



Faculteit Rechtsgeleerdheid

Academiejaar 2015-2016

**DE BESCHERMING VAN DE DIPLOMATIEKE TAS
EN DE DIPLOMATIEKE CORRESPONDENTIE**

Masterproef in de opleiding 'Master in de rechten'

Ingediend door

Céline Van Laere

(00907500)

Promotor: Prof. dr. Tom Ruys

Commissaris: Mevr. Anemoon Soete

“It is the essence of all privilege that it may be abused...”

Englke v. Musmann (1928)

I DANKWOORD

Deze masterproef kon slechts tot stand komen dankzij de steun en hulp van een aantal personen. Ik wens deze personen in dit dankwoord graag in de bloemetjes te zetten. Dit werkstuk is een mooie bekroning van vijf jaren als werkstudente aan de Universiteit Gent. De combinatie tussen fulltime werken en fulltime studeren heeft me veel energie gekost, maar ik zal zeer trots zijn op deze verwezenlijking. Om tot dit resultaat te komen, namelijk de conclusies rond de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie te kunnen voorstellen, heb ik tal van acties ondernomen. Zo ben ik gaan praten met medewerkers van de Belgische FOD Buitenlandse Zaken, van de Belgische FOD Financiën en van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland. Bovendien heb ik opzoekwerk ondernomen in bibliotheken in binnen- en buitenland. Dit onderzoek heeft tot fijne en leerrijke ontmoetingen geleid.

De diplomatieke tas is een middel dat sinds eeuwen geheime diplomatieke communicatie mogelijk maakt tussen een diplomaat in het buitenland en de staat die hem uitgezonden heeft. Het is intrigerend hoeveel belang de lidstaten van de Verenigde Naties aan dit middel hechten, en hoe weinig controversie er hierover bestaat tussen deze lidstaten. Het was dan ook een uitdaging om het juridisch stelsel hierrond te ontleden. Ik hoop met de analyse en aanbevelingen die vervat liggen in dit werk juristen te kunnen inspireren.

Eerst en vooral wens ik mijn promotor, Professor dr. Tom Ruys, te bedanken om me toe te laten over dit onderwerp te schrijven, en om me twee jaar lang interessante ideeën, ondersteuning en veel vrijheid te bieden. Ik wens mevrouw Soete, de commissaris van mijn Masterproef, te bedanken voor haar advies. Graag zou ik ook de andere professoren en assistenten van de Vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht willen bedanken voor de fijne leermomenten in de Masterjaren, de interessante studieuitstappen naar Den Haag en Maastricht en de aangename werksfeer voor studenten.

Zonder de toelichting van de dagelijkse werkpraktijk door mijn collega's van de FOD Buitenlandse Zaken en de hulp van de bibliothecarissen van de Bibliotheek van het Vredespaleis zou dit werk nooit een dergelijke veelheid aan bronnen bevat kunnen hebben, waarvoor dank.

Verder verdient ook mijn vriend veel dank voor zijn geduld, steun en moed. Hij zorgde vaak voor de logistieke ondersteuning tijdens mijn studies, en liet me vrijheid voor de momenten waarop ik hard moest werken voor mijn studies. Zonder hem was het volbrengen van deze opleiding niet mogelijk geweest.

Ook mijn vader wens ik te bedanken voor zijn morele en financiële steun en hulp tijdens mijn studies.

Mijn dank gaat uit naar de vrienden die deze masterproef nagelezen hebben en waar nodig verbeterd hebben.

Tot slot wens ik uiteraard ook u, als lezer, te bedanken. U bent het uiteindelijke doelpubliek, voor wie deze masterproef geschreven is. De ontdekkingstocht van een aantal belangrijke evoluties in de diplomatieke wereld en het internationaal publiekrecht start hier. Ik hoop alvast dat het een boeiende, aangename leeservaring wordt.

Céline Van Laere

Aalter, 7 augustus 2016

II INHOUDSTAFEL

I	DANKWOORD	5
II	INHOUDSTAFEL	6
III	LIJST VAN VEEL GEBRUIKTE TERMEN	8
IV	INLEIDING	15
IV.I	DIPLOMATIEKE RELATIES	15
IV.II	ONDERZOEKSOPZET	16
IV.III	ONDERZOEKSMETHODES.....	17
V	DE BESCHERMING VAN DE DIPLOMATIEKE TAS EN DE DIPLOMATIEKE CORRESPONDENTIE ...	19

Deel 1: HET HISTORISCH GEGROEIDE OPZET VAN DE BESCHERMING

1.1	Het juridisch kader rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie	19
1.1.1	Inleiding.....	19
1.1.2	Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van een diplomatieke zending?.....	22
1.1.3	<i>Conditio sine qua non</i> voor diplomatie: vrijheid van communicatie en geheimhouding van informatie.....	22
1.1.4	De draagwijdte van “bescherming” versus “onschendbaarheid”	24
1.1.5	Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden	24
1.1.6	De <i>ratio legis</i>	26
1.1.7	De diplomatieke tas	27
1.1.8	De diplomatieke correspondentie.....	32
1.2	De geschiedenis van de diplomatie en het diplomatiek recht: het kader waarbinnen de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie gebruikt worden.....	34
1.2.1	De ontwikkeling van de diplomatie	34
1.2.2	Het ontstaan en de juridisering van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden	36
1.2.3	De geschiedenis van het moderne diplomatiek recht.....	37
1.3	De bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie vóór het Verdrag van Wenen: soevereiniteit versus voorbereiding van codificatie van internationaal gewoonterecht.....	39

Deel 2: HET JURIDISCH KADER.....

2.1	De bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie onder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: de grootste geslaagde codificatie van internationaal publiekrecht van de 20 ^e eeuw	43
2.1.1	Structuur van het VWDV wat betreft de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie	46
2.1.1.1	Inleiding: kwalificatie als verdrag	46
2.1.1.2	Artikelsgewijze commentaar	47
2.1.1.3	Preambule	48
2.1.1.4	Beperking van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie <i>ratione personae</i>	50
2.1.1.5	De onschendbaarheid van het archief, de documenten en de gebouwen van de zending	50
2.1.1.6	De onschendbaarheid van de diplomatieke ambtenaar en zijn gezinsleden	50
2.1.1.7	De vrijheid van communicatie.....	51
2.1.1.8	De bescherming van de diplomatieke tas	53
a)	De expliciete volgorde van artikelen over de diplomatieke tas.....	53
b)	Quasi-absolute onschendbaarheid	54
c)	De diplomatieke koerier, de diplomatieke koerier <i>ad hoc</i> en de gezagvoerder van een burgerluchtvaartuig	54
d)	Voorbehouden bij het VWDV.....	55
e)	Analogie met de consulaire tas?	56
f)	Externe kenmerken van de diplomatieke tas	57
g)	Bescherming tegen doorzoeking.....	58
2.1.1.9	De bescherming van de diplomatieke correspondentie.....	59
2.1.1.10	Algemene bepalingen.....	60

2.2	Pogingen tot herziening of uitbreiding van de bescherming onder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: van 1961 tot 2016	61
2.2.1	Oproep door de Algemene Vergadering van de VN in 1976	61
2.2.2	Focus van de Commissie Internationaal Recht op de status van de diplomatieke koerier en de niet-begeleide diplomatieke tas in 1989	63
2.2.3	Het recht op zelfverdediging op grond van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.....	66
<i>Deel 3:</i>	<i>DE BESCHERMING IN DE HEDENDAAGSE PRAKTIJK</i>	68
3.1	Verdere codificatie en interpretatie na het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: bieden de nationale wetgevers rechtszekerheid?	68
3.1.1	Inleiding	68
3.1.2	Verenigde Staten van Amerika: de vrees voor reciprociteit overheerst	69
3.1.3	De Europese instellingen streven naar harmonisatie.....	73
3.1.4	Nederland houdt vast aan het VWDV	75
3.1.5	Andere landen	75
3.1.6	De diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie van het Koninkrijk België	77
3.1.6.1	Verdeelde bevoegdheden	77
3.1.6.2	Logistieke luik	78
3.1.6.3	Juridische luik	79
3.1.6.4	Protocollaire luik.....	82
3.2	Interpretatie door de rechtspraak: wordt de bescherming van het VWDV een onschendbaarheid?	83
3.2.1	Inleiding	83
3.2.2	Concrete maatregelen tegen een diplomaat of een staat.....	83
3.2.3	De rechtspersoonlijkheid bij dagvaarding	88
3.2.4	Rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof	88
3.2.5	Staatsaansprakelijkheid voor schending van art. 27 WVDV	89
3.2.6	EHRM: de balans helt over naar de bescherming van de diplomatieke correspondentie	90
3.2.7	Nederland legt de bewijslast bij de diplomatieke koerier	92
3.3	De diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in hoogtechnologische tijden	93
3.3.1	De tijdsgeest van het VWDV	93
3.3.2	De hedendaagse definitie van ‘diplomatieke tas’ en ‘diplomatieke correspondentie’	93
3.3.3	Scanning van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie: statenpraktijk.....	94
3.3.3.1	Definitie van scanning	94
3.3.3.2	Statenpraktijk	97
3.3.3.3	Aanpassing van de regels aan hoogtechnologische tijden	99
3.3.4	De opkomst van het terrorisme	100
3.3.5	Spionage en <i>hacking</i> : de evolutie van de communicatievormen gebruikt door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en diplomaten	102
<i>Deel 4:</i>	<i>DE TOEKOMST VAN DE BESCHERMING VAN DE DIPLOMATIEKE COMMUNICATIE</i> ...	106
4.1	Een pad vol juridische opportuniteiten voor bescherming in de praktijk	106
4.1.1	Route 1: doorgedreven internationale codificatie	106
4.1.2	Route 2: stand van zaken van internationaal gewoonterecht en tussentijdse evaluaties	107
4.1.3	Route 3: regionale samenwerking voor juridische harmonisatie	107
4.1.4	Route 4: isolatie van staten die misbruik maken van internationale bescherming	107
4.1.5	Route 5: toelating van niet-invasieve controletechnieken voor de diplomatieke tas	107
4.1.6	Route 6: bevestiging en bescherming van de rol van niet-statelijke actoren.....	108
4.1.7	Route 7: aanpassing van terminologie en definities in internationale verdragen en nationale wetten inzake diplomatieke tas en diplomatieke correspondentie aan de huidige stand van de technologie	109
4.1.8	Route 8: einde van de immuniteit van burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de diplomaat	109
4.1.9	Route 9: einde van het taboe rond de opheffing van de onschendbaarheid van de diplomaat.....	109
4.1.10	Route 10: automatische opheffing van onschendbaarheid bij mensenrechtenschendingen	110
<i>Deel 5:</i>	<i>CONCLUSIE</i>	111
VI	BIJLAGE	113
VII	BIBLIOGRAFIE	114

III LIJST VAN VEEL GEBRUIKTE TERMEN

- **Accrediteren:** het zenden door een staatshoofd van een ambassadeur, voorzien van een geloofsbrief, naar het hoofd van een andere staat. Het is mogelijk dat een ambassadeur in verschillende staten wordt geaccrediteerd.¹
- **Communicatiekanaal:** het middel waarmee een staat communiceert met een andere staat. Wanneer het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ene staat wenst te communiceren met zijn tegenhanger in een andere staat, zal de mondelinge of geschreven boodschap normaal gezien verzonden worden naar de diplomatieke zending van de betrokken staat in de hoofdstad, voor verdere verzending door een diplomatieke ambtenaar naar de relevante persoon bij het andere Ministerie. Op deze manier kan de boodschap op het gepaste niveau bezorgd worden, met de juiste accenten en toon, zodat het gewenste resultaat optimaal bereikt wordt.²
- **Consulair koerier:** het consulaire equivalent van geheime diplomatieke stukken die worden vervoerd in een verzegelde postzak. Deze gaat evenals de diplomatieke post per koerier 'van hand tot hand'. In tegenstelling tot de diplomatieke post mag de consulaire post echter worden teruggestuurd, als niet wordt voldaan aan een op basis van gegronde verdenkingen gedaan speciaal verzoek van de autoriteiten van de gaststaat om de post in hun bijzijn te openen.³
- **Consulaire voorrechten en immuniteiten:** omvatten de onschendbaarheid van personen en eigendommen, vrijstelling van belastingen en de mate van onderwerping aan de civiele en strafrechtelijke rechtsmacht van de ontvangstaat. Deze voorrechten en immuniteiten zijn geregeld bij het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963. Dit verdrag werd in 1967 van kracht. De meeste lidstaten van de Verenigde Naties hebben zich hierbij aangesloten. Met het oog op meer precisie of een uitbreiding van de consulaire voorrechten en immuniteiten zoals aangegeven in het Verdrag van Wenen, hebben een aantal landen bilaterale verdragen gesloten.⁴
- **Corps Diplomatique of diplomatiek korps (CD):** de groep van diplomaten, die bij eenzelfde regering als vertegenwoordigers van hun land optreden.⁵
- **Diplomaat:** Een persoon die professioneel betrokken is bij de kunst van de diplomatie als een lid van een diplomatieke dienst, ongeacht of enige geschiktheid voor deze kunst geuit wordt. Een diplomaat kan daarom zowel een diplomatiek agent zijn, als een medewerker van een Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁶
- **Diplomatie:** het mechanisme van vertegenwoordiging, communicatie en onderhandeling, waarmee staten en andere actoren onderling zakendoen.⁷

¹ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 1.

² G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 31-32.

³ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 7.

⁴ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 8.

⁵ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 8.

⁶ G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 63.

⁷ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 9.

- **Diplomatiek agent:** een diplomatiek vertegenwoordiger.⁸
- **Diplomatiek ambtenaar:** het hoofd van de diplomatieke zending of een lid van het diplomatieke personeel van de diplomatieke zending.⁹
- **Diplomatieke archieven:** 1. De verslagen van de diplomatieke zending, in om het even welke vorm, en hieronder begrepen om het even welk omhulsel of andere voorwerpen gebruikt voor de opslag. De ietwat vreemde formulering 'archieven en documenten' werd gebruikt in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer om zowel voorstellen van documenten als de effectieve finale documenten te beschermen, 2. de officiële papieren van een Ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁰
- **Diplomatiek asiel:** het verlenen van diplomatieke bescherming in diplomatieke gebouwen voor voortvluchtigen, die trachten te ontkomen aan de autoriteiten van de ontvangstaat. Of een zendstaat dergelijk asiel mag verlenen is een controversieel onderwerp.
- **Diplomatiek koerier:** 1. Degene die belast is met het overbrengen van staatsstukken.¹¹ De diplomatiek koerier kan op regelmatige of op *ad hoc* basis ingehuurd worden om de diplomatieke tas te vervoeren. Een diplomatiek koerier is dus geen diplomatiek agent, maar hij ontvangt wel een specifiek paspoort dat zijn status aangeeft, en hij geniet persoonlijke onschendbaarheid en mag niet gearresteerd of vastgehouden worden. Hij geniet echter niet de ruimere onschendbaarheden en privileges van de diplomatieke ambtenaar. De onschendbaarheden van een *ad hoc* koerier eindigen op het moment dat de diplomatieke tas overgedragen werd aan de bestemming. De diplomatiek koerier moet ook een overzicht bij zich hebben waarin staat welke tassen diplomatieke tassen zijn, en welke niet, want zijn persoonlijke bagage mag wel doorzocht worden aan om het even welke grens.¹² 2. De verzegelde post zelf. Deze wordt onderverdeeld in diplomatieke koerier en diplomatieke vracht. Diplomatieke vracht omvat de algemene niet-geheime correspondentie, diplomatieke koerier de geheime stukken. Deze stukken, die verzonden worden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de vertegenwoordigingen van de zendstaat in het buitenland en omgekeerd, worden verpakt in een postzak, die wordt verzegeld. Deze gaat van 'hand tot hand', wat wil zeggen dat de zak wordt meegegeven aan bijvoorbeeld de *purser* van een vliegtuig en op de plaats van bestemming wordt opgehaald door een medewerker van de ambassade. Overeenkomstig internationale afspraken worden deze zakken niet door het ontvangende land gecontroleerd.¹³
- **Diplomatieke nota:** een formele brief, geschreven in de eerste persoon op het persoonlijke briefpapier van de ambassadeur. Veelal worden aanhef en respectbetuiging aan het einde van de brief met de hand geschreven.¹⁴
- **Diplomatieke tas:** een pakket dat niet mag geopend of vastgehouden worden onderweg, of het nu een geheime inhoud bevat of niet, om vrije communicatie tussen een staat en haar diplomaten toe te laten en te beschermen. Het is enkel bedoeld voor officiële diplomatieke correspondentie en voor voorwerpen die uitsluitend bedoeld zijn voor het

⁸ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 9.

⁹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961, instemmingswet 30 maart 1968 (B.S. 6 juni 1968), bekrachtiging 2 mei 1968, internationale inwerkingtreding 24 april 1964, inwerkingtreding België, 1 juni 1968, *UNTS*, vol. 500, p. 95, nr. 310, artikel 1, e). (hierna: VWDV of Weens Verdrag of Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer)

¹⁰ G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 63.

¹¹ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 9.

¹² G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 65.

¹³ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 12.

¹⁴ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 9.

gebruik door een diplomatieke of permanente zending. De status van het pakket moet duidelijk aangeduid zijn. Het pakket moet beveiligd zijn met een zegel die de officiële stempel van de zendstaat of van de zending draagt. Het kan verzonden zijn via een diplomatiek koerier of een diplomatiek ambtenaar, maar het kan ook via andere wijzen verzonden zijn, zoals onder de hoede van de gezagvoerder van een vliegtuig. Er bestaan geen afgesproken afmetingen of gewicht, dus een diplomatieke tas kan bestaan uit een krat of een container. Sommige staten hebben zichzelf het recht toegekend om beperkingen op te leggen wat de grootte van de tas betreft, of om het pakket met röntgenstralen te scannen of om het terug te sturen naar de afzender. De tassen worden immers soms gebruikt om contant geld, drugs, wapens of zelfs bommen te vervoeren. Echter, het protest van andere staten en het principe van reciprociteit helpen deze onschendbaarheid en veilige levering van diplomatieke tassen beschermen.¹⁵

- **Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden:** omvatten de onschendbaarheid van persoon en eigendommen, vrijstelling van belastingen en het niet onderworpen zijn aan de civiele en strafrechtelijke jurisdictie van het gastland. Op de civiele immuniteit geldt een beperkt aantal uitzonderingen met betrekking tot particuliere activiteiten. Civiele en strafrechtelijke immuniteit geldt ook voor de inwonende gezinsleden van de diplomaat. Deze voorrechten en immuniteiten zijn geregeld door het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) en voor de consuls bij het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer (1963). De voorrechten en immuniteiten van diplomaten bij internationale organisaties worden geregeld in afzonderlijke multilaterale verdragen.¹⁶
- **Exterritorialiteit:** het onttrokken zijn van bepaalde personen die zich op het grondgebied van een vreemde staat bevinden aan de gezagsuitoefening van die staat. Exterritorialiteit geldt onder meer voor posthoofden, hun officiële personeel en voor alle inwonende gezinsleden. Alleen personeel met de nationaliteit van de ontvangende staat is hiervan uitgezonderd. De exterritorialiteit omvat de persoonlijke immuniteit en de onschendbaarheid van de woning en de correspondentie. Dat wil niet zeggen dat het grondgebied van de woning zou gaan behoren tot het grondgebied van de zendstaat: het blijft onderdeel uitmaken van het grondgebied van de ontvangende staat (van belang bij huwelijk en geboorten en dergelijke).¹⁷
- **Gebouwen van de zending:** de gebouwen of delen van gebouwen en de daarbij behorende terreinen, ongeacht wie daarvan de eigenaar is, die gebruikt worden voor de werkzaamheden van de zending, daarbij inbegrepen de ambtswoning van het hoofd van de zending.¹⁸
- **Handvest van de Verenigde Naties:** dit is een internationaal verdrag dat de grondslag van de Verenigde Naties legt. Het Handvest legt ook de rechten en plichten van de lidstaten van de VN vast en de organen en procedures van de Verenigde Naties. In artikel 13, eerste lid, a) voorziet het Handvest dat de Algemene Vergadering van de VN opdracht geeft tot het verrichten van studies en aanbevelingen die zich richten op het bevorderen van internationale samenwerking op politiek gebied en het stimuleren van de progressieve ontwikkeling en de codificatie van het internationaal recht.¹⁹

¹⁵ G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 64.

¹⁶ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 9.

¹⁷ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 10.

¹⁸ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, i).

¹⁹ J.P. GRANT en J. CRAIG BARKER, *Parry & Grant Encyclopaedic dictionary of international law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 103.

- **Hoofd van de zending:** de persoon die door de zendstaat is aangewezen om in die hoedanigheid op te treden.²⁰
- **Internationaal gewoonterecht:** algemene praktijk die gegroeid is tussen staten, uiteindelijk aanvaard werd als recht, en bindend werd voor alle staten. Louter gebruik is onvoldoende om een gewoonte in recht te vertalen, de overtuiging dat het gebruik juridische status verkreeg moet ook ontwikkeld zijn. Naar dit laatste aspect wordt vaak verwezen als *opinio iuris*. Gewoonterecht is een van de twee belangrijkste bronnen van internationaal recht.²¹
- **International Law Commission:** de Commissie voor Internationaal Recht is een commissie ingesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 1947, met als taak de geleidelijke ontwikkeling van het internationale recht en zijn codificatie. De commissie bestond aanvankelijk uit vijftien leden, maar bestaat inmiddels, na een aantal uitbreidingen, sinds 1981 uit 34 leden. De commissie kwam de eerste maal, in 1948, in New York bijeen en vervolgens in 1954 in Parijs. Daarna vestigde zij zich definitief in Genève.²²
- **Leden van het administratieve en technische personeel:** de leden van het personeel van de zending die werkzaam zijn bij de administratieve en technische dienst van de zending.²³
- **Leden van het diplomatieke personeel:** de leden van het personeel van de zending die een diplomatieke rang bezitten.²⁴
- **Leden van de zending:** het hoofd van de zending en de personeelsleden van de zending.²⁵
- **Ontvangststaat:** een staat waarnaar een diplomatieke agent gestuurd wordt door een andere staat.²⁶
- **Particuliere bediende:** een persoon die in de huishoudelijke dienst van een lid van het personeel van de zending is en niet in dienst is van de zendstaat.²⁷
- **Personeelsleden van de zending:** leden van het diplomatieke personeel of van het administratieve en technische personeel en van het bedienend personeel van de zending.²⁸
- **Preambule:** begin van de verdragstekst, waarin de beweegredenen tot het sluiten van het verdrag worden uiteengezet.²⁹
- **Verbreken van diplomatieke betrekkingen:** een uiterste maatregel om groot ongenoegen aan te geven over de algemene politiek of een bijzondere handeling van de regering van de ontvangende staat. De mogelijkheid om de ambassadeur terug te roepen

²⁰ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, a).

²¹ G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 57.

²² CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 11.

²³ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, f).

²⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, d).

²⁵ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, b).

²⁶ F. PRZETACZNIK, "The history of the jurisdictional immunity of the diplomatic agents in English law", *The Anglo-American Law Review*, Volume 7, 1978, p. 350.

²⁷ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, h).

²⁸ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 1, c).

²⁹ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 2.

voor 'consultatie' wordt vaker gebruikt. Dit heeft als voordeel dat de ambassade kan blijven functioneren, maar dat een duidelijk signaal is gegeven.³⁰

- **Verdrag (bilateraal of multilateraal):** een schriftelijke bindende overeenkomst tussen twee of meer landen, soms ook overeenkomst, akkoord, conventie of tractaat genoemd.³¹
- **Zending:** de permanente diplomatieke vertegenwoordiging van een land in een ander land of bij een internationale organisatie. De term wordt ook gebruikt om een onderhandelingsdelegatie aan te duiden.³²
- **Zendstaat:** een staat die een diplomatiek agent naar een andere staat stuurt in de hoedanigheid van officiële vertegenwoordiger.³³

³⁰ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 16.

³¹ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 16.

³² CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 18.

³³ F. PRZETACZNIK, "The history of the jurisdictional immunity of the diplomatic agents in English law", *The Anglo-American Law Review*, Volume 7, 1978, p. 350.

III LIJST VAN AFKORTINGEN, AFBEELDINGEN EN BIJLAGEN

III.I Afkortingen

AJIL	<i>American Journal of International Law</i>
Art.	Artikel
AV	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
A/RES	Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
B.S.	Belgisch Staatsblad
Cass.	Hof van Cassatie
CD	<i>Corps Diplomatique</i>
CIR	Commissie voor Internationaal Recht (in het Engels: <i>International Law Commission</i>)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EC	Europese Commissie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
FOD Buitenlandse Zaken	Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
KB	Koninklijk Besluit
IGH	Internationaal Gerechtshof
MPEPIL	<i>Max Planck Encyclopedia of Public International Law</i>
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OSAIL	<i>Oxford Scholarly Authorities on International Law</i>
PHA	Permanent Hof voor Arbitrage
PHIJ	Permanent Hof van Internationale Justitie (in het Engels: <i>Permanent Court of International Justice</i>)
t.	tegen
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
UNTS	<i>United Nations Treaty Series</i>
USSR	Unie van Socialistische Sovjetrepublieken
UVRM	Universeel Verdrag voor de Rechten van de Mens
v.	<i>versus</i>
Verdrag van Wenen	Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961
VN	Verenigde Naties

VS	Verenigde Staten (van Amerika)
WVDV	Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer van 1961
Weense Conferentie	Conferentie in Wenen ter voorbereiding van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer van 1961
Weens Verdrag	Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961
YUN	<i>Yearbook United Nations</i>

III.II Afbeeldingen

Afbeelding 1	Overzicht van de processen voor de uitoefening van de vrijheid van communicatie door de diplomatieke zending van staat A in de ontvangststaat
Afbeelding 2	Koninkrijk België – diplomatieke tas – per enveloppe
Afbeelding 3	Koninkrijk België - diplomatieke tas - aktentas
Afbeelding 4	Koninkrijk België – diplomatieke tas – postzakmodel
Afbeelding 5	Koninkrijk België – diplomatieke tas – doosmodel voor versturing per vliegtuig op pallet: vooraanzicht
Afbeelding 6	Koninkrijk België – diplomatieke tas – doosmodel voor versturing per vliegtuig op pallet: bovenaanzicht
Afbeelding 7	Koninkrijk België – diplomatieke tas – duidelijk zichtbare kentekenen om diplomatieke tas te onderscheiden: zegels en tekst
Afbeelding 8	Koninkrijk België – diplomatieke tas – duidelijk zichtbare kentekenen om diplomatieke tas te onderscheiden: gewicht, bestemming en diplomatiek karakter
Afbeelding 9	Koninkrijk België – diplomatieke tas – scanning bij aankomst: scantoestel
Afbeelding 10	Koninkrijk België – diplomatieke tas – beeld van inhoud diplomatieke tas na gewone scanning
Afbeelding 11	Koninkrijk België – diplomatieke tas – interpretatie van het type voorwerp zichtbaar op de scan, op basis van een officiële handleiding

III.III Bijlagen

- E-mail van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met de bescherming van de diplomatieke tas op heden

IV INLEIDING

IV.1 Diplomatieke relaties

1. Sinds het ontstaan van ontwikkelde maatschappijen is er diplomatiek verkeer op gang gekomen. In dit samenspel van internationale relaties heeft zich een uitgebreid stelsel van regels ontwikkeld. Deze regels omvatten zowel juridisch niet-bindende afspraken op het vlak van etiquette en protocol, als juridisch bindende ongeschreven en geschreven rechtsregels. Het diplomatiek recht is een van de oudste disciplines van het internationaal publiekrecht. Er kan dus heel wat over gezegd en geschreven worden. Dit werkstuk ontleedt een aantal aspecten van het diplomatiek recht.

2. In deze analyse is de scope beperkt tot de diplomatieke relaties. De consulaire relaties *an sich* worden hier buiten beschouwing gelaten omdat deze ons te ver zouden leiden. De bilaterale relaties zoals ze geregeld zijn door het internationaal publiekrecht genieten de focus. De bescherming bij internationale instellingen zou ons te ver leiden. Naar de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie bij internationale instellingen kan nog veel interessant onderzoek verricht worden.

3. In deze Masterproef zal de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie geanalyseerd, besproken en geëxtrapoleerd worden naar de huidige gedigitaliseerde maatschappij. De diplomatieke praktijk doorheen de eeuwen biedt heel wat bruikbare informatie over de bescherming zoals ze vandaag geboden wordt. Vandaar dat in de eerste stappen van de analyse vanuit een historische benadering zal ingegaan worden op een aantal tendensen. Diplomatie en diplomatieke communicatie tussen verscheidene staten zijn niet beperkt tot het Europese continent. De evolutie van de internationale statenpraktijk is heel divers en geografisch sterk verspreid. Wanneer in deze analyse gesproken wordt over diplomatieke relaties tussen staten, worden daaronder ook de relaties tussen een staat en internationale instellingen of internationale initiatieven bedoeld, waarin staten op soevereine of op regionale basis vertegenwoordigd zijn.

4. Bij de ontwikkeling van regels rond de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie speelden belangen en wereldvisies zoals territorialiteit, soevereiniteit en autonomie van staten een grote rol. De opvatting van de Vrede van Westfalen rond wereldpolitiek steunt hierop, en ondanks de regionale en globale integratie in internationale instellingen, houden staten nog steeds graag de touwtjes in handen wanneer het op de implementatie en afdwingbaarheid van internationale rechtsregels aan komt. Artikel 2, zevende lid van het Handvest van de Verenigde Naties³⁴³⁵ legt exclusieve rechtsmacht van een staat binnen haar eigen grenzen vast als basisprincipe in het internationaal recht. De verregaande globalisering vereist echter een conceptuele verandering in ons denken en het juridische en politieke denken van staatsleiders, want staten kunnen niet meer zonder elkaar. Voor de bevolking van deze staten draait goed bestuur rond vrede, democratie, veiligheid, een goed draaiende economie, gezondheidszorg en welvaart.

5. Onderzoekers in het domein van de politieke wetenschappen spreken van de paradox van het internationaal recht. De waarde en efficiëntie van internationaal recht worden vaak in vraag gesteld, terwijl in werkelijkheid moet vastgesteld worden dat soevereine staten ongeziene hoeveelheden tijd, geld en energie stoppen in de uitbouw van steeds grotere en meer gespecialiseerde juridische systemen. De evolutie naar een uitgebreider, efficiënter

³⁴ Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series* (hierna: *UNTS*), Vol. 1, 16. (hierna: *Handvest*) (Bron: Website UNRIC, <http://www.unric.org/nl/handvest>).

³⁵ Verenigde Naties (hierna: VN).

juridisch systeem van internationaal recht kan enkel toegejuicht worden. In deze inleiding worden het onderzoeksopzet en de onderzoeksmethodes toegelicht.

IV.II Onderzoeksopzet

6. De rol van de diplomaat in een wereld met een exponentiële groei aan niet-statelijke actoren lijkt op het eerste zicht te tanen. Niets is echter minder waar. Er wordt steeds meer teruggegrepen naar de klassieke diplomatieke communicatiekanalen, en naar de diplomatieke tas. In tijden van draadloze en satellietcommunicatie, zijn de diplomatieke tas en de bijhorende diplomatieke correspondentie een communicatiemiddel dat dankzij de bescherming minder kwetsbaar is. Het geheime karakter van de diplomatieke communicatie moet ertoe leiden dat delicate informatie weggehouden wordt van andere staten, niet-statelijke actoren, individuen en de media.³⁶ De internationale diplomatieke wereld zoekt zonder ophouden naar een evenwicht tussen vertrouwelijkheid van de diplomatieke correspondentie, en de bescherming tegen misbruiken van de inhoud.³⁷

7. Vandaar het belang van de analyse in deze Masterproef. De toepasselijke rechtsregels en de statenpraktijk blijven van groot belang. De belangrijkste bronnen op het vlak van regels en procedures van het bilateraal diplomatiek en consulair verkeer, zijn het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961³⁸ en het Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer van 1963³⁹. We gaan op zoek naar de toepassing van de internationale rechtsregels, en naar het feit of zij rechtszekerheid bieden aan de gebruikers van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie, want bescherming is immers geen synoniem van onschendbaarheid.

8. Een onderzoek van de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden kan al snel leiden tot een politiek-wetenschappelijke invalshoek op het vlak van analyse. Een dergelijke invalshoek is niet het opzet van dit eindwerk. De titel van de Masterproef verwijst naar een element uit het rechtstheoretische kader van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden. De context van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie is belangrijk, maar er is gekozen om vanuit juridische invalshoek de bescherming te analyseren en niet vanuit de feiten. Waar nodig zijn relevante feiten aangehaald. Een aantal concepten en werkmethodes in de internationale praktijk zijn visueel gemaakt dankzij foto's.

9. De analyse is opgebouwd rond vijf onderzoeksvragen:

Hoe was de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie georganiseerd onder het internationaal gewoonterecht vóór het VWDV? Welke juridische technieken heeft de Commissie voor Internationaal Recht van de VN gehanteerd in de aanloop naar het VWDV? Hoe hebben nationale wetgevers en internationale en nationale rechters de bescherming geïnterpreteerd? Is de rechtszekerheid rond de bescherming geëvolueerd naar

³⁶ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 3-12.

³⁷ A. WIEBALCK, "Abuse of the immunity of diplomatic mail", *South African Yearbook of International Law*, 1984, Volume 10, p. 180.

³⁸ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961, instemmingswet 30 maart 1968 (B.S. 6 juni 1968), bekrachtiging 2 mei 1968, internationale inwerkingtreding 24 april 1964, inwerkingtreding België, 1 juni 1968, *UNTS*, vol. 500, p. 95, nr. 310 (hierna: Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, Verdrag van Wenen of VWDV) (bron: B.S.).

³⁹ Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer, opgemaakt te Wenen op 24 april 1963, instemmingswet 17 juli 1970 (B.S. 14 november 1970), bekrachtiging 9 september 1970, internationale inwerkingtreding 19 maart 1967, inwerkingtreding België 9 oktober 1970, *UNTS* nr. 8638 (hierna: Verdrag van Wenen inzake consulair verkeer of VWCV) (bron: B.S.).

onschendbaarheid dankzij de CIR? Doorstaan de regels van het VWDV de beproevingen van nieuwe communicatiemiddelen en een veranderde maatschappelijke structuur?

10. Voor de eerste onderzoeksvraag wordt onderzocht op welke wijze het heersende internationaal gewoonterecht de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie regelde vóór het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961. De tweede onderzoeksvraag vereist onderzoek naar de technieken van codificatie en vooruitstrevende ontwikkeling van het diplomatiek recht toegepast door de CIR van de VN. Aan de finale verdragstekst gingen immers lange onderhandelingen vooraf.⁴⁰ Voor de derde onderzoeksvraag wordt de status van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie na het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961 doorgelicht aan de hand van rechtspraak en rechtsleer. De meerwaarde van nieuwe oproepen van de Verenigde Naties in 1976 en 1989 tot herziening van de bestaande rechtsregels, samen met de invloed op rechtszekerheid wordt in het kader van de vierde onderzoeksvraag bekeken. Er wordt onderzocht of de rechtspraak voor harmonisatie en rechtszekerheid heeft gezorgd. Als afsluiter wordt met de vijfde onderzoeksvraag afgetoetst of de huidige toepassing van de regels hoogtechnologische tijden doorstaat en garanties biedt voor bescherming of onschendbaarheid van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie en voor de vrijheid van communicatie door staten. In de aanbevelingen voor de toekomst en in de conclusie worden een aantal pistes voor juridische coherentie meegegeven.

11. De finale doelstelling van dit eindwerk is om de bescherming te kaderen binnen de nationale en internationale rechtspraak en rechtleer en bij die gelegenheid kritische reflecties mee te geven. Om deze opdracht tot een goed einde te brengen zal het geldende recht vastgesteld worden, uitgelegd worden waar nodig en becommentarieerd worden. Waar nodig zal een kritische noot meegegeven worden. Het is niet de bedoeling om recht te scheppen. De cases uit de rechtspraak zijn niet exhaustief. Ze zijn uitgekozen op basis van relevantie voor dit onderzoek.

IV.III Onderzoeksmethodes

12. In dit eindwerk werden verscheidene onderzoeksmethoden gehanteerd. Er werd gewerkt rond analyse van primaire rechtsbronnen. Via rechtsvergelijking van relevante staten in de diplomatieke onderhandelingen zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en België werd gezocht naar gelijkenissen en verschillen. Ook werden er analyses uitgevoerd van de rechtsleer en rechtspraak in de 20^e en 21^e eeuw en van richtsnoeren op publiek toegankelijke websites van staten.

13. De problematiek rond de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie kan vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden: internationaal, Europees, regionaal of nationaal vlak. Hier is ervoor gekozen om vanuit het internationaal publiekrecht te starten, om dan op de Europese regelgeving en de statenpraktijk van een aantal relevante staten in te zoomen. De informatie over rechtspraak en rechtsleer werd verkregen via geschreven bronnen, via digitale bronnen zoals *Westlaw*, *Hein Online*, *Oxford Law Reports*, *Harvard Law Journals*, *Max Planck Encyclopedia*, en de websites van buitenlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en buitenlandse rechtbanken. Verder bood informatie uit de media, informele interviews en via bevraging per e-mail bijkomende achtergrondinformatie. Er werden Nederlandstalige, Franstalige, Engelstalige, Spaanstalige en Italiaanse bronnen gebruikt.

⁴⁰ Voor een volledig overzicht van alle documenten betreffende de onderhandelingen van het VWDV: zie bibliografie.

14. Om de gebruikte rechtsbronnen te classificeren werd gewerkt met de opsplitsing volgens artikel 38, eerste lid, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof,⁴¹ dat internationale verdragen, internationale gewoonte, algemene rechtsbeginselen, en rechtspraak en rechtsleer onderscheidt.

15. Er zal gepoogd worden een imaginaire foto te maken van de stand van zaken in het recht anno 2016 om te zien in welke domeinen er rechtszekerheid is en op welke domeinen in de diplomatieke praktijk rechtsonzekerheid heerst voor de gebruiker van de diplomatieke tas en diplomatieke correspondentie. Hoewel het principe van diplomatieke onschendbaarheid sterk ontwikkeld is in het internationaal recht, verschilt de toepassing sterk staat per staat. Het is daarom niet altijd evident voor een individuele gebruiker van een staat om te weten welke vereisten gesteld worden door de ontvangststaat om de diplomatieke tas de nodige bescherming te laten genieten. Een aantal theoretische kaders werden toegepast op de bestaande primaire bronnen. Deze techniek laat toe om de juridische kwalificatie van de rechtsregels te bepalen. Er is gestreefd om een aantal toepasselijke invalshoeken aan te wenden, namelijk de interpretatieve, beschrijvende, verklarende, rechtsvergelijkende en kritisch-analytische benadering van de rechtsregels. Een combinatie van een objectieve en een subjectieve methode van analyse van de bronnen van internationaal recht werd toegepast. De objectieve methode focust op de tekst van het verdrag zelf en de interpretatie volgens het taalgebruik, terwijl de subjectieve methode verder zoekt naar de intentie van de verdragspartijen bij het sluiten van een verdrag.

16. Om de bescherming onder nationaal en internationaal recht te kaderen vangt deel 1 aan met het historisch gegroeide opzet van de bescherming. Er wordt in deel 1 een juridische kwalificatie geboden van de concepten 'diplomatieke tas' en de 'diplomatieke correspondentie', zodat duidelijk is voor de lezer over welke concepten deze analyse gaat, en welke invulling deze krijgen in dit werk. Verder wordt in deel 1.2 de historische evolutie geschetst van de diplomatie en het diplomatiek recht, zodat een duidelijke schets geboden wordt van de wereld waarbinnen de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie gebruikt werden en worden.

17. Deel 2 licht de troeven en beperkingen van het Verdrag van Wenen van 1961 toe, de grote spil in de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Kritische reflecties worden gemaakt bij het onderhandelen en opstellen van het Verdrag van Wenen van 1961. Deze verwezenlijking wordt niet voor niets de grootste geslaagde codificatie van internationaal publiekrecht van de twintigste eeuw genoemd. Na het Verdrag van Wenen van 1961 werden nog een aantal pogingen tot herziening of uitbreiding van de relevante rechtsregels ondernomen, meer bepaald in 1976 en 1989.

18. Op Europees niveau en op statelijk niveau werden verdere stappen ondernomen voor codificatie en interpretatie van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Op de rol van wetgevers en rechters wordt ingegaan in deel 3 de bescherming in de hedendaagse praktijk. Tot slot van deel 3 wordt de toepassing van de rechtsregels in hoogtechnologische tijden toegelicht. Om af te sluiten worden juridische aanbevelingen voor bescherming in de praktijk en een finale conclusie meegegeven. De evoluties worden chronologisch behandeld, maar voor de duidelijkheid van de redenering wordt soms teruggegrepen naar het verleden.

⁴¹ Statuut van het Internationaal Gerechtshof van 26 juni 1945, (B.S. 1 januari 1946), gedaan te San Francisco op 26 juni 1945 en goedgekeurd bij wet op 14 december 1945, art. 38, eerste lid (hierna: IGH) (bron: website UNRIC).

V DE BESCHERMING VAN DE DIPLOMATIEKE TAS EN DE DIPLOMATIEKE CORRESPONDENTIE

Deel 1: HET HISTORISCH GEGROEIDE OPZET VAN DE BESCHERMING

1.1 Het juridisch kader rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie

1.1.1 Inleiding

19. Vooraleer we dieper ingaan op de juridische problemen die zich stellen rond artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, lichten we de kwalificatie van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie toe. We gaan ook in op de regels die ervoor zorgen dat diplomaten en diplomatieke zendingen beschermd worden, zoals de vrijheid van communicatie, de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden en de drie theorieën rond deze onschendbaarheden die internationaal verdedigd worden.⁴² In het internationaal publiekrecht worden een aantal privileges en onschendbaarheden geboden tussen staten, om de diplomatieke relaties vlot te laten verlopen en een goede wisselwerking te garanderen. Zo worden bijvoorbeeld een aantal immuniteiten inzake communicatie geboden. De vrijheid van communicatie wordt wereldwijd als primordiaal beschouwd, met twee gevolgen. Ten eerste is er de bescherming van de diplomatieke tas, en ten tweede is er de bescherming van diplomatieke correspondentie.

20. Het diplomatiek en consulaire recht heeft verscheidene bronnen. Zo speelt het internationaal gewoonterecht een belangrijke rol, maar ook internationale verdragen en nationale wetgeving. Deel 2 en deel 3 komen hierop uitgebreid terug.

21. Om de juridische concepten die onderzocht zullen worden visueel voor te stellen, zijn ze geïntegreerd in de afbeelding op pagina 21 (afbeelding 1 ©Céline Van Laere). De diplomatieke zending communiceert met verschillende actoren. De afbeelding vertrekt van een bilaterale relatie, vermits het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer op bilaterale relaties doelt. Communicatie is steeds een proces tussen twee partijen dat wederkerig is. De diplomatieke zending verzendt dus informatie naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar het Ministerie stuurt ook informatie naar de diplomatieke zending.

22. De diplomatieke tas kan op verscheidene wijzen verzonden zijn, en door verscheidene personen vergezeld zijn, namelijk de diplomaat, de diplomatieke koerier, een medewerker van het transportbedrijf voor postbedeling, de gezagvoerder van een vliegtuig, de kapitein van een schip, of de persoon die zich onder valse voorwendselen voordoet als diplomaat of diplomatiek koerier. De diplomatieke tas kan verscheidene goederen bevatten die illegaal zijn, en niet via de diplomatieke tas mogen vervoerd worden, zoals edelmetalen, deviezen, radioactief materiaal, wapens, drugs, voedsel of planten die niet toegestaan zijn in de ontvangststaat of specifieke afluisterapparatuur. Uiteraard mogen levende mensen of levende dieren ook niet onder de bescherming van de diplomatieke tas vervoerd worden. Sommige voorwerpen zijn niet illegaal, maar mogen *sensu stricto* niet vervoerd worden via de diplomatieke tas, zoals persoonlijke voorwerpen of meubelen van de ambassadeur of privécommunicatie van de diplomaat. De toegelaten vervoerde goederen voor de diplomatieke tas zijn diplomatieke documenten en voor officieel gebruik bestemde goederen.⁴³

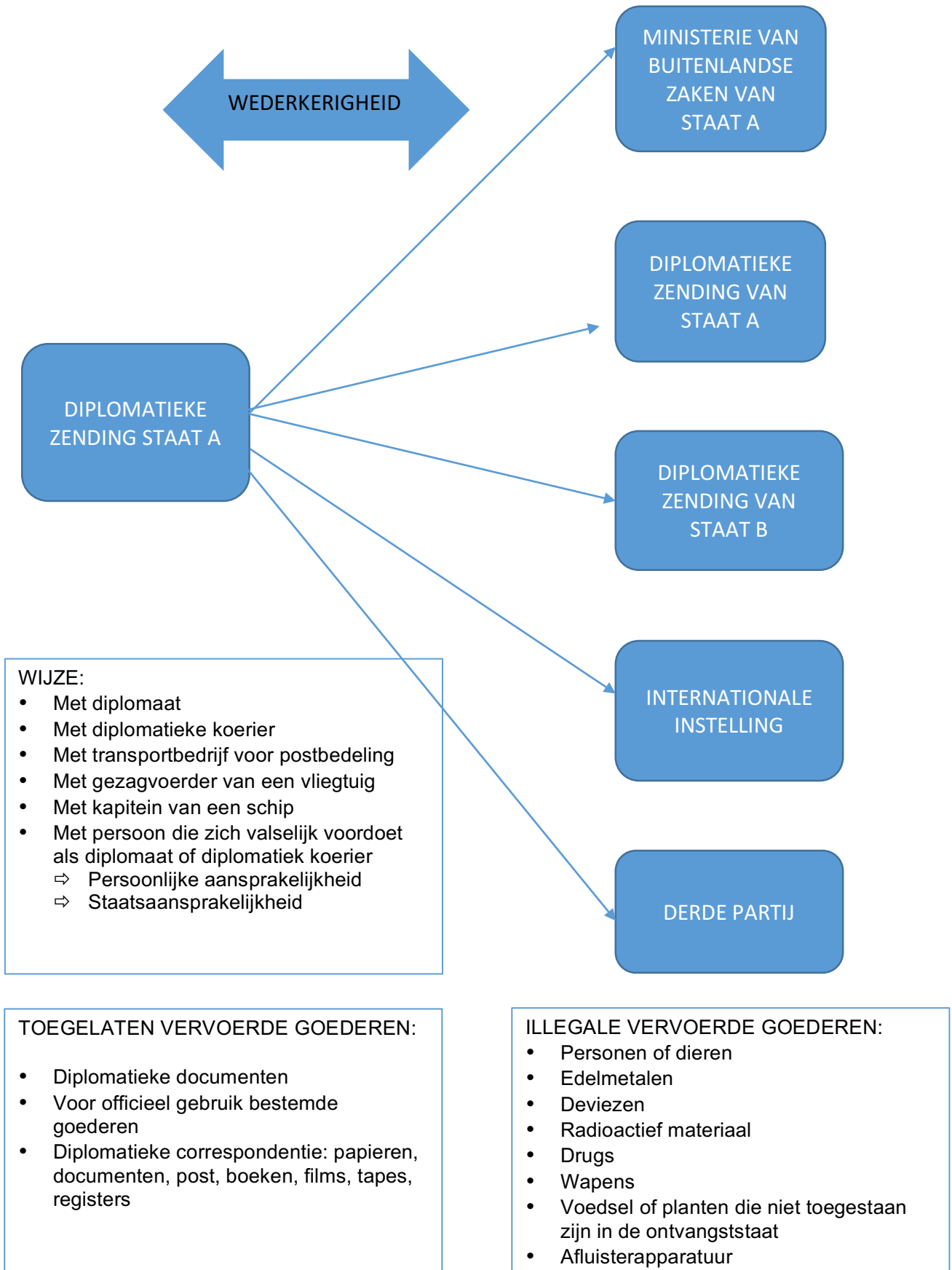
⁴² L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 281 – 306.

⁴³ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

23. Het vervoeren van illegale goederen kan heel uiteenlopende doelstellingen hebben. Zo kan het gaan om smokkel van geld of kostbare antiek om douaneregels te vermijden, of om verplichte aangifte in de personenbelastingaangifte te vermijden. Het vervoer van explosieven of wapens is echter steeds vaker gerelateerd aan terrorisme of steun aan illegale strijders in de ontvangststaat. Of het om staatsaansprakelijkheid gaat, of om persoonlijke burgerlijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid hangt af van de opdrachtgever en de uitvoerder van de illegale rechtshandelingen. Er kan sprake zijn van schending van wetten door illegaal gebruik van de diplomatieke tas, maar er kan ook staatsaansprakelijkheid uitgelokt zijn door een inbreuk op de vrijheid van communicatie, bijvoorbeeld door een agent die handelt in opdracht van de staat en de diplomatieke tas zonder toelating opent.⁴⁴

⁴⁴ Draft Articles on Responsibility of States for Intentionally Wrongful Acts of 12 December 2001, UN General Assembly, A/56/10 (2001).

Afbeelding 1: Overzicht van de processen voor de uitoefening van de vrijheid van communicatie door de diplomatieke zending van staat A in de ontvangstaat ©



1.1.2 Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van een diplomatieke zending?

24. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer geeft een niet-exhaustieve opsomming van de functies van een diplomatieke zending in artikel 3 §1.⁴⁵ Een diplomatieke zending vertegenwoordigt de zendstaat in de ontvangende Staat, behartigt de belangen van de zendstaat en zijn onderdanen, binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen in de ontvangende Staat. Verder onderhandelt de diplomatieke zending met de regering van de ontvangende Staat, gaat ze met alle wettige middelen toestanden en ontwikkelingen in de ontvangende Staat na en brengt verslag uit daarvan aan de regering van de zendstaat. Ze bevordert vriendschappelijke betrekkingen tussen de zendstaat en de ontvangende staat en brengt economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen tot ontwikkeling. Deze functies zouden in het gedrang komen mochten er internationaal geen afspraken gemaakt zijn om elkaars diplomatieke vertegenwoordigers te beschermen.

25. Er bestaat geen eenzijdig recht op het vestigen van een diplomatieke zending, of het stationeren van diplomatieke vertegenwoordigers in een andere staat. Dit is een belangrijk principe. Diplomatieke relaties moeten aangegaan worden met de goedkeuring van de zendstaat of de ontvangststaat. Diplomatieke relaties kunnen echter wel eenzijdig beëindigd of tijdelijk op een laag pitje gezet worden.⁴⁶ In ruil voor toegang en vestiging in de ontvangststaat, wordt vereist dat de vertegenwoordigers van de diplomatieke zending zich niet mengen in de aangelegenheden die tot de soevereiniteit van de ontvangststaat behoren.

1.1.3 *Conditio sine qua non* voor diplomatie: vrijheid van communicatie en geheimhouding van informatie

26. Diplomaten komen in contact met veel verschillende personen met elk hun eigen cultuur, religie en visie op het leven en diplomatieke relaties. Om te voorkomen dat er misverstanden zijn, bestaat er een vorm van etiquette in de diplomatieke relaties, die moet garanderen dat diplomaten geen hinder ondervinden van juridische, fysieke of morele druk of inmenging van de ontvangststaat. Sommige van die regels uit de etiquette zijn in rechtsregels gegoten, onder andere door de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties⁴⁷.

27. Diplomatieke en consulaire zendingen, en hun respectievelijke medewerkers vertegenwoordigen een staat bij een andere staat. Bijkomende beschermingsregels voor hen waren dan ook aan de orde. De communicatie van een ambassade onder welke vorm dan ook, zij het schriftelijk, per radio, per telefoon of elektronisch, is onschendbaar. Een diplomatieke zending moet de toelating en de mogelijkheid krijgen om telefonisch contact te leggen. Afluisterapparatuur geplaatst door de ontvangststaat is ten strengste verboden, omdat dit ook een inbreuk betekent op de vrijheid van communicatie.⁴⁸ In 2004 bijvoorbeeld gaven de Turkse veiligheidsdiensten toe dat de telefoon van de Britse ambassadeur in Ankara afgeluisterd werd.⁴⁹ Dit is een ernstige inbreuk op de vrijheid van communicatie en de bescherming van de informatie die bij de communicatie wordt doorgegeven.

28. Staten hebben vanzelfsprekend de legitieme nood om hun geheimen vertrouwelijk te houden, zodat de diplomatieke onderhandelingen, militaire operaties en hun

⁴⁵ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 3 §1.

⁴⁶ J. MELISSEN, *Diplomatie: raderwerk van de internationale politiek*, Assen, Van Gorcum, 1999, p. 76.

⁴⁷ Verenigde Naties Commissie voor Internationaal Recht (hierna: CIR).

⁴⁸ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 218-224.

⁴⁹ E. DENZA, "Freedom of communication", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

veiligheidsdiensten veilig gehouden worden. Critici menen echter dat er te vaak misbruik wordt gemaakt van de bescherming onder de noemer “geheimhouding” of “vertrouwelijkheid” om gerechtelijke procedures te vermijden of parlementaire onderzoekscommissies te ontlopen⁵⁰, en om onrechtmatige daden gesteld door de staat weg te moffelen.⁵¹ NGO’s die belangen hebben bij bepaalde internationale onderhandelingen trachten geheime informatie te verkrijgen, en trachten deze dan naar de pers te lekken. Bij de huidige TTIP-onderhandelingen⁵² is dit schering en inslag. Zo heeft Niet-Gouvernementele Organisatie Greenpeace in mei 2016 gepoogd het publieke debat over geheime informatie open te gooien door informatie te lekken over de TTIP-onderhandelingen.⁵³ Een staat bezit strategische en operationele informatie, die uitgewisseld wordt met eigen personeel of met externe personen. Vooraleer onderhandelingen over een staakt-het-vuren in Zuid-Soedan of een tijdelijke humanitaire corridor afgerond zijn, dient de stellingname van elke onderhandelingspartner rond de tafel geheim te blijven.

29. Voor soevereine staten is het uiteraard geen welkome publiciteit als in de media verhalen verschijnen van inbreuken op de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie, of als een diplomaat in opspraak komt omdat hij misbruik gemaakt zou hebben van zijn voorrechten en immuniteiten. Sinds het begin van de twintigste eeuw focussen bovendien steeds meer staten op publieke diplomatie, waarbij het publieke imago van een land positief gepromoot wordt. Zij doen er dan ook alles aan om geen deuk te krijgen in het imago. In het jaar 2000 rapporteerden de media over het feit dat officiële agenten van de Zimbabwaanse overheid een Britse diplomatieke tas zouden geopend hebben. De Zimbabwaanse overheid trachtte deze inbreuk te rechtvaardigen op grond van ernstige verdenking van wapensmokkel of smokkel van afluisterapparatuur. Als reactie op deze inbreuk riep het Britse Ministerie van Buitenlandse Zaken de Britse Hoge Commissaris, Peter Longworth, terug uit Harare voor overleg. Het Verenigd Koninkrijk maakte in de pers duidelijk dat deze inbreuk tegen de wil van het Verenigd Koninkrijk, tegen internationaal recht en alle normen van beschaafd gedrag tussen staten in ging.⁵⁴

30. In 2013 werd een volgend diplomatiek incident met een diplomatieke tas gerapporteerd. Toen een diplomatieke tas van de overheid van het Verenigd Koninkrijk de grens met Spanje moest overgaan via de grens van Gibraltar, hebben agenten van de *Guardia Civil* de tas die vergezeld was door een diplomatiek koerier, geopend.⁵⁵ De tas was duidelijk verzegeld. Volgens het Verenigd Koninkrijk was dit de eerste maal ooit dat een Britse diplomatieke tas doorzocht werd door een lidstaat van de Europese Unie (afgekort: EU) of de Noord-Atlantische Verdragsalliantie (afgekort: NAVO). Het Verenigd Koninkrijk vond dit een zeer duidelijke inbreuk op het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer en heeft toen vele malen herhaald dat de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie onschendbaar zijn. Het Verenigd Koninkrijk past de principes van het VWDV strikt toe, en eist

⁵⁰ INDEPENDENT, “TTIP controversy: Secret trade deal can only be read in secure ‘reading room’ in Brussels”, 14/08/2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/ttip-controversy-secret-trade-deal-can-only-be-read-secure-in-reading-room-in-brussels-10456206.html>.

⁵¹ J. WOUTERS en S. DUQUET, “Diplomacy, secrecy and the law”, Leuven, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 2015, p. 14, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp151-duquet-wouters.pdf.

⁵² *TTIP of Transatlantic Trade and Investment Partnership* (hierna: TTIP)

⁵³ THE GUARDIAN, “The TTIP and TPP Trade Deals: enough of the secrecy”, 04/05/2016,

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/04/ttip-tpp-trade-deals-secrecy-greenpeace-leak>.

⁵⁴ THE GUARDIAN, “Our man in Harare recalled in row over diplomatic bag: Hain accuses Mugabe regime of ‘totally unacceptable behaviour’”, 10/03/2000, www.theguardian.com/world/2000/mar/10/zimbabwe.uk; BBC NEWS, “Diplomatic bag: the inside story”, 10/03/2000, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk.672786.sm>.

⁵⁵ THE TELEGRAPH, “British anger as Spain searches UK diplomatic bag at Gibraltar border”, 26/11/2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/gibraltar/10475304/British-anger-as-Spain-searches-UK-diplomatic-bag-at-Gibraltar-border.html>.

deze strikte toepassing ook van andere staten, en zond dan ook een formele nota van protest⁵⁶ naar de Spaanse overheid.⁵⁷

31. In 2015 verschenen berichten over misbruik van de bescherming van de diplomatieke tas door de Zimbabwaanse overheid. De president zou de diplomaten die Zimbabwe vertegenwoordigen in 47 verschillende diplomatieke zendingen niet meer kunnen betalen, en zou daarom bij wijze van betaling van lonen via diplomatieke tassen diamanten of andere edelstenen naar de diplomatieke zendingen gesmokkeld hebben.⁵⁸ Deze geruchten werden echter tot nu toe niet bevestigd. Opvallend is dat bij dergelijke inbreuken niet over juridische gevolgen tussen de twee betrokken staten gesproken wordt, enkel over politieke gevolgen. Dit komt later in de analyse aan bod.

32. Vóór het Verdrag van Wenen van 1961 bestond er geen expliciete bescherming van diplomatieke communicatie onder internationaal recht.⁵⁹ Het VWDV wenst eigenlijk diplomaten en ambassades die te goede trouw handelen te belonen en te beschermen. Het VWDV legt weliswaar geen specifieke artikelen vast louter georiënteerd op diplomatieke communicatie.⁶⁰ Wereldwijd is het aantal vastgestelde inbreuken tegen de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie relatief laag. Het aantal lijkt echter groter omdat dit gevallen zijn die in de media steeds grondig besproken worden. Na elke inbreuk laait telkens het debat op of deze beschermingen nog moeten behouden blijven.

1.1.4 De draagwijdte van “bescherming” versus “onschendbaarheid”

33. De titel van deze Masterproef verwijst naar ‘bescherming’ van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. U voelt ongetwijfeld aan dat bescherming niet zo verre gaand is als onschendbaarheid. In de volgende hoofdstukken zal nagegaan worden of de onschendbaarheid werkelijk toepassing krijgt en haar functie vervult.

34. Onschendbaarheid in het internationaal recht houdt doorgaans twee componenten in. Ten eerste, een plicht tot bijzondere bescherming die op de ontvangststaat rust, en ten tweede een verbod van dwangmaatregelen door de ontvangststaat. In een praktische definitie van “onschendbaarheid” stelt WOUTERS dat onschendbaarheid een negatieve verplichting inhoudt van een staat om zich te onthouden van enige dwangmaatregel met betrekking tot bepaalde personen, gebouwen of goederen en de positieve plicht van de ontvangststaat tot bescherming van de desbetreffende personen, gebouwen of goederen.⁶¹

1.1.5 Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden

35. Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden ontwikkelden zich doorheen de eeuwen en werden gebaseerd op de gewoonterechtelijke praktijk. Ze zorgden ervoor dat ambassadeurs en hun personeel onafhankelijk van lokale druk konden functioneren bij onderhandelingen, om een buitenlandse staat te vertegenwoordigen met bescherming tegen aanvallen en zonder lastige gevallen te worden en om vrij te spreken met hun eigen overheden.

⁵⁶ STANDARD, “David Cameron urged to expel Spain’s ambassador after Gibraltar diplomatic bag dispute”, 27/11/2013, <http://www.standard.co.uk/news/politics/david-cameron-urged-to-expel-spains-ambassador-after-gibraltar-diplomatic-bag-dispute-8967226.html>.

⁵⁷ PARLEMENT VAN HET VERENIGD KONINKRIJK, “Written statement to Parliament: Spanish interference with UK government official communications”, Lidington, D., 27/11/2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/spanish-interference-with-uk-government-official-communications>.

⁵⁸ NEHANDA RADIO, “Is the Mugabe regime smuggling diamonds via diplomatic bags?”, 31/03/2015, <http://nehandaradio.com/2015/03/31/is-the-mugabe-regime-smuggling-diamonds-via-diplomatic-bags/>.

⁵⁹ A. ZEIDMAN, “Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution”, *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 433.

⁶⁰ M. GRIFFIN, “Diplomatic impunity: International law is weakening because of what nations are allowing their emissaires to do”, *Student Lawyer*, 1984-1985, p. 18-26.

⁶¹ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 390.

Zij zijn dus essentieel om relaties te onderhouden tussen onafhankelijke soevereine staten. Ze worden gegeven op basis van wederkerigheid, wat bewezen werd de meest efficiënte garantie op respect voor de regels te zijn.⁶² Dankzij de diplomatieke voorrechten wordt de persoon of de zending vrijgesteld van een bepaalde verplichting of naleving van een bepaalde regel, dit is ruimer dan de onschendbaarheden.

36. Deze onschendbaarheden of immuniteiten zijn een belangrijke uitzondering op de principieel onbeperkte territoriale rechtsmacht van staten.⁶³ Immuniteit betekent dat een persoon niet onderworpen is aan bepaalde wetten of verplichtingen. Volkenrechtelijke immuniteit kan worden gedefinieerd als de internationaalrechtelijke beschermde rechtspositie van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die maakt dat hij niet in rechte kan worden gedagvaard (immuniteit van rechtsmacht) en/of dat een verkregen uitspraak niet jegens hem ten uitvoer kan worden gelegd (immuniteit van uitvoering).⁶⁴ Dankzij immuniteit van rechtsmacht kan de diplomaat niet voor de rechtscollèges van de gast- of ontvangstaat gedaagd worden. Dit neemt niet weg dat de diplomaat de verplichting heeft om de wetten van de ontvangstaat na te leven. Deze immuniteit kan wel ingetrokken worden. De belangrijkste begunstigen van immuniteiten zijn diplomaten, consuls, internationale organisaties en hun personeel.

37. Volgens MAES is het onderscheid tussen een voorrecht en een onschendbaarheid (of immuniteit) moeilijk af te bakenen, vooral omdat de termen in de belangrijkste verdragen door elkaar gebruikt worden. Een voorrecht duidt op een substantiële uitzondering voor wat de toepassing betreft van wetten en reglementen, bijvoorbeeld vrijstelling van belastingen. Een onschendbaarheid is geen uitzondering bij de toepassing van de wet zelf, maar refereert naar een procedurele bescherming tegen de uitvoeringsbevoegdheid van de ontvangstaat. Jurisdictionele immuniteit impliceert dat een persoon (ongeacht of het om een natuurlijke of een rechtspersoon gaat) of een voorwerp niet wordt onderworpen aan het oordeel van een buitenlandse rechter bij een schending of overtreding van de wet (immuniteit van rechtsmacht) of dat een verkregen uitspraak ten aanzien van de betrokkene niet kan worden ten uitvoer gelegd (immuniteit van uitvoering).⁶⁵

38. Alle leden van het gezantschap hebben recht op immuniteit, ongeacht hun rang, klasse of anciënniteit. Het gaat om de ambassadeur of gevolmachtigd minister, de Staatsraden, de secretarissen van de ambassade en de handels- en militaire attachés. Ook de vrouw of man van de diplomaat en hun kinderen genieten bescherming, op voorwaarde dat de gezinsleden geen onderdaan zijn van de ontvangstaat en bij de diplomaat inwonen. De niet-gehuwde wettelijke partner geldt als familielid (in geval van wettelijke samenwoning). Deze immuniteiten worden buiten de ontvangstaat aan de familieleden slechts toegekend indien zij op doorreis zijn in een derde staat vergezeld door de diplomatieke ambtenaar, of indien zij afzonderlijk reizen met het doel hem of haar te vervoegen.⁶⁶

39. In de twintigste eeuw ontstonden nieuwe middelen en wijzen voor diplomatieke correspondentie, zoals draadloze zendtoestellen in de zendingen en werden de diplomatieke tassen door *ad hoc* koeriers vervoerd, of door de gezagvoerder van een vliegtuig. Er was geen duidelijk akkoord over de toelaatbaarheid van deze nieuwe methoden, en of ze gelijke bescherming mogen genieten als de traditionele diplomatieke tas.⁶⁷ Dit heeft de theorie van

⁶² P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 108.

⁶³ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 387.

⁶⁴ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 388.

⁶⁵ F. MAES, *Diplomatiek en consulaire recht*, Gent, Universiteit Gent, 2014, p. 9.

⁶⁶ F. MAES, *Diplomatiek en consulaire recht*, Gent, Universiteit Gent, 2014, p. 56.

⁶⁷ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 107.

diplomatieke onschendbaarheden onder zware druk gezet. De rechtsschepping door de statenpraktijk en rechtspraak wordt in deel 3 toegelicht.

1.1.6 De *ratio legis*

40. In 1984 bleek uit rondvraag dat 60 procent van de Amerikaanse leden van het diplomatiek korps niet in bepaalde landen zouden willen werken zonder diplomatieke onschendbaarheid. Critici pleiten reeds jaren voor een afschaffing of minstens een beperking van de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheid. Volgens GRIFFIN heeft onhoudbaarheid van de diplomatieke onschendbaarheden te maken met het grote aantal staten en diplomatieke vertegenwoordigingen. Er zijn op heden 195 onafhankelijke internationaal erkende staten, die allemaal hun diplomatieke vertegenwoordigers wensen uit te zenden.⁶⁸ Het is niet eenvoudig om een dergelijk aantal diplomatieke vertegenwoordigers de nodige bescherming te bieden. Uiteindelijk heb je op het grondgebied van elke ontvangstaat een groot aantal personen die wel de nationale wetten moeten respecteren, maar geen verantwoording moeten afleggen indien ze een inbreuk plegen.

41. Doorheen de eeuwen hebben drie theorieën gediend als juridische grondslag voor de rechtvaardiging en de uitbouw van voorrechten en onschendbaarheden voor diplomatieke vertegenwoordigers. Het internationaal recht zoals het nu bestaat begon zich vanaf de zeventiende eeuw te ontwikkelen. Er was toen nog sprake van gewoontes en afspraken tussen soevereine vorsten en staten. Eigenbelang regeerde toen bij de regelingen van de diplomatieke immuniteit. Om de uitbreiding van de diplomatieke immuniteiten te wettigen werd de fictie van de extraterritorialiteit gebruikt. Het extraterritorialiteitsprincipe wettigt dat de gezant in het buitenland onschendbaar is omdat hij zich buiten het grondgebied van de zendstaat bevindt, op grond van wettige doelstellingen.⁶⁹ Eigenlijk is dit principe gestoeld op de Romeinse rechtsleer. Daarin werd gesteld dat een Romeinse gezant het Romeinse recht met zich meedroeg buiten de grenzen. Hugo Grotius deed de algemene aanvaarding van het principe van de extraterritorialiteit ingang vinden in het moderne internationaal recht. In de zestiende eeuw werden *ad hoc* diplomaten vervangen door permanente ambassadeurs, waardoor bescherming belangrijker werd.⁷⁰

42. In de achttiende en negentiende eeuw moesten twee theorieën met elkaar wedijveren, namelijk de extraterritorialiteitstheorie en de theorie van de persoonlijke representatie. Deze laatste theorie biedt onschendbaarheid van de gezonden persoon omdat hij de verpersoonlijking is van de soeverein, die daarom niet mag onderworpen worden aan de rechtsmacht van een ander land.⁷¹

43. Beide juridische ficties worden echter niet meer aanvaard als correcte wettige basis voor onschendbaarheid, omdat ze de fundamentele reden voor het principe van diplomatieke onschendbaarheid maskeren. De theorie die nu gehanteerd wordt is de **theorie van de functionele noodzaak**. De diplomatieke ambtenaar verkrijgt voorrechten en onschendbaarheden omdat zijn functie dit vereist. Hij moet immers zijn diplomatieke functies in het buitenland kunnen uitoefenen zonder daarin gestoord te worden door tussenkomst van de ontvangstaat, of met vrees voor represailles indien hij waarheidsgetrouw over de situatie in de ontvangstaat rapporteert. Hij verkrijgt echter geen immuniteit voor handelingen die niet

⁶⁸ M. GRIFFIN, "Diplomatic impunity: International law is weakening because of what nations are allowing their emissaires to do", *Student Lawyer*, 1984-1985, p. 22.

⁶⁹ PRZETACZNIK, F., "The history of the jurisdictional immunity of the diplomatic agents in English law", *The Anglo-American Law Review*, Volume 7, 1978, p. 357.

⁷⁰ C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 498.

⁷¹ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 175.

behoren tot de essentie van het diplomatieke proces.⁷² In het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer gelden volgens de deelnemers van de Weense Conferentie twee theorieën, namelijk de theorie van de functionele noodzaak (verdedigd in de preambule) en de theorie van de persoonlijke representatie.⁷³

44. In de huidige rechtsmaatschappij kan immuniteit verscheidene vormen aannemen. De staat kan in bepaalde gevallen genieten van staatsimmuniteit, vermits gelijkheid van soevereine staten een van de grondbeginselen van het internationaal recht is. Indien absolute staatsimmuniteit geboden wordt, mag de staat niet onderworpen worden aan de rechtsmacht van een andere staat. Een andere rechter van de vervolgende staat is dan niet bevoegd om zich uit te spreken over de zaak van de gedaagde staat. Indien een staat slechts beperkte immuniteit verkrijgt, kan ze wel veroordeeld worden door de rechter van de vervolgende staat. De immuniteit die de diplomatieke vertegenwoordigers verkrijgen is functionele immuniteit genaamd. Deze functionele immuniteit is het vervolg van de theorie van de functionele noodzaak. Hiertoe verkrijgt de diplomatieke vertegenwoordiger zowel jurisdictionele immuniteit als uitvoeringsimmuniteit.

45. De misbruiken van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden worden in de media vaak in de verf gezet, maar moeten hier in perspectief geplaatst worden⁷⁴. Na onderzoek in de jaren '80 werd echter vastgesteld dat er in de Verenigde Staten op vijf jaar tijd 147 straffeiten gepleegd werden door personen met immuniteiten, gaande van winkeldiefstal tot doodslag. Het ging om vijf ernstige misdrijven op een totaal van 78.855 misdaden in Washington D.C. over de volledige vijf jaar.

1.1.7 De diplomatieke tas

46. Wanneer men spreekt over de diplomatieke tas, beelden de meeste mensen zich een aktentas in, waar de diplomaat de wereld mee rondreist. Niets is echter minder waar. De diplomatieke tas is eerder een juridisch concept dan een fysiek object. In 1961 definieerde het Nederlandse woordenboek *van Dale* de diplomatieke tas nog als "enkele aktentas zonder klep, met ritssluiting".⁷⁵ Deze definitie is in 2016 niet meer actueel te noemen.

47. De diplomatieke tas is wel degelijk een fysiek object, waarop duidelijk aangeduid staat dat het gaat om een "diplomatieke tas" ("*diplomatic bag*" of "*diplomatic pouch*" in het Engels), en is voorzien van de nodige zegels en documenten. Dit object kan echter alle vormen en groottes aannemen. De term diplomatieke tas veronderstelt dat verzending van goederen en documenten van overheden en hun diplomatiek personeel zonder vrees voor inspectie of vasthouden door buitenlandse staten kan verlopen.⁷⁶ Het principe van vrije communicatie is universeel erkend en maakt de juridische basis uit van het hedendaags diplomatiek recht.

48. Op de diplomatieke tas wordt een klever aangebracht of is er op gedrukt dat het om "diplomatieke correspondentie" gaat, of "officiële correspondentie". Er wordt wel vereist dat de zendstaat de diplomatieke tas verzegelt. Vaak gebeurt dit met een zegel gemaakt uit was of lood. De zendstaat en ontvangstaat kunnen ook andere regels voor verzegeling afgesproken hebben. De belangrijkste doelstelling van deze verzegeling is het bieden van garanties voor

⁷² C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 500.

⁷³ C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 501.

⁷⁴ G.V. MCCLANAHAN, *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*, Londen, Hurst&Co Publishers, 1989, p. 171.

⁷⁵ J.H. VAN DALE, *Van Dale Woordenboek der Nederlandse taal*, 's-Gravenhage, Nijhoff, 1961, p. 437.

⁷⁶ D.M. STANCU, D.M., "Diplomatic immunity: an exemption from screening?", *Aviation security international*, oktober 2008, p. 28.

de zendstaat en de ontvangstaat.⁷⁷ De zendstaat biedt de garantie dat het om een officiële diplomatieke tas gaat waarbij de zendstaat garant staat voor de goede aard van de inhoud, en de ontvangstaat kan bij discussie bewijzen dat de diplomatieke tas ongeschonden is.

49. De diplomatieke tas kan bijvoorbeeld officiële brieven, rapporten, instructies, officiële goederen van de zendstaat, kunstvoorwerpen voor een ambassade of films bevatten. De persoonlijke bagage van de diplomaat behoort niet tot de noemer “diplomatieke tas”.⁷⁸ Deze persoonlijke bagage valt onder de persoonlijke immuniteiten van de diplomaat.⁷⁹

50. Hieronder zijn foto's van diplomatieke tassen gepubliceerd, met het logo van de zendstaat het Koninkrijk België (©*Céline Van Laere*). Op het beeldmateriaal kan de diversiteit aan vormen en groottes van de diplomatieke tassen vastgesteld worden die naar de diplomatieke zendingen in het buitenland verstuurd worden, gaande van de kleinste vorm, namelijk de enveloppes met diplomatieke documenten, tot grote dozen voor verschepping per schip of per vliegtuig.

⁷⁷ D.M. STANCU, D.M., “Diplomatic immunity: an exemption from screening?”, *Aviation security international*, oktober 2008, p. 28.

⁷⁸ G.V. MCCLANAHAN, *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*, Londen, Hurst&Co Publishers, 1989, p. 64.

⁷⁹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 36 §2.

Afbeelding 2 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – per enveloppe



Afbeelding 3 ©: Koninkrijk België - diplomatieke tas - aktentas



Afbeelding 4 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – postzakmodel



Afbeelding 5 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – doosmodel voor versturing per vliegtuig op pallet: vooraanzicht



Afbeelding 6 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – doosmodel voor versturing per vliegtuig op pallet: bovenaanzicht



Afbeelding 7 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – duidelijk zichtbare kentekenen om diplomatieke tas te onderscheiden: zegels en tekst



Afbeelding 8 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – duidelijk zichtbare kentekenen om diplomatieke tas te onderscheiden: gewicht, bestemming en diplomatiek karakter



1.1.8 De diplomatieke correspondentie

51. De diplomatieke correspondentie omvat het taalgebruik en de formaliteiten in het diplomatiek verkeer.⁸⁰ Het uitwisselen van diplomatieke documenten dateert van ver vervlogen tijden. Wetenschappers stellen dat zelfs de Egyptische farao's al het concept van diplomatieke correspondentie kenden en actief gebruikten. In 1887 vonden lokale boeren de Amarna Brieven, gegrieft in kleitabletten. Deze diplomatieke correspondentie dateert van de regeerperiode van farao's Amenhotep III (1391 – 1353 voor Christus) en Amenhotep IV (1353 – 1336 voor Christus). De Egyptische farao's ontvingen diplomatieke brieven van de koningen van Assyrië, Babylonië, Mittani en Cyprus. Alle brieven waren opgesteld in de diplomatieke *lingua franca* van die tijd, het Akkadisch, een Babylonische taal.⁸¹

52. Ook de Griekse stadstaten communiceerden op regelmatige basis over vertrouwelijke informatie. De ambassadeurs van de Griekse stadstaten beseften reeds vroeg dat wederkerigheid van diplomatieke immuniteit enkel voordelen opleverde, en hun systeem van onschendbaarheid van de diplomatieke correspondentie werd overgenomen door de Romeinen. Niet enkel de correspondentie maar ook de personen op zich moesten bescherming krijgen bij het uitvoeren van hun officiële taken. De Romeinse ambassadeurs verkregen bescherming van lokale rechtsmacht indien ze de bewuste handelingen uitgevoerd hadden in het kader van hun diplomatieke functies. Indien ze deze handelingen uitvoerden voor privédoeleinden waren ze niet immuun.

⁸⁰ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 41.

⁸¹ I. SHAW, *The Oxford History of Ancient Egypt*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 312.

53. Cicero formuleerde dit als volgt:

*“De onschendbaarheid van ambassadeurs is beschermd door goddelijk en menselijk recht. Ze zijn heilig en gerespecteerd en immuun, niet enkel wanneer ze in een bevriend land aanwezig zijn, maar ook om het even wanneer ze onder de bevoegdheid vallen van de vijand.”*⁸²

54. Na de Franse Revolutie heeft een Franse revolutionaire Minister van Buitenlandse Zaken een poging ondernomen om de traditionele diplomatie met geheime diplomatieke correspondentie tot een einde te brengen. Charles François Dupérier Dumouriez behoorde voordien als diplomaat tot de geheime dienst. Hij was voorstander van een volledig open diplomatie waarin alle correspondentie tussen diplomaten beschikbaar was voor het grote publiek en voor diplomaten van andere staten. De Franse diplomaten zouden het hele Franse volk moeten vertegenwoordigen, niet enkel de Franse aristocratie, en daarom zuiver en simpel moeten zijn in hun handelingen. Dit revolutionaire voorstel werd echter nooit geïmplementeerd, en door afstand te nemen van bestaande diplomatieke conventies ontstonden steeds meer wijvingen, waardoor Franse diplomaten in steeds meer staten geweerd werden.⁸³

55. In hedendaagse tijden doelt men met de term ‘diplomatieke correspondentie’ op verscheidene formele documenten die ofwel intern, tussen de zendstaat en vertegenwoordigers van de zendstaat in het buitenland uitgewisseld worden, ofwel extern, tussen de zendstaat en een ontvangstaat. De specifieke documenten hebben elk hun eigen naam, gaande van ‘memorandum’ of ‘instructies aan de ambassadeur’, naar ‘note verbale’, tot ‘formele nota aan de Minister van Buitenlandse Zaken’. Vóór de opkomst van het digitale tijdperk werden deze documenten steeds formeel per koerier of per diplomatieke tas verstuurd. Sinds de 20^e eeuw verloopt de communicatie tussen de zendstaat en haar vertegenwoordigers steeds meer digitaal via e-mail en andere onlinekanalen. Dit zorgt voor de nodige moeilijkheden qua bescherming onder het internationaal publiekrecht. Zo gebruiken diplomatieke posten draadloze zendtoestellen, of wordt de diplomatieke tas vervoerd door *ad hoc* koeriers⁸⁴, of door de gezagvoerder van een vliegtuig⁸⁵. De vraag is of deze vormen van verzending van diplomatieke correspondentie dezelfde bescherming genieten als de traditionele diplomatieke tas.⁸⁶ Deze vraag wordt in deel 3 onderzocht.

56. Een nota is de meest gebruikte vorm van geschreven communicatie tussen een hoofd van een zending en de Minister van Buitenlandse Zaken. De inhoud en het ontwerp van een nota kunnen sterk verschillen, aangezien er geen universeel aanvaarde regels gelden hieromtrent.⁸⁷ Het memorandum biedt een gedetailleerd overzicht van feiten en argumenten die op de feiten gebaseerd zijn, dat niet essentieel verschilt van een nota, behalve dat het niet begint en eindigt met een beleefdheidsformule en niet ondertekend dient te worden, aangezien het normaal gezien persoonlijk wordt afgegeven na een gesprek of door een korte nota begeleid.⁸⁸ Een collectieve nota is een nota opgesteld door de vertegenwoordigers van verschillende staten die gericht is aan een regering aangaande een bepaalde aangelegenheid waarin ze instructies kregen om een gezamenlijke vertegenwoordiging te verzorgen. Dit brengt nauwe banden met zich mee tussen de verschillende machten wiens vertegenwoordigers de nota tekenden.⁸⁹ Verder is ook semi-officiële correspondentie en onofficiële correspondentie mogelijk.⁹⁰

⁸² W. BARNES, “Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice”, *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 174.

⁸³ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 24 – 25.

⁸⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27 §6.

⁸⁵ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27 §5.

⁸⁶ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 107.

⁸⁷ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 41.

⁸⁸ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 45.

⁸⁹ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 46.

⁹⁰ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 49-50, p. 107.

57. Diplomatieke correspondentie belandt vaak in de archieven van een diplomatieke zending of van een Ministerie van Buitenlandse Zaken. Omwille van die reden hadden de juristen van de Commissie voor Internationaal Recht⁹¹ ook oog voor de bescherming van de archieven. Archieven van de diplomatieke zendingen genieten ook onschendbaarheid, om het even waar ze zich ook mogen bevinden.⁹² Ze mogen niet in beslag genomen worden, zelfs niet als bewijsmateriaal bij rechtszaken of strafklachten. Archieven kunnen opgeslagen zijn in het gebouw van de zending zelf, maar ook nog bij de verzender aanwezig zijn.

58. De CIR heeft herhaaldelijk toegegeven dat ze zich soms baseert op beslissingen van internationale rechtbanken of tribunalen als autoriteit om de stand van het internationaal gewoonterecht te identificeren. In sommige gevallen kan de beslissing van het Internationaal Gerechtshof in een zaak de evolutie van het gewoonterecht in een bepaald domein afremmen of stoppen. In de zaak van de *Democratische Republiek Congo t. België*⁹³ besloot het Internationaal Gerechtshof dat het niet kon besluiten dat er zoiets bestond als immuniteit voor strafrechtelijke vervolging en onschendbaarheid van Ministers van Buitenlandse Zaken in geval van verdenking van oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid.

1.2 De geschiedenis van de diplomatie en het diplomatiek recht: het kader waarbinnen de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie gebruikt worden

1.2.1 De ontwikkeling van de diplomatie

59. Diplomatie is een internationaal gegeven dat zorgt voor een samengaan van sociale, economische, politieke, juridische en geopolitieke factoren. De term 'diplomatie' is echter doorheen de eeuwen vaak verkeerd gebruikt of leidde tot verwarring. Zo is diplomatie geen synoniem voor buitenlands beleid. Buitenlands beleid wordt geformuleerd door de overheid van een bepaalde nationale staat, niet door diplomaten.

60. Diplomatie vereist communicatie tussen soevereine vorsten, en deze nood is ontstaan tijdens de antieke beschavingen. Diplomatieke relaties vóór de 16^e eeuw waren hoofdzakelijk bilateraal georiënteerd. Pas vanaf 1648 naar aanleiding van de Vrede van Westfalen, en de Vrede van Utrecht in 1713, werd een systeem van officiële statencongressen ontwikkeld.⁹⁴ In 1814-1815 was het Congres van Wenen het eerste grote multilaterale forum voor de ontwikkeling van internationaal recht. De geschiedenis van de diplomatieke relaties heeft ons belangrijke lessen geleerd, en deze mag dan ook niet vergeten worden in deze Masterproef.

61. Door vergelijkende analyses tussen de belangrijkste kenmerken van vroegere diplomatieke systemen en de huidige praktijk kunnen gelijkenissen en *best practices* bepaald worden, en geïntegreerd worden in nieuwe rechtsregels en juridische structuren. In deze Masterproef is de analyse of toelichting van de geschiedenis van de diplomatie beperkt tot functionele bespreking. De focus in dit werk ligt op de analyse van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en de mogelijke misbruiken, en remedies die eraan gekoppeld kunnen worden. De diplomatie heeft steeds gepoogd een flexibel systeem van samenwerking en relatiebeheer te blijven, en is daar tot op heden wonderwel in geslaagd. Het recht moet de gids en de conservator zijn voor de diplomatie, maar het recht heeft de flexibiliteit en improvisatie van de diplomatie nodig om een nuttig en actueel instrument te blijven.

⁹¹ Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties (hierna: CIR).

⁹² Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 24.

⁹³ IGH, *Case concerning the Arrest Warrant of April 11, 2000 (DRC t. België)*, Merits, ICJ Rep. 2002, para. 58.

⁹⁴ J. MELISSEN, *Diplomatie: raderwerk van de internationale politiek*, Assen, Van Gorcum, 1999, p. 36.

62. Het diplomatieke spel wordt in een aantal internationaal gehanteerde definities vrij allesomvattend omschreven. Zo wordt “diplomatie” omschreven als de toepassing van intelligentie en tact op het onderhouden van officiële relaties tussen de overheden van onafhankelijke staten, soms uitgebreid tot hun relaties met vazalstaten, of het voeren van handel tussen staten met vreedzame middelen.⁹⁵ Een moderne, meer technische definitie stelt dat “diplomatie” bestaat uit het beheer van internationale betrekkingen door onderhandeling, de methode waardoor betrekkingen aangepast en beheerd worden door ambassadeurs en gezanten, de *business* of kunst van de diplomaat en de vaardigheid of houding in het leiden van internationale communicatie en onderhandelingen. Het Nederlands Instituut voor Internationale Relaties Clingendael definieert “diplomatie” als het mechanisme van vertegenwoordiging, communicatie en onderhandeling, waarmee staten en andere actoren onderling zakendoen.⁹⁶

63. Het diplomatiek korps van een land omvat alle ambtenaren die tewerkgesteld worden in de diplomatieke aangelegenheden, ongeacht of zij in hun thuisland dienst doen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, of in het buitenland in ambassades of andere diplomatieke agentschappen.⁹⁷

64. Het diplomatiek korps wordt opgedeeld volgens een internationaal vastgelegde classificatie. De opdeling tussen ambassadeurs, gezanten en zaakgelastigden werd voor het eerst vastgelegd op het Congres van Wenen in 1815.⁹⁸ Het Congres van Wenen is vanuit diplomatiek oogpunt zeer belangrijk geweest. Deze regels werden ondertekend door Oostenrijk, Spanje, Frankrijk, Groot-Brittannië, Portugal, Pruisen, Rusland en Zweden. Ambassadeurs waren de enigen die het vertegenwoordigende karakter voor hun zendstaat ontvingen, en in elke staat moest een uniforme wijze vastgelegd worden om diplomatieke medewerkers van elke klasse te ontvangen.⁹⁹ De huidige opdeling van hoofden van de zending is uitgewerkt in artikel 14 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. De diplomaten worden opgesplitst in drie klassen, namelijk ambassadeur of *nuntius*, gezant of *internuntius* en zaakgelastigde, allen geaccrediteerd bij het staatshoofd of de Minister van Buitenlandse Zaken.¹⁰⁰

65. Een diplomatiek ambtenaar heeft vele functies en opdrachten te vervullen, gaande van vertegenwoordiging en onderhandeling, tot consultaties tussen groepen van staten en rapportage over economische ontwikkelingen in de ontvangststaat. De diplomaat moet bovendien instaan voor de bescherming van de belangen van landgenoten in de zendstaat, en landgenoten in de ontvangststaat. Monitoring en rapportage, en de communicatie ervan naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de zendstaat zijn dan ook van cruciaal belang.¹⁰¹

66. Het diplomatiek verkeer *ratione personae* wordt beschermd dankzij een breed palet aan statuten en diplomatieke functies. Om de scope van deze Masterproef binnen de perken te houden wordt ingegaan op het statuut van diplomaten die in bilaterale relaties tussen staten functioneren, maar wordt niet ingegaan op *ad hoc* gezanten en medewerkers van internationale organisaties.

⁹⁵ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 3.

⁹⁶ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 2.

⁹⁷ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 7.

⁹⁸ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 82.

⁹⁹ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 82.

¹⁰⁰ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 14.

¹⁰¹ B. SEN, *A diplomat's handbook on international law and practice*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1979, p. 46-79.

1.2.2 Het ontstaan en de juridisering van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden

67. Diplomatieke zendingen en individuele diplomaten genieten een aantal privileges of voorrechten en immuniteiten of onschendbaarheden onder het internationaal publiekrecht. Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden omvatten de onschendbaarheid van persoon en eigendommen, vrijstelling van belastingen en het niet onderworpen zijn aan de burgerlijke en strafrechtelijke jurisdictie van het gastland. Op de burgerlijke immuniteit geldt een beperkt aantal uitzonderingen met betrekking tot particuliere activiteiten. Burgerlijke en strafrechtelijke immuniteit geldt ook voor de inwonende gezinsleden van de diplomaat. Deze voorrechten en immuniteiten zijn voor diplomaten geregeld in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961 en voor de consuls in het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963. De voorrechten en immuniteiten van diplomaten bij internationale organisaties worden geregeld in afzonderlijke multilaterale verdragen.¹⁰²¹⁰³

68. De fundamentele regels van het diplomatiek recht bestaan al van oudsher. Geciviliseerde staten kwamen overeen dat de persoon van de ambassadeur onschendbaar is en een speciale bescherming moet verleend worden aan de boodschappen die hij stuurt en ontvangt van de soeverein.¹⁰⁴

69. De diplomatieke onschendbaarheid is een belangrijke norm en waarde in de moderne diplomatie. In de beginperiode van diplomatieke relaties waren de eigendommen en zelfs de fysieke integriteit van de ambassadeur niet altijd verzekerd. Tussen 1517 en 1648 leidden de opkomst en de ontwikkeling van moderne staten tot de vorming van het moderne internationale statensysteem. Individuele staten gingen zich steeds meer als leden van de internationale gemeenschap beschouwen, en het machiavellistische waardenpatroon werd vertaald in normen die werden neergeschreven in het zich ontwikkelende volkenrecht.¹⁰⁵ Diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden zijn essentieel om constructieve relaties te kunnen onderhouden tussen onafhankelijke soevereine staten. Ze zorgen ervoor dat ambassadeurs en hun personeel onafhankelijk van lokale druk kunnen functioneren bij hun dagelijkse werkzaamheden en bij onderhandelingen, dat ze beschermd worden tegen aanvallen en laster en dat ze vrij kunnen spreken met hun eigen overheden.¹⁰⁶

70. Wederkerigheid of reciprociteit is een heel belangrijk element. De voorrechten en onschendbaarheden worden toegepast op grond van wederkerigheid tussen zendstaat en ontvangstaat. Staten zijn er zich steeds van bewust dat ook hun uitgezonden diplomatiek korps dezelfde bescherming moet kunnen genieten, en zal vaak geen drastische handelingen durven ondernemen tegen het diplomatiek korps van een zendstaat. Elke staat die een diplomaat van een zendstaat niet de gepaste voorrechten of onschendbaarheden biedt op zijn grondgebied, is er zich van bewust dat het collectief verzet riskeert door het diplomatiek korps in zijn eigen hoofdstad, of vergelding tegen zijn eigen vertegenwoordiger bij de staat wiens diplomatiek agent benadeeld werd.¹⁰⁷ Het erkennen van elkaars soevereiniteit, het erkennen van de onschendbaarheid van elkaars gezanten en religieuze tolerantie zijn in de 16^e en 17^e eeuw succesfactoren geworden voor een bloeiende diplomatie.¹⁰⁸

¹⁰² CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 2.

¹⁰³ *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* van 13 februari 1946, *United Nations Treaty Series* Vol. 90, 327, *UN Doc. A/RES/22A* (1946).

¹⁰⁴ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 106.

¹⁰⁵ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 18-19.

¹⁰⁶ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 107.

¹⁰⁷ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 107.

¹⁰⁸ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 18-19.

71. In de 16^e en 17^e eeuw werd in de statenpraktijk aanvaard dat zelfs indien er bewijsmateriaal bestond dat de ambassadeur zich had ingelaten met samenzwering of verraad tegen de ontvangende soeverein, hij toch immuun was voor strafvervolging door de ontvangende staat. De ambassadeur kon wel verbannen worden, maar niet aangehouden of vervolgd worden. Immuniteit van de ambassadeur op het vlak van burgerlijke aansprakelijkheid in de ontvangststaat werd ontwikkeld in de zeventiende eeuw.¹⁰⁹

72. Midden de 18^e eeuw werden de voorrechten en onschendbaarheden van diplomaten, en de eigendommen van diplomaten en de diplomatieke communicatie in het internationaal gewoonterecht verder uitgewerkt. Emer de Vattel beschreef deze voorrechten en onschendbaarheden in zijn werk "*Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*" uit 1758.¹¹⁰ Dit boek werd lang beschouwd als het toonaangevende handboek op het gebied van internationaal recht.

73. In de 18^e en de 19^e eeuw werd de diplomatieke onschendbaarheid erkend in het internationaal recht op grond van het principe van extraterritorialiteit en het representatieve karakter, gebaseerd op de theorieën van Grotius¹¹¹, Bynkershoek en Vattel.¹¹² In de moderne statenpraktijk en de actuele rechtsleer wordt deze onschendbaarheid gewettigd op basis van de functionele theorie, namelijk de noodwendigheden van de functie van de diplomatieke vertegenwoordiger.

1.2.3 De geschiedenis van het moderne diplomatiek recht

74. In het begin van de 20^e eeuw ontstond een reeks van codificaties van de regels van het diplomatiek recht, die voortborduren op de functionele theorie. De grootste stappen werden genomen met het Verdrag van Havana over Diplomatieke Functionarissen, getekend in 1928,¹¹³ en het Verdrag van het Onderzoeksvoorstel van Harvard inzake diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden¹¹⁴, gepubliceerd in 1932.¹¹⁵ Uiteindelijk werden veertien Latijns-Amerikaanse staten partij bij het Verdrag van Havana, en het omschreef zichzelf als een interim instrument 'tot er meer volledige reglementering van de rechten en plichten van diplomatieke functionarissen kan geformuleerd worden'.¹¹⁶

75. De twintigste eeuw heeft voor een grote ommekeer gezorgd in de diplomatieke correspondentie. Vroeger had de diplomatieke vertegenwoordiger in de ontvangststaat het monopolie op de communicatie met de zendstaat, en kon die persoon filteren en accenten leggen in wat aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de zendstaat meegedeeld werd. De diplomaten van de negentiende eeuw behoorden vaak tot de aristocratie, terwijl in de twintigste eeuw een grote democratisering werd doorgevoerd. In 1933 werd de Britse diplomatieke dienst toegankelijk voor vrouwen. Deze hele evolutie kwam er door een aantal processen van materiële transformatie en door grondige wijzigingen in de internationale politieke cultuur.¹¹⁷

¹⁰⁹ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 106.

¹¹⁰ E. VATTEL, *Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Londen, 1758, IV.VII, Sect. 92.

¹¹¹ J. BAYLIS en S. SMITH, S., *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 54.

¹¹² W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 175.

¹¹³ Verdrag betreffende diplomatieke agenten, aangenomen door de Zesde Internationale Amerikaanse Conferentie, getekend te Havana, 20 februari 1928, *OAS Law and Treaty Series*, nr. 34.

¹¹⁴ Harvard Research Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities, 1979, *American Journal of International Law* (Supp 1932), p. 26.

¹¹⁵ F. PRZETACZNIK, "L'immunité de juridiction civile, des membres de la mission spéciale", *Revue de Droit International de sciences diplomatiques et politiques*, Genève, 1972, p. 191.

¹¹⁶ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 108.

¹¹⁷ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 27 – 34.

76. De democratisering van de diplomatie liep merendeels gelijk met een groeiende professionalisering van het beroep. Deze professionalisering werd alsmaar belangrijker gezien het brede aantal specialisaties dat moest opgevolgd worden vanuit de diplomatie, gaande van economische en culturele tot klimaatgerelateerde onderwerpen. Bovendien speelde de mediatisering van internationale relaties een grote rol.¹¹⁸ De media waren goed vertegenwoordigd op internationale conferenties, en speelden de berichtgeving vaak sneller door dan de gezanten. Diplomaten zagen deze tendens vooral als een bedreiging voor de geheimhouding en discretie van de diplomatie. Bovendien zorgde de internationale evolutie op het vlak van technologie en transport voor een nieuw type maatschappij, waarbij ook industriëlen, politici en ambtenaren een belangrijke rol te spelen hebben, en aparte fora opzetten naast de diplomatieke wegen. Deze actoren zijn echter niet gebonden door het internationaal recht en het internationaal gewoonterecht die van toepassing zijn op diplomaten.¹¹⁹ Het gevolg is uiteraard ook dat zij niet de bescherming genieten die officiële diplomatieke vertegenwoordigers wel genieten onder het internationaal recht.

77. De grootste evolutie in het internationaal recht kwam er dankzij het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer in 1961. Dit verdrag heeft het recht rond diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden tot een hoger niveau getild, en werd afgesloten met de ratificatie door 113 staten. Gedurende meerdere jaren werd de tekst van het verdrag zorgvuldig voorbereid door de Commissie voor Internationaal Recht (*International Law Commission* of ILC) van de Verenigde Naties, die zorgvuldig de commentaren van verscheidene staten op de opeenvolgende voorstellen in rekening nam. De voorlopige versie van de tekst werd voorgelegd aan een conferentie waarop alle leden van de Verenigde Naties, leden van de gespecialiseerde agentschappen en partijen bij het Statuut van het Internationaal Gerechtshof werden uitgenodigd. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer werd daarom aanzien als de autoriteit op het vlak van codificatie van de verschillende domeinen van het diplomatiek recht, met integratie van het gewoonterecht en afweging van het gewicht van statenpraktijk door onderzoek. De tekst hield ook rekening met de conflicterende belangen van overheden wat betreft de beperkte, maar belangrijke onderwerpen waarin het noodzakelijk is een compromis te vinden.¹²⁰

78. Niet enkel het diplomatiek personeel, maar ook de diplomatieke koeriers die de diplomatieke tassen vervoeren worden door alle overheden beschouwd als onschendbaar voor lokale rechtsmacht. De diplomatieke tassen die zij vervoeren mogen niet geopend noch doorzocht worden. Deze bescherming is gebaseerd op het recht van diplomatieke vertegenwoordigers om vrij te communiceren met hun overheden.¹²¹

¹¹⁸ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 27 – 34.

¹¹⁹ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 27 – 34.

¹²⁰ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 108.

¹²¹ W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 179.

1.3 De bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie vóór het Verdrag van Wenen: soevereiniteit versus voorbereiding van codificatie van internationaal gewoonterecht

79. Tot aan de aanneming van het Verdrag van Wenen van 1961 was de statenpraktijk de belangrijkste rechtsbron in internationale diplomatieke relaties. Volgens het Statuut van het Internationaal Gerechtshof (art. 38, eerste lid) wordt een regel statenpraktijk wanneer er sprake is van voldoende consistentie, wanneer algemene praktijk wordt vastgesteld en er een bepaalde herhaling of duur is.¹²² Voor het Weens Verdrag was het aanvaarde internationale statenpraktijk dat in uitzonderlijke gevallen de ontvangststaat vragen mocht stellen indien deze staat de zendstaat ervan verdacht de diplomatieke tas te misbruiken. De zendstaat had dan de keuze: ofwel stuurde de ontvangststaat de verdachte tas terug naar de plaats van oorsprong, ofwel liet de zendstaat toe dat de officiële instanties van de zendstaat de tas openden in aanwezigheid van een lid van de zending van de zendstaat.¹²³ De conclusie is dat er een bepaalde vorm van bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie bestond, maar geen onschendbaarheid *sensu stricto*.

80. De Commissie voor Internationaal Recht binnen de Verenigde Naties (CIR) zette in 1949 voor het eerst de codificatie van de rechtsregels met betrekking tot het diplomatieke verkeer op de agenda. De Verenigde Naties beseften ook dat codificatie van het internationaal gewoonterecht een cruciale factor was voor de verbetering van de relaties tussen de lidstaten. Uit ervaring was gebleken dat rustige en efficiënte banden tussen staten grotendeels afhingen van het bestaan van gevestigde regels voor diplomatieke relaties.¹²⁴ In oktober 1955 vroeg de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties¹²⁵ aan alle landen om hun nationale wetgeving op het vlak van diplomatiek en consulaire verkeer mee te delen. Uiteindelijk verschenen de resultaten in 1958 in boekvorm, uitgegeven door de VN.¹²⁶ Het boek omvat zowel de toenmalige geldende nationale wetgeving, als een overzicht van bestaande multilaterale verdragen en bilaterale verdragen rond diplomatiek verkeer.¹²⁷

81. Uit dat overzicht blijkt dat er vóór het Verdrag van Wenen vooral rond douaneproblematieken veel regels opgesteld waren, maar dat er weinig specifiek gericht was op de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Het valt ook op dat de meeste regels rond onschendbaarheden en voorrechten voor diplomaten focussen op persoonlijke voordelen zoals de import van een wagen, en dat er weinig of geen aandacht geschonken wordt aan de bescherming van de persoon als vertegenwoordiger van een staat, en aan de bescherming van de communicatie en de eigendommen van soevereine staten met vertegenwoordigingen in de nationale staat die de wetgeving opstelt. De regels rond belastingen, douanerechten, enzovoort, zijn preciezer, alsook de gegevens die toelaten om deze vast te stellen. Na analyse van de diverse regels kan afgeleid worden dat staten op het vlak van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie graag hun staatssoevereiniteit behielden en deze weinig in regels gaten vóór het ontstaan van het Verdrag van Wenen.

82. Een aantal landen vormen hierop een uitzondering, waaronder Zweden. Eerst volgt een overzicht van enkele landen van het Europese continent. In de Zweedse regelgeving wordt

¹²² Statuut van het Internationaal Gerechtshof, art. 38, eerste lid.

¹²³ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.185.

¹²⁴ C.M., NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 496.

¹²⁵ Verenigde Naties (hierna: VN).

¹²⁶ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, 511 p.

¹²⁷ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 1-511.

eerst aangekondigd dat de burgerlijke en strafrechtelijke wetgeving in **Zweden** slechts summier regels oplegt rond de diplomatieke en consulaire onschendbaarheden. Het merendeel van de regels zou geformuleerd zijn in de vorm van algemene rechtsbeginselen, wat de rechtbanken ertoe verplicht zich te baseren op de rechtsspraak en rechtsleer.¹²⁸ Echter, sinds 24 mei 1918 legt een circulaire van de *Algemene Directie van de Douane van Zweden* regels op rond de bescherming van de diplomatieke correspondentie en de verzending via diplomatieke koerier. Indien een douanier een diplomatiek koerier ervan verdenkt de douane te willen vermijden, en zendingen mee te brengen die door het aantal of door het gewicht niet enkel of niet hoofdzakelijk officiële documenten lijken te bevatten, moet deze douanier de zending bijhouden, zonder inspectie, en een gedetailleerd telegrafisch rapport versturen naar het Ministerie van Financiën. We spreken hier dus van detentie van de diplomatieke tas *avant la lettre*, met opening in het bijzijn van een vertegenwoordiger van de zendstaat.^{129 130} Op 4 juni 1954 heeft een koninklijke ordonnantie voor buitenlanders nog bijkomende regels opgelegd rond de diplomatieke koerier. In artikel 75 van de ordonnantie wordt bepaald dat de koerier van een buitenlandse mogendheid moet, bij aankomst in het koninkrijk Zweden, in het bezit zijn van een paspoort met visum (indien dit voorgeschreven is voor de inwoners van de staat waartoe hij behoort) en ook een speciaal document moet mee hebben dat zijn hoedanigheid van koerier bevestigt, samen met een lijst van de bagage van de koerier, opgesteld door de bevoegde overheid en een indicatie van het totale gewicht van deze bagage in kilogram. Wat de koerier zelf betreft, zullen de algemene regels toegepast worden die van kracht zijn op aankomst in en vertrek uit het land.¹³¹

83. In **Zwitserland** waren de regels reeds vrij specifiek uitgewerkt. In afdeling 4, artikel 3 van de regels van het *Federaal Politiek Departement inzake diplomatieke en consulaire immuniteiten en privileges* wordt gesteld dat de vrije werking van de zending impliceert voor de diplomatieke vertegenwoordiger dat hij zonder inmenging kan communiceren met zijn regering. Hij heeft het recht om cijfers of codes te gebruiken om telegrammen uit te wisselen. De diplomatieke tas die de diplomatieke post bevat, zijnde officiële correspondentie, is onschendbaar indien deze voorzien is van een officiële verzegeling (zegel of lood) aangebracht door het Ministerie van Buitenlandse Zaken of door een diplomatieke zending. Ongeacht het feit of de diplomatieke tas zonder of met begeleiding verstuurd wordt, moet ze in ieder geval vergezeld zijn van een officieel document (attest, koerierbrief, vrijgeleide). In principe wordt enkel de correspondentie tussen diplomatieke missies en hun regering gekwalificeerd als diplomatieke tas. De diplomatieke koerier geniet geen vrijstelling van controle van zijn persoonlijke bagage door de douane.¹³² Op de diplomatieke missies in Bern waren nog een aantal specifieke regels van toepassing. Zij hadden expliciet het recht om de officiële correspondentie, dossiers en dienstdocumenten te verzenden en te ontvangen in verzegelde valiezen. Deze faciliteit is echter beperkt tot verzendingen gericht aan of komende van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, of een bureau gelijkgesteld aan de vertegenwoordigende overheid, of van een diplomatieke missie met dezelfde nationaliteit geaccrediteerd in het buitenland. De diplomatieke correspondentie mag enkel officiële correspondentie bevatten, dossiers en dienstdocumenten. Alle koopwaar is uitgesloten.¹³³

¹²⁸ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 293-294.

¹²⁹ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 302.

¹³⁰ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 302.

¹³¹ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 303.

¹³² VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 307.

¹³³ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 317.

84. In de tekst van **België** is duidelijk dat genderneutraliteit nog niet bekend was in de jaren vijftig. In het memorandum over het fiscale en douaneregime van toepassing op de leden van het diplomatiek korps geaccrediteerd in België wordt meegedeeld dat de hoofden van de diplomatieke zending, met de buitenlandse nationaliteit, vrijgesteld worden van het doorzoeken van de bagage en douaneheffingen. Dezelfde onschendbaarheden zijn toegekend voor de echtgenoten van de hoofden van de zending, wanneer zij reizen zonder hun echtgenoot, op voorwaarde dat ze hun identiteit kunnen bewijzen aan de hand van hun paspoort. Van echtgenoten die hun vrouw die hoofd van een zending is vergezellen, is geen sprake.¹³⁴

85. Het Zuid-Amerikaanse continent bleef niet achter. **Argentinië** had in 1955 in een nationaal decreet over de onschendbaarheden en voorrechten van het diplomatiek en consulair personeel en het personeel van internationale organisaties reeds bepalingen opgesteld rond de diplomatieke koerier en de diplomatieke tas. De diplomatieke koeriers kregen vrije doorgang aan de douanecontrole indien zij gesloten en verzegelde pakketten bijhadden die diplomatieke correspondentie bevatten. Het volstaat dat de diplomatieke koerier het correcte paspoort bezit met een visum van de diplomatieke zending, met vermelding van de status van diplomatiek koerier. De diplomatieke tassen die enveloppes, verzegelde brieven en pakketten bevatten en via de luchthaven aankomen in Argentinië krijgen ook vrije doorgang.¹³⁵

86. In **Viëtnam** golden ook reeds vrij specifieke regels rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Bovendien vermeldt de nationale wetgeving als één van de weinigen het wederkerigheidsbeginsel als voorwaarde voor de toepassing van de regels.¹³⁶

“De pakketten die voorzien zijn van officiële zegels of lood door buitenlandse kabinetten zijn vrijgesteld van elke doorzoeking, op voorwaarde dat ze vervoerd worden door diplomatieke agenten of koeriers, vergezeld van een blad dat het aantal colli's vermeldt en aanduidt dat ze officiële documenten vervoeren. Bij wijze van wederkerigheid mogen de diplomatieke tassen van buitenlandse overheden toevertrouwd worden aan de postagent die aanwezig is op de postboten en afgegeven worden aan de ambassades zonder onderworpen te worden aan de lokale douanecontroles.”¹³⁷

87. De **voormalige Unie van Socialistische Sovjetrepublieken**¹³⁸ had sinds 14 januari 1927 vrij concrete regels rond diplomatieke en consulaire missies van vreemde staten op haar grondgebied. De vrijheid van communicatie wordt toegelicht, en diplomatieke vertegenwoordigers mogen de boodschappen in gewone taal of via gecodeerde telegrammen versturen. Artikel 3 van deze regels bepaalde het volgende¹³⁹:

“De diplomatieke vertegenwoordigers van vreemde staten mogen vrij communiceren met hun overheden en met diplomatieke vertegenwoordigers van hun land in derde staten door taal of door gecodeerde telegrammen en via diplomatieke of gewone post, en mogen ook vrij communiceren met consulaire vertegenwoordigers in hun land op het grondgebied van de USSR per post of via taal of gecodeerde telegrammen.”

¹³⁴ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 29.

¹³⁵ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 7.

¹³⁶ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 405.

¹³⁷ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 405-406.

¹³⁸ Unie van Socialistische Sovjetrepublieken (hierna: USSR).

¹³⁹ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 336.

Artikel 8 van de regels van de USSR bepaalde dat:

“diplomatieke koeriers die diplomatieke post vervoeren die gericht is aan de diplomatieke missies van vreemde staten op het grondgebied van de USSR of diplomatieke post gericht door dergelijke missies aan de Minister van Buitenlandse Zaken van de betrokken staat of aan diplomatieke missies van hun eigen staat in derde landen, en diplomatieke koeriers van vreemde staten die diplomatieke relaties onderhouden met de USSR die diplomatieke post meebrengen in transit door het grondgebied van de USSR, genieten onschendbaarheid van hun persoon. Ze zullen immuun zijn van arrestatie of detentie door de administratieve of gerechtelijke autoriteiten. Diplomatieke post vervoerd door de voornoemde koeriers mag onder geen enkele omstandigheid geopend of vastgehouden worden. De bevoegde organen van de USSR en de Republieken van de Unie zullen verplicht zijn elke mogelijke bijstand te verlenen aan deze koeriers om hun vrije beweging te garanderen en de bescherming van de diplomatieke post die zij vervoeren. Bovenstaande privileges worden enkel toegekend aan diplomatieke koeriers op grond van wederkerigheid.”¹⁴⁰

88. De **Verenigde Staten** gingen in de nationale wetgeving nog een stap verder dan de andere staten. In het strafrecht werd een sectie voorzien voor diplomatieke codes en diplomatieke correspondentie. In hoofdstuk 45, sectie 952 van het strafrecht werd bepaald dat een persoon die diplomatieke correspondentie, diplomatieke codes of een deel van deze correspondentie tussen een buitenlandse overheid en haar diplomatieke missie in de Verenigde Staten onderschept en publiceert of in een andere code omzet, maximum een geldboete van 10.000 dollar kan opgelegd krijgen, en maximum een gevangenisstraf van tien jaar. Beide straffen kunnen eventueel gecombineerd worden.¹⁴¹

89. Een aantal landen verwijzen in de nationale regelgeving louter naar het internationaal recht als geldende rechtsgrond voor diplomatieke vertegenwoordigers en de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie, zoals bijvoorbeeld **Thailand**¹⁴² en **de Heilige Stoel**¹⁴³.

90. De landen die partij waren bij het Verdrag betreffende diplomatieke agenten, aangenomen door de Zesde Internationale Amerikaanse Conferentie, getekend te Havana, op 20 februari 1928, voorzagen via artikel 15 reeds dat de staten diplomatieke agenten alle faciliteiten moesten bieden om hun functies uit te voeren en meer specifiek dat zij vrij kunnen communiceren met hun regeringen.¹⁴⁴

91. Uit de nationale regelgeving van een groot aantal landen volgt de vaststelling dat er geen expliciete wetten bestonden rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Onder andere in **Portugal, Joegoslavië, Zuid-Afrika, Oekraïne en Turkije** was dit het geval.

¹⁴⁰ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 336.

¹⁴¹ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 385.

¹⁴² VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 325.

¹⁴³ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, p. 293.

¹⁴⁴ Verdrag betreffende diplomatieke agenten, aangenomen door de Zesde Internationale Amerikaanse Conferentie, getekend te Havana, 20 februari 1928, art. 15.

Deel 2: HET JURIDISCH KADER

2.1 De bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie onder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: de grootste geslaagde codificatie van internationaal publiekrecht van de 20^e eeuw

92. In deel 2 wordt nagegaan hoe het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer tot stand is gekomen. Heel wat juridisch analysewerk en lobbying gingen eraan vooraf. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het werk van de Commissie voor Internationaal Recht, de Weense Conferentie en de invloed van de verscheidene soevereine staten in het diplomatieke spel. In de twintigste eeuw werd de behoefte aan codificatie van de rechtsregels rond diplomatiek verkeer steeds groter. Zoals in vorig hoofdstuk aangehaald, werd deze behoefte ook binnen de VN opgevangen.¹⁴⁵ De CIR van de VN zette dit onderwerp op de agenda in 1949.¹⁴⁶ Om een doorgedreven analyse van de relevante artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer te bieden werd een artikelsgewijze commentaar uitgewerkt in dit hoofdstuk.

93. De CIR werd opgericht in 1948¹⁴⁷, en moet ondersteuning bieden aan de Algemene Vergadering¹⁴⁸ van de VN. Initieel werkten 21 leden bij de commissie. Sinds 1982 werken er 34 juristen. De Algemene Vergadering heeft geen bevoegdheid om zelf regels van internationaal recht vast te stellen, maar slechts een voorbereidende bevoegdheid inzake verdragsontwerpen en codificatie. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer wordt ook wel de Conventie van Wenen, de Weense Conventie, het Verdrag van Wenen of het Weens Verdrag genoemd. Bij het Verdrag van Wenen werden twee facultatieve protocollen opgesteld: het Facultatief Protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen¹⁴⁹ en het Facultatief Protocol betreffende de verkrijging van nationaliteit¹⁵⁰.

94. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer is het eerste verdrag dat de regels van modern diplomatiek recht zo allesomvattend beschrijft. Eerdere pogingen van rechtswetenschappers om aan multilaterale codificatie te doen, zoals de Weense regeling van 1815 betreffende de klassen en voorrang van zendingshoofden, de resoluties aangenomen door het Instituut voor Internationaal Recht in 1895 en 1929, en de Harvard Draft Conventie voor diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden van 1932, hadden dit domein niet zo grondig doorgelicht en beschreven in een verdrag. Bijna ieder onderwerp in diplomatiek recht waarover regels bestonden of waarbij er interesse was om niet-geharmoniseerde statenpraktijk te harmoniseren werd in het Verdrag behandeld. Enkele beperkte onderwerpen zoals bankrekeningen van ambassades en diplomatiek asiel¹⁵¹ werden niet behandeld.¹⁵²

95. Internationaal gewoonterecht wordt vaak gekenmerkt door een gebrek aan helderheid en door onzekerheid. Bovendien focust internationaal gewoonterecht de regels op het gedrag van staten in het verleden, en niet op welke statelijk gedrag wenselijk is in de toekomst.¹⁵³ Binnen de Verenigde Naties was men het erover eens dat instellingen moesten gecreëerd

¹⁴⁵ J. MELISSEN, *Diplomatie: raderwerk van de internationale politiek*, Assen, Van Gorcum, 1999, p. 76.

¹⁴⁶ C. M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 496.

¹⁴⁷ A/RES 174 (II) van 21 november 1947 – huidig nummer: A/RES 36/39 van 18 november 1981.

¹⁴⁸ Algemene Vergadering (van de Verenigde Naties) (hierna: AV).

¹⁴⁹ Facultatief protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 april 1961, *United Nations Treaty Series*, vol.500, p. 241.

¹⁵⁰ Facultatief Protocol betreffende de verkrijging van nationaliteit aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 24 april 1963, *United Nations Treaty Series*, vol. 596, p. 463.

¹⁵¹ zie "Lijst van veel gebruikte termen" op p. 9 van deze Masterproef.

¹⁵² E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 3.

¹⁵³ A. WATTS, 'Codification and Progressive Development of International Law', in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 1.

worden die codificatie en progressieve ontwikkeling van het internationaal recht nastreefden. Codificatie en progressieve ontwikkeling zijn twee aparte concepten. Codificatie doelt op de precieze formulering en bepaling van regels van internationaal recht in domeinen waarin er al ruime ervaring is die geleid heeft tot extensieve statenpraktijk en gewoonterechtelijke regels. Progressieve ontwikkeling daarentegen beoogt de ontwikkeling van regels over thema's die nog niet geregeld zijn door het internationaal recht, of waar het recht in de statenpraktijk onvoldoende ontwikkeld is.¹⁵⁴ Beide functies zijn op heden de verantwoordelijkheid van de VN-Commissie Internationaal Recht.¹⁵⁵

96. Bij een geschil over voorrechten en onschendbaarheden tussen een staat die partij is en een staat die geen partij is bij het Verdrag, wordt in de rechtspraak over het algemeen de kwestie beslecht als ware de tekst van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer toch van toepassing. Hoewel de risico's op problemen voor diplomaten in het buitenland langzaam stijgen, op het vlak van geweld, ontvoeringen en aanvallen op ambassades en voertuigen, zijn de inbreuken op de voorzieningen van het verdrag door overheden zeer beperkt. De codificatie uit 1961 lijkt in de 21^e eeuw nog steeds mee met haar tijd. Het reciprociteitsbeginsel biedt een belangrijke *incentive* voor staten om correct te handelen en bescherming te bieden aan correspondentie van zendstaten.¹⁵⁶

97. Bij haar vijfde sessie in 1953 zette de CIR de codificatie van diplomatieke relaties en onschendbaarheden bovenaan de prioriteitenlijst.¹⁵⁷ Ze deed dit naar aanleiding van Resolutie 685 (VII) van 5 december 1952 van de Algemene Vergadering van de VN.¹⁵⁸ In 1954 werd de zesde sessie georganiseerd en begon de CIR daadwerkelijk aan de voorbereiding van een verdragstekst, met de aanstelling van de Bijzondere Rapporteur, E.F. Sandström. Bij de negende sessie van de CIR, in 1955, werd gedebatteerd over een voorstel van regels over diplomatieke relaties en onschendbaarheden. Na afloop van deze sessie werd een aangepast voorstel verstuurd naar de lidstaten van de Verenigde Naties, en deze konden op hun beurt commentaren en vaststellingen neerpennen bij het voorstel.¹⁵⁹ Tijdens de tiende sessie van de CIR¹⁶⁰ werd een nieuw voorstel afgewerkt. In 1958 werd een ontwerpverdrag bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ingediend.¹⁶¹¹⁶² De Zesde Commissie van de VN is het belangrijkste forum voor de bespreking van juridische aangelegenheden binnen de Algemene Vergadering. Elke VN-lidstaat mag een vertegenwoordiger afvaardigen in deze commissie.

98. In 1958 werd in deze commissie een debat gevoerd over de codificatie van het internationaal gewoonterecht inzake diplomatieke voorrechten en meerdere afgevaardigden vreesden ervoor dat door regulering van deze materie starheid zou geïntroduceerd worden. Het internationaal gewoonterecht zou moeten volstaan, en regulering zou de draagwijdte van de toenmalige voorrechten en immuniteiten ernstig beperken. Deze tegenstanders van codificatie wilden de Zesde Commissie ervan overtuigen dat enkel het gewoonterecht moest opgetekend worden, als een interessanter alternatief voor regulering door een verdrag.¹⁶³ Gelukkig pleitte het merendeel van de leden voor codificatie via een verdrag. Anders bestond

¹⁵⁴ Statuut IGH, art. 15.

¹⁵⁵ A. WATTS, 'Codification and Progressive Development of International Law', in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 2.

¹⁵⁶ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 108.

¹⁵⁷ CIR, YILC 1955, vol. II, document A/CN.4/91.

¹⁵⁸ A/RES 685 (VII) van 5 december 1952.

¹⁵⁹ CIR, YILC 1956, vol. II, document A/CN.4/98. "Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities" (ST/LEG/SER.B/7, United Nations publication, Sales No. 58.V.3), additional volume in 1963 (ST/LEG/SER.B/13, United Nations publication, Sales No. 63.V.5).

¹⁶⁰ CIR, YILC 1958, vol. II, document A/3859, para. 53.

¹⁶¹ Statuut van de VN-Commissie Internationaal Recht, art. 18-23.

¹⁶² CIR, YILC 1958, vol. II, document A/3859, para. 50.

¹⁶³ *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session, Annexes*, agenda item 56, document A/4007.

er nu geen algemeen erkend instrument voor de rechtvaardiging van diplomatieke voorrechten en immuniteiten in bilaterale relaties tussen staten. De voorstanders van een verdrag waren het initieel niet eens over de uitwerking van het verdrag. Ofwel werd de uitwerking toevertrouwd aan de Zesde Commissie, ofwel werd de eer aan de CIR gelaten. Uiteindelijk haalde deze laatste optie het.¹⁶⁴

99. De AV stemde in en organiseerde een internationale gouvernementele conferentie over deze juridische aangelegenheid. 81 staten stemden in met deelname aan de conferentie en vergaderden in Wenen van 2 maart tot 14 april 1961¹⁶⁵. De tekst van het Verdrag inzake diplomatiek verkeer werd officieel vastgesteld en opengesteld voor ondertekening door staten op 18 april 1961. Het Verdrag inzake diplomatiek verkeer en de twee optionele protocollen traden in werking op 24 april 1964. Het aantal staten dat partij is bij dit verdrag is werkelijk heel hoog.¹⁶⁶ Volgens de voorstanders duidt dit dan ook op het belang dat soevereine staten hechten aan uniforme en internationaal erkende rechtsregels op dit gebied. In juli 2016 staat de teller op 190 staten die partij zijn bij het Verdrag. Alle VN-lidstaten zijn partij, behalve Antigua en Barbuda, de Republiek Palau, de Salomoneilanden, Zuid-Soedan, de Republiek Vanuatu en de VN-staten met de status van observator, namelijk de Heilige Stoel en de Palestijnse Staat.¹⁶⁷

100. Dankzij het feit dat het Weens Verdrag grotendeels een codificatie is van het internationaal gewoonterecht zoals het bestond in 1961, stemmen de rechten en plichten die gelden in de staten die geen partij zijn bij het Verdrag grotendeels overeen met de gedragsregels van het Verdrag.¹⁶⁸ Het IGH heeft deze overeenstemming bevestigd in 1980, in de zaak van de Verenigde Staten tegen Iran, naar aanleiding van de bezetting van de Amerikaanse ambassade in Teheran en de gijzeling van de aanwezige Amerikaanse diplomaten.¹⁶⁹

101. De Commissie voor Internationaal Recht wenste de status van de diplomatieke tas in het internationaal publiekrecht vast te leggen. In de praktijk werd de absolute onschendbaarheid van de diplomatieke tas vaak correct uitgevoerd. In een voorbereidend document dat dateert van 1957 werd voorgesteld dat het in vraag stellen en terugsturen van de diplomatieke tas mogelijk werd. Dit stond in de voorbereidende artikelen opgesteld door de Commissie voor Internationaal Recht.¹⁷⁰ De meerderheid van de leden van de Commissie gingen er echter mee akkoord dat de onschendbaarheid van de diplomatieke tas opgenomen werd in artikel 27, derde lid. De Commissie overwoog drie voorstellen. In het eerste voorstel zou een absolute onschendbaarheid geboden worden aan de diplomatieke tas. In het tweede voorstel werd een onderscheid gemaakt tussen officiële correspondentie en voorwerpen bestemd voor officieel gebruik, waarbij de voorwerpen bestemd voor officieel gebruik zouden mogen onderzocht worden door de ontvangststaat. In het derde en laatste voorstel kon de diplomatieke tas doorzocht worden indien zware verdenkingen erop rustten, en uiteindelijk teruggestuurd worden naar de plaats van herkomst.

¹⁶⁴ A/RES 1450 (XIV) van 7 december 1959.

¹⁶⁵ *Official Records of the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March–14 April 1961*, vol. I (United Nations publication, Sales No. 61.X.2); and *ibid.*, vol. II (United Nations publication, Sales No. 62.X.1).

¹⁶⁶ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 76.

¹⁶⁷ Website United Nations Treaty Collection (UNTC), *Status Weens Verdrag voor Diplomatiek Verkeer*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en, laatste consultatie: 11/07/2016.

¹⁶⁸ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 76.

¹⁶⁹ IGH, *Iran v. VSA, (Case concerning US Diplomatic and Consular Staff in Teheran)* ICJ Rep. 3.61 I.L.R. 504, 530 (1980).

¹⁷⁰ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.185.

102. In de finale tekst komt bovenstaande paragraaf echter niet meer voor. De formulering werd vervangen door: “zal niet geopend, noch vastgehouden worden”.¹⁷¹ Tot in het jaar 2016 zijn er geen wijzigingen van artikel 27 van het Weens Verdrag doorgevoerd. Men spreekt van een juridische *status quo* op het vlak van bescherming, omdat er geen consensus bereikt is sinds de jaren zestig over de status van onschendbaarheid van de diplomatieke tas.

2.1.1 Structuur van het VWDV wat betreft de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie

2.1.1.1 Inleiding: kwalificatie als verdrag

103. In de zaak “S.S. Lotus” in 1927 stelde het Permanent Hof van Internationale Justitie¹⁷² dat de rechtsregels die bindend zijn voor staten voortkomen uit de vrije wil van de staten zoals uitgedrukt in verdragen of gebruiken die algemeen aanvaard zijn als de uitdrukking van rechtsprincipes.¹⁷³ De consequentie van deze vaststelling is dat de regels in het VWDV heel belangrijk zijn voor het respecteren en toepassen van het stelsel van diplomatieke voorrechten en immuniteiten wereldwijd.

104. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer wordt in de rechtsleer als declaratief beschouwd, en slechts in zeer beperkte mate als constitutief.¹⁷⁴ Het Verdrag van Wenen is een universeel verdrag geworden. Op het moment van aanneming van het verdrag werd het beschouwd als een verregaande ontwikkeling van het gewoonterecht, maar nu wordt het aanzien als vaststaand recht.¹⁷⁵ In andere codificaties in het internationaal publiekrecht werd verwezen naar het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer als referentie, namelijk in het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer en het Verdrag inzake bijzondere zendingen van 8 december 1969.¹⁷⁶ Een verscheidenheid aan factoren heeft ertoe bijgedragen dat dit verdrag zoveel formele steun kreeg en mocht rekenen op een hoge graad van eerbiediging van de regels. Zo waren de rechtsregels die in deze vorm gegoten werden reeds lang informeel gerespecteerd en bevestigd.

105. De gewoonte is de oudste bron van het internationaal publiekrecht. Ze heeft dezelfde kracht gekregen als het verdrag. Art. 38, eerste lid (b) van het Statuut van het IGH en het IGH zelf leggen vereisten op voor de kwalificatie van rechtsregels als gewoonterechtelijke regels. De vorming van een gewoonterechtelijke regel vereist twee onderscheiden elementen. Ten eerste is een objectief of materieel element vereist, met name de veelvuldige herhaling over een zekere duur van gelijklopende gedragingen door staten in een bepaalde aangelegenheid. Ten tweede is een subjectief of psychologisch element nodig (*opinio iuris sive necessitatis*), met name de overtuiging van de staten dat de gedragingen in deze aangelegenheid een juridisch obligatoir karakter hebben. Vaststelling van het bestaan van een gewoonterechtelijke regel is een inductief proces. Er wordt uitgegaan van een voldoende ruime statenpraktijk. Het IGH bevestigde deze aanpak in de zaak rond de *Gulf of Maine Area*¹⁷⁷. Volgens het IGH is gewoonte een verzameling van gewoonterechtelijke regels waarvan de aanwezigheid in de *opinio iuris* van staten getest kan worden door op inductie gebaseerde analyse van een voldoende ruime en overtuigende praktijk, en niet door deductie vanuit vooropgestelde ideeën.

106. Bepaalde handelingen in het diplomatiek verkeer zijn gebruiken die voortspruiten uit internationale hoffelijkheid (*comitas gentium* of *courtoisie*). Dergelijke handelingen maken geen

¹⁷¹ UN Doc.A/CN.4/91, art. 16 para. 2; ILC Yearbook 1957 Vol. I p. 74.

¹⁷² Hierna: PHIJ

¹⁷³ PHIJ, *The case of the S.S. Lotus (Frankrijk t. Turkije)*, PHIJ Series A, nr. 10, 1927, 18.

¹⁷⁴ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 13.

¹⁷⁵ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 1, 2.

¹⁷⁶ Verdrag inzake bijzondere zendingen van 8 december 1969 gedaan te New York op 8 december 1969, UNTS nr. 23431, 9 I.L.M. 1970, 127-149.

¹⁷⁷ IGH, *Canada v. VS., (Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area)* ICJ Rep. 1984, p. 246, par. 11.

gewoonterechtelijke regels uit. Het diplomatiek protocol en ceremonieregels zijn een voorbeeld hiervan. Het is niet eenvoudig om het onderscheid te maken tussen gebruik en gewoonte. Vrijstelling van invoerbelastingen en andere fiscale privileges voor diplomaten werden beschouwd als een gebruik gebaseerd op internationale hoffelijkheid. Na codificatie in 1961 hebben die specifieke voorrechten de status van gewoonterecht verworven en zijn ze bindend geworden voor staten die partij zijn en zij die geen partij zijn bij het VWDV.¹⁷⁸

107. Wederkerigheid heeft gezorgd voor een constante en effectieve afdwinging voor het respecteren van de regels van het verdrag, en tijdens de onderhandelingen was duidelijk dat de gecodificeerde rechtsregels aanvaardbaar moesten zijn voor alle betrokken nationale parlementen. De onderhandelaars voor de overheden en de leden van de Commissie voor Internationaal Recht hebben dit steeds goed in het achterhoofd gehouden bij de voorbereidende werken en de conferentie. De lange dialoog tussen de Commissie voor Internationaal Recht, de experts van de nationale overheden en de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering werd gekenmerkt door een aandachtig luisteren naar kritiek en een zoektocht naar een realistisch compromis. Het is frappant dat het niet altijd om politieke agenda's draaide.¹⁷⁹ Het Verdrag van Wenen kan gecatalogeerd worden als een codificatieverdrag, wat ertoe leidt dat staten die geen partij zijn bij het verdrag wel gebonden zijn door de bepalingen van het verdrag die ook een gewoonterechtelijk karakter hebben. De verdere uitvoering en interpretatie van het Verdrag van Wenen van 1963 als verdrag wordt bepaald door het verdragenrecht vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht.¹⁸⁰

108. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de artikelen van het VWDV die relevant zijn voor de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie.

2.1.1.2 Artikelsgewijze commentaar

109. Dankzij de zorgvuldige commentaren bij de voorgestelde artikelen, geschreven door de Commissie, en de verslagen van de debatten van deze Commissie, is het eenvoudig om een licht te werpen op de achtergrond, de betekenis en het doel van de finale regels. De verslagen van de Weense Conferentie bieden echter niet zoveel hulp om de doelstelling van de betrokken regels te verduidelijken. Ze laten wel zien dat wanneer een controversiële oplossing doorgedruwd kon worden met een stemming, dat de afgevaardigden een stap terug zetten en zichzelf eraan herinnerden dat de doelstelling was om een tekst te onderhandelen die heel breed kon gesteund worden. Het gebruik van een draadloze zender was bijvoorbeeld een dergelijk geval.

110. Het Verdrag heeft bij zes artikelen een betekenisvolle evolutie teweeggebracht ten opzichte van het vroegere internationaal gewoonterecht. Artikel 27 is er één van. Artikel 27 bepaalt allesomvattende regels voor de bescherming van alle vormen van diplomatieke communicatie.¹⁸¹ Dit is het belangrijkste element van alle voorrechten en onschendbaarheden voor de werking van de diplomatieke zending.

111. Specialisten zijn het erover eens dat de Verdrag van Wenen het recht gestabiliseerd heeft. De voorbehouden die staten maakten bij het verdrag zijn van beperkt belang. Het merendeel van deze voorbehouden bevindt zich bij het doorzoeken en vasthouden van de

¹⁷⁸ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 6.

¹⁷⁹ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 2.

¹⁸⁰ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *UNTS*, Vol. 1155, 331. (bron: BS).

¹⁸¹ G.V. MCCLANAHAN, *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*, Londen, Hurst&Co Publishers, 1989, p. 64.

diplomatieke tas en bij de voorrechten en onschendbaarheden voor administratieve en technische personeelsleden. Om het verdrag te interpreteren is het belangrijk om terug te grijpen naar het gewoonterecht, en een aantal dubbelzinnige onderdelen van het verdrag werden opgehelderd door consistente statenpraktijk, dat nu in gewoonterecht vertaald werd.

112. Nationale rechters hebben zich al vaak gebaseerd op het Weens Verdrag voor hun oordeel, zelfs indien een van beide staten in het geding geen contracterende partij was. Het verdrag heeft dan ook goed stand gehouden op een aantal kritische momenten. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hebben een aantal diplomatieke incidenten meegemaakt. Zij hebben als reactie niet het verdrag bekritiseerd en de bescherming van hun diplomaten op het spel gezet, maar administratieve controle, toezicht op buitenlandse zendingen en tegenmaatregelen op basis van wederkerigheid verhoogd.¹⁸² Bovendien hebben ze coalities gebouwd om druk uit te oefenen op die staten die het internationaal recht systematisch schonden.¹⁸³

113. Uit de rechtspraak blijkt dat staten slechts heel zelden overgaan tot een inbreuk op de onschendbaarheid van de diplomatieke tas, zelfs in geval van hoge graad van uitlokking. Een inbreuk kan enkel toegestaan worden in geval van zelfverdediging of een impact op de openbare orde, ter bescherming van het menselijk leven.

114. Op het vlak van vrijheid van communicatie en de fundamentele plicht van de ontvangstaat om dit recht te garanderen, worden vaker inbreuken gepleegd door staten die over hoogtechnologisch materiaal beschikken. Artikel 27 stelt nochtans duidelijk dat vrije communicatie door de zending voor alle officiële doelstellingen moet toegelaten en beschermd worden.

2.1.1.3 Preambule

*De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag,
In herinnering brengend dat de volkeren van alle landen sedert vele eeuwen de rechtspositie van diplomatieke vertegenwoordigers erkennen,
Indachtig de doelstellingen en beginselen van het Handvest der Verenigde Naties betreffende de soevereine gelijkheid der staten, de handhaving van internationale vrede en veiligheid, alsmede de bevordering van vriendschappelijke betrekkingen tussen de volkeren,
In de overtuiging dat een internationaal verdrag inzake diplomatiek verkeer en diplomatieke voorrechten en immuniteiten een bijdrage zou betekenen tot de ontwikkeling van vriendschappelijke betrekkingen tussen de volkeren, ongeacht de verschillen in hun grondwettelijke en maatschappelijke stelsels,
Besefvend dat het **doel van deze voorrechten en immuniteiten niet is personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der staten doelmatig functioneren,**
Bevestigend dat de **regels van het internationale gewoonterecht van toepassing dienen te blijven** op aangelegenheden die door de bepalingen van dit Verdrag niet uitdrukkelijk worden geregeld,
Zijn overeengekomen als volgt:¹⁸⁴*

¹⁸² L. BOISSON DE CHAZOURNES, "Part V The implementation of International Responsibility", in *The Law of International Responsibility*, CRAWFORD, J., Oxford, OSAIL, 2010.

¹⁸³ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 6.

¹⁸⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, Preambule. (bron: http://wetten.overheid.nl/BWBV0004345/1984-10-07#Verdrag_2).

115. Het Weens Verdrag wettigt de voorrechten en onschendbaarheden door te verwijzen naar de functionele nood. In de preambule staat het volgende:¹⁸⁵

“... dat de doelstelling van dergelijke voorrechten en onschendbaarheden **niet in het voordeel is van individuen** maar om de **efficiënte uitvoering van de functies van de diplomatieke posten als vertegenwoordiging van staten te garanderen.**”¹⁸⁶

116. De vertegenwoordiging van Zwitserland heeft er in de voorbereidende onderhandelingen voor gezorgd dat de paragraaf over het internationaal gewoonterecht werd opgenomen in de officiële preambule. Het mag voor de hand liggend lijken dat internationaal gewoonterecht van toepassing is voor de domeinen waarin het verdrag geen regels vastlegt, maar de vertegenwoordigers van Zwitserland en van Israël vonden het opportuun om duidelijk te maken dat het verdrag de verdere ontwikkeling van het diplomatiek recht niet in de weg wenst te staan.¹⁸⁷

117. De drie theorieën rond immuniteit werden door de speciale rapporteur, Gerald Fitzmaurice, besproken in het debat in de CIR in 1957 toen de voorstellen voor het verdrag ter tafel lagen. Hij was overtuigd van de theorie van de functionele noodzaak. Deze theorie ziet de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden als een middel om de dagelijkse werking van de diplomatieke zending mogelijk te maken en niet als een voordeel voor het individu.¹⁸⁸

118. Het resultaat van deze aanpak is dat de zending een hogere graad van bescherming verkrijgt dan onder gewoonterecht (ook de gebouwen en de communicatie meer specifiek), terwijl de voorrechten en onschendbaarheden voor diplomatieke agenten en het ondergeschikte personeel soms beperkt worden tot lagere bescherming dan wat onder gewoonterecht voorzien was.¹⁸⁹ Deze restrictieve aanpak voor individuele voorrechten en onschendbaarheden houdt specifiek verband met aangelegenheden buiten de diplomatieke functie, zoals commerciële activiteiten of de privébezittingen van vastgoed in de ontvangststaat.

119. De preambule van het verdrag heeft niet louter een inleidende functie, maar ook een belangrijke juridische functie. Het expliciteert de visie van de deelnemende staten op de theoretische basis van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden en de band tussen het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het internationaal gewoonterecht.¹⁹⁰ In de preambule wordt geduid waarom het internationaal verdrag een bijdrage zou moeten betekenen voor de betrekkingen tussen staten. De preambule van het VWDV heeft op juridisch vlak een dubbel doel. Ten eerste wenst deze preambule duidelijk te maken hoe de onderschrijvende staten diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden zien, en ten tweede wenst deze tekst expliciet duidelijk maken dat er een verband is tussen het internationaal gewoonterecht en het verdrag.

¹⁸⁵ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, Preambule.

¹⁸⁶ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 108.

¹⁸⁷ UN Docs A/Conf.20/C.1/L.322 subpara 1, A/Conf. 20/14 pp 227-30/.

¹⁸⁸ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 221 – 257. p. 226.

¹⁸⁹ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 108.

¹⁹⁰ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 10.

2.1.1.4 Beperking van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie *ratione personae*

120. Op basis van artikel 11 §1 van het VWDV¹⁹¹ mag de ontvangststaat eisen dat de omvang van de zending binnen de grenzen die deze staat als redelijk en normaal beschouwt gehouden wordt. Artikel §2 laat zelfs toe dat ambtenaren van een bepaalde categorie mogen geweigerd worden, indien dit op niet-discriminatoire grondslag gebeurt. Wanneer het aantal personen per diplomatieke zending dat over de diplomatieke voorrechten en immuniteiten beschikt beperkt blijft, hebben ook minder personen toegang tot de diplomatieke tas, hetgeen er automatisch zou moeten leiden dat de misbruiken binnen de perken gehouden worden, en eenvoudiger de aansprakelijke persoon kan gevonden worden in geval van misbruik.

2.1.1.5 De onschendbaarheid van het archief, de documenten en de gebouwen van de zending

121. Artikel 22 van het VWDV¹⁹² biedt de gebouwen van de zending onschendbaarheid. De ontvangststaat moet ervoor zorgen dat alle nodige maatregelen genomen zijn om de gebouwen van de zending te beschermen tegen indringers en tegen het toebrengen van schade. Alle voorwerpen aanwezig in de gebouwen van de zending zijn gevrijwaard tegen onderzoek, vordering, beslaglegging of executoriale maatregelen. Dit betekent dat alle diplomatieke correspondentie en de inhoud van de diplomatieke tassen in de gebouwen van de zending ook onschendbaar zijn. Artikel 24 van het VWDV¹⁹³ breidt deze bescherming *ratione loci* nog verder uit door te stellen dat het archief en de documenten van de zending te allen tijde en waar deze zich ook mogen bevinden onschendbaar zijn. In de analyse van de rechtspraak komen we terug op een aantal gevallen waar deze regel van toepassing werd geacht.

122. Zelfs na het verbreken van de diplomatieke betrekkingen tussen de zendstaat en de ontvangststaat, of na tijdelijke of permanente terugroeping van de diplomatieke zending, moet de ontvangststaat, zelfs bij gewapend conflict, de goederen, archieven en gebouwen van de zending eerbiedigen en beschermen.¹⁹⁴ De onschendbaarheid van de diplomatieke correspondentie heeft twee doelstellingen. Ten eerste moet de onschendbaarheid ervoor zorgen dat de diplomatieke tas niet onwettig geopend worden. Ten tweede kan de diplomatieke correspondentie als gevolg niet als bewijs dienen in de rechtbanken en hoven van de ontvangststaat.¹⁹⁵

2.1.1.6 De onschendbaarheid van de diplomatieke ambtenaar en zijn gezinsleden

123. Artikel 29 van het VWDV biedt de persoon van de diplomatieke ambtenaar onschendbaarheid. Hij moet gevrijwaard blijven van elke vorm van aanhouding of vrijheidsbeneming. De ontvangststaat moet hem behandelen met alle eerbied die hem verschuldigd is en neemt alle geëigende maatregelen om te verhinderen dat zijn persoon, vrijheid of waardigheid in het gedrang wordt gebracht. Er zijn maatregelen mogelijk tegen een ambtenaar of een staat die alsnog een inbreuk plegen. Zo vermeldt artikel 31 §4 expliciet dat de immuniteit van de diplomatieke ambtenaar ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangststaat hem geen immuniteit ten aanzien van de rechtsmacht van de zendstaat

¹⁹¹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 11 §2.

¹⁹² Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 22.

¹⁹³ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 24.

¹⁹⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 45, a).

¹⁹⁵ E. DENZA, "Inviolability of Official Correspondence", in *OSAIL*, Oxford, OSAIL, 2016.

verleent.¹⁹⁶ Hier komen we op terug in deel 3.2 over de mogelijke maatregelen tegen de pleger van een inbreuk.

124. Dankzij artikel 31 van het VWDV geniet de diplomatieke ambtenaar strafrechtelijke immuniteit, burgerrechtelijke en administratiefrechtelijke immuniteit in de ontvangststaat. Deze immuniteit is niet van toepassing bij een zakelijke actie betreffende particuliere onroerende goederen, erfopvolging van de diplomaat als particulier en gedingen wegens buiten zijn officiële werkzaamheden om verrichte handels- of beroepsbezigheden. Artikel 40, eerste lid, verplicht ook derde staten waar de diplomaat doorreist om onschendbaarheid te verlenen, indien de diplomaat op weg is naar zijn eigen land of op weg is naar zijn post.

125. De inwonende gezinsleden van een diplomatieke ambtenaar genieten dezelfde voorrechten en immuniteiten, indien ze geen onderdaan zijn van de ontvangststaat.

126. De voorrechten en de immuniteiten voor de diplomaat hebben als functie de vrijheid van communicatie te bieden. Dit betekent echter niet dat diplomaten de lokale wetten en regels van de ontvangststaat niet moeten respecteren. Artikel 41 bevestigt dit nogmaals uitdrukkelijk. De diplomaat mag zich niet mengen in de binnenlandse aangelegenheden van de ontvangststaat.¹⁹⁷

2.1.1.7 De vrijheid van communicatie

Artikel 27:

1. *Door de ontvangende Staat wordt aan de zending toegestaan voor alle officiële doeleinden onbelemmerd verbindingen te onderhouden; deze verbindingen worden door de ontvangende Staat beschermd. Ten einde zich met de regering en met andere zendingen en consulaire posten – waar deze zich ook mogen bevinden – van de zendstaat in verbinding te stellen, mag de zending alle daarvoor in aanmerking komende middelen gebruiken, diplomatieke koeriers en codeberichten daarbij inbegrepen. De zending mag evenwel geen radiozender installeren en gebruiken zonder toestemming van de ontvangende Staat.*

127. Eerst wordt het toepassingsgebied van artikel 27 *ratione personae* en *ratione materiae* besproken. Artikel 27 §1 legt niet vast met wie mag gecommuniceerd worden door wie en voor welke doeleinden, de zending mag onbelemmerd verbindingen onderhouden. In de tweede zin van artikel 27 §1 worden een aantal mogelijke bestemmelingen van de communicatie opgesomd: de regering, andere zendingen, en consulaire posten, waar deze zich ook mogen bevinden. Wat de *ratione materiae* betreft, mag de zending gebruik maken van alle middelen die geschikt bevonden zijn, zoals post, gecodeerde boodschappen, diplomatieke koeriers, de diplomatieke tas en radiozenders. Om radiozenders te installeren en te gebruiken moet weliswaar expliciet de toestemming van de ontvangende staat gevraagd worden.

128. Tijdens de bijeenkomsten van de Commissie voor Internationaal Recht heeft men vurig gediscussieerd over de vraag of zendingen onbeperkt radiozenders mochten installeren en gebruiken zonder toestemming van de ontvangststaat. Vooral Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse staten waren niet te vinden voor een vrije installatie. De Europese staten en de Verenigde Staten van Amerika waren voorstander van een vrije installatie en vrij gebruik zonder formele toelating door de ontvangststaat. De nieuwere staten leken een overwinning

¹⁹⁶ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 31 §4.

¹⁹⁷ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 41.

te behalen op de vereiste dat voor de installatie van een draadloze zender de goedkeuring van de ontvangstaat nodig was, en deze kwestie was een van de meest controversiële op de Weense Conferentie.

129. Artikel 27 §1 laat de zendstaat en het personeel van diens zending toe om de telefoon of andere communicatiemiddelen te gebruiken zonder verbod of beperking, maar niet vrij van taksen. De vraag stelt zich dan of een diplomatieke zending die de facturen van bijvoorbeeld een internetaansluiting of een telefoonabonnement niet betaalt, kan afgesloten worden door de bevoegde diensten. Hier kunnen we stellen dat het gaat om een geval van *exceptio non adimpleti contractus*. Wanneer een klant van een telefoonmaatschappij of van een internetleverancier niet betaalt, kan zij deze klant schrappen en de dienst afsluiten. Deze rechtshandeling impliceert geen inbreuk op het recht op communicatie van de zending.¹⁹⁸

130. Vrije en geheime communicatie tussen een diplomatieke zending en de zendstaat is vanuit het oogpunt van de goede dagelijkse werking waarschijnlijk de belangrijkste van alle voorrechten en immuniteiten die toegekend worden onder internationaal diplomatiek recht.

131. Zonder een dergelijk recht van vrije communicatie kan de zending twee van haar belangrijkste taken niet efficiënt uitoefenen: onderhandelen met de overheid van de ontvangstaat en rapporteren aan de overheid van de zendstaat over de omstandigheden en ontwikkelingen in de ontvangstaat. Indien er niet kan vertrouwd worden op de betrouwbaarheid van de communicatie van de zending, is er weinig voordeel hiervan ten opzichte van journalistieke rapportage.¹⁹⁹ In de onderhandelingen vonden staten het cruciaal dat ook mogelijke misbruiken voorkomen kunnen worden.

132. De onschendbaarheid van de koeriers en de dispatching van een diplomatiek gezant werd in theorie vastgesteld in de zestiende eeuw. De statenpraktijk was meer beschermend dan de mening van schrijvers, wat de persoonlijke onschendbaarheid van de ambassadeurs betrof, maar met betrekking tot communicatie was dat niet het geval. De verleiding voor staten om communicatie tussen andere staten en hun diplomatieke zendingen te onderscheppen is altijd sterk geweest, maar de mogelijkheid om dit te doen zonder betrapting is groter geworden door meer gesofisticeerde moderne methodes van detectie.

133. Als we dieper ingaan op de onderhandelingen die vooraf gingen aan het finale verdrag van Wenen, stellen we vast dat artikel 27 §1 en het principe van vrije communicatie voor officiële doeleinden weinig ter discussie stonden. Alle daarvoor in aanmerking komende middelen mogen gebruikt worden. DENZA neemt aan dat dit niet beperkt blijft tot briefwisseling, maar door de ontwikkeling van nieuwe communicatietechnieken ook zijn toepassing vindt in faxberichten en elektronisch boodschappenverkeer.²⁰⁰ Artikel 22 en 27 van het VWDV worden geschonden indien verborgen microfoons geïnstalleerd worden op het terrein van de zending en vervolgens gebruikt worden.²⁰¹

134. Staten klagen over inbreuken tegen het internationaal recht wanneer hun eigen communicatie gecompromitteerd wordt, maar er bestaan geen betrouwbare statistische gegevens over het aantal inbreuken tegen het VWDV op het vlak van communicatie. Hoewel het bewijs beperkt is, kan eruit afgeleid worden dat een groter aantal staten nu de capaciteit en de interesse heeft om gesofisticeerde observatie uit te voeren, en deze acties worden

¹⁹⁸ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, randnr. 348.

¹⁹⁹ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 173.

²⁰⁰ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 218-219.

²⁰¹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 22 en 27.

steeds meer uitgevoerd ten opzichte van bevriende en vijandige staten. Er is echter geen *opinio iuris* die vaststelt dat de wet die schending van het recht op geheime en vrije diplomatieke communicatie verbiedt, gewijzigd zou zijn doorheen de jaren.²⁰² In de praktijk beschuldigden overheden een jonge medewerker indien mogelijk. Indien niet mogelijk, verontschuldigde ze zich.²⁰³ In de moderne praktijk werd zelden gezien dat staten die diplomatieke relaties onderhielden het recht op censuur op diplomatieke communicatie claimden.

135. Ook gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties verkrijgen bescherming van de diplomatieke communicatie, en mogen koeriers en verzegelde tassen gebruiken.²⁰⁴

2.1.1.8 De bescherming van de diplomatieke tas

a) De expliciete volgorde van artikelen over de diplomatieke tas

136. NELSON beschouwt een analyse van de status van de bescherming van de diplomatieke tas als het openen van de doos van Pandora.²⁰⁵ Dit deel wenst het tegendeel te bewijzen. De bescherming van de tas is in 1961 summier vastgelegd, en de verdere interpretatie en implementatie staat per staat heeft tot een goed functionerend systeem geleid, waarbinnen het aantal gerapporteerde misbruiken nog relatief binnen de perken blijven, gezien het totale aantal diplomatieke tassen dat elke dag de wereld rond circuleert.

137. Op grond van de commentaren van de CIR²⁰⁶ bij artikel 27 §4²⁰⁷ kan bepaald worden dat de volgorde tussen art. 27 §3, en art. 27 §4 bewust werd gekozen. Eerst werd de quasi-onschendbaarheid toegekend aan de diplomatieke tas, en dan pas werd bepaald wat in de tas mag aanwezig zijn. Daarmee zou de CIR de onschendbaarheid van de diplomatieke tas niet willen laten afhangen hebben van de inhoud en het gebruik van de diplomatieke tas.²⁰⁸ Er wordt in artikel 27 echter niet expliciet gesproken over onschendbaarheid en hoe onschendbaarheid of bescherming door de CIR zou gedefinieerd worden.

138. De CIR paste consistent de regel toe dat aparte problemen in een aparte paragraaf van het verdrag moesten geplaatst worden. De onschendbaarheid is de plicht van de ontvangstaat, en de beperkingen rond de inhoud is de plicht van de zendstaat, vandaar dat beiden apart staan.²⁰⁹

²⁰² E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 224.

²⁰³ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 174.

²⁰⁴ Verdrag nopens de Voorrechten en immuniteiten van de Gespecialiseerde Agentschappen van 21 november 1947, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *United Nations Treaty Series* Vol. 33, p. 26, *UN Doc. A/RES/179(II)* (1947). (voor de voorrechten en immuniteiten gerelateerd aan de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie: zie art. 28 §1, 28 §4, 28 §5, 28 §7, 42 §3.) (bron: UNTS).

²⁰⁵ C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, 494.

²⁰⁶ CIR, *YILC* 1958 vol. II, *The ILC Commentaries on the Vienna Convention on Diplomatic Relations Draft Articles*, 1958. (voor de tekst: zie http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf).

²⁰⁷ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

²⁰⁸ J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 227.

²⁰⁹ C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.*, 1988-1989, p. 517.

b) Quasi-absolute onschendbaarheid

Artikel 27, §3 en §4:

3. *De diplomatieke tas mag niet worden geopend of vastgehouden.*
4. *De pakketten welke de diplomatieke tas vormen moeten aan de buitenkant duidelijk zichtbare kentekenen dragen, waaruit hun aard blijkt en mogen slechts diplomatieke documenten of voor officieel gebruik bestemde goederen bevatten.*

139. Door art. 27 §3 verkrijgt de diplomatieke tas een meer absolute bescherming ten opzichte van de bescherming onder het internationaal gewoonterecht.²¹⁰ Rechtsgeleerden spreken van een bijna-absolute onschendbaarheid van de diplomatieke tas.²¹¹

140. Het vroegere gewoonterecht liet toe dat de diplomatieke tas onder toezicht doorzocht werd, en bood aan de zendstaat het recht om de verdachte tas terug te halen.²¹² Tijdens de onderhandelingen waren een aantal staten voorstander van het recht van de ontvangststaat om de inhoud en de bescherming van de diplomatieke tas in twijfel te trekken en eventueel terug te sturen. Er werden veel amendementen ingediend door groepen van staten die als doel hadden de onvoorwaardelijke bescherming van de diplomatieke tas te reduceren. Een aantal westerse staten waren voorstander van inspectie. Frankrijk wou inspectie mogelijk maken mits aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de zending van de zendstaat, terwijl de Verenigde Staten de zendstaat de keuze wensten te laten, ofwel de tas terugnemen ofwel de tas laten inspecteren. De Verenigde Arabische Republiek (toenmalige unie tussen Egypte en Syrië) en Ghana wilden toelaten dat de ontvangststaat een verdachte tas terugzond.²¹³

141. Het Verdrag bepaalt dat de diplomatieke tas **niet** mag geopend of vastgehouden worden.²¹⁴

142. Bij de bescherming van de diplomatieke tas wordt geen onderscheid gemaakt tussen een diplomatieke tas vergezeld van een koerier, of een niet-vergezelde tas die via een gewoon postbezorgingsbedrijf vervoerd wordt of via een diplomaat. Elke diplomatieke tas mag niet worden geopend of vastgehouden. De begeleiding van een diplomatiek koerier biedt enkel de garantie dat een persoon toeziet op mogelijke inbreuken op de bescherming van de diplomatieke tas.

c) De diplomatieke koerier, de diplomatieke koerier *ad hoc* en de gezagvoerder van een burgerluchtvaartuig

Artikel 27, §5 tot en met §7 stelt:

5. **De diplomatieke koerier**, die dient te worden voorzien van een officieel document waaruit zijn statuut en het aantal pakketten waaruit de diplomatieke tas bestaat blijkt, wordt door de ontvangende Staat bij de uitoefening van zijn functie beschermd. Hij geniet persoonlijke onschendbaarheid en is gevrijwaard tegen enigerlei vorm van aanhouding of vrijheidsbeneming.

²¹⁰ J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 226.

²¹¹ J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 226.

²¹² C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p. 502-503.

²¹³ UN Docs. A/ Conf.20/C 1/L 125, L154, L151 (Rev. 2), L 294, L 286; A/conf.20/14 pp.180-1.

²¹⁴ UN Doc. A/ CN 4/91, Art. 16 para. 2; CIR YILC 1957 Vol. I p. 74.

6. De zendstaat of de zending kan **diplomatieke koeriers ad hoc** aanwijzen. In deze gevallen zijn de bepalingen van lid 5 van dit artikel eveneens van toepassing, met dien verstande dat de daarin bedoelde immuniteiten niet meer van toepassing zijn wanneer deze koerier de zich onder zijn hoede bevindende diplomatieke tas aan de geadresseerde heeft afgeleverd.
7. Een diplomatieke tas kan worden toevertrouwd aan de **gezagvoerder van een burgerluchtvaartuig** dat volgens de dienstregeling landt op een officieel erkende landingsplaats. Hij dient te worden voorzien van een officieel document waaruit het aantal pakketten waaruit de diplomatieke tas bestaat blijkt, doch hij wordt niet als diplomatiek koerier beschouwd. De zending kan een van haar leden zenden om de diplomatieke tas rechtstreeks en zonder verdere formaliteiten uit handen van de gezagvoerder van het luchtvaartuig in ontvangst te nemen.”

143. De verdragstekst geeft niet expliciet aan hoe de diplomatieke koerier *ad hoc* moet gedefinieerd worden.

d) Voorbehouden bij het VWDV

144. Een aantal staten hebben bij de ratificatie of bij de toetreding voorbehouden geformuleerd wat de onschendbaarheid van de diplomatieke tas betreft. Indien ernstige redenen bestaan om de aanwezigheid van niet-toegelaten goederen in de diplomatieke tas te veronderstellen, wensen zij te verzoeken dat de tas geopend wordt in het bijzijn van een vertegenwoordiger van de betrokken diplomatieke zending. Indien er niet wordt ingegaan op het verzoek van aanwezigheid, wordt de tas in ieder geval teruggestuurd naar de plaats van oorsprong. Het gaat om Koeweit (1969), Libië (1977), Saoedi-Arabië (1981), de Jemenitische Arabische Republiek (1986) en Qatar (1986). Zij wensten dus af te wijken van de volledige implementatie volgens de algemene interpretatie van artikel 24, maar toch het Verdrag van Wenen aan te nemen. Qatar ging nog een stap verder dan de andere landen. Zij wensden het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de zendstaat op de hoogte te brengen, en om de goedkeuring te verzoeken voor het openen van de tas, en verder de illegale voorwerpen in beslag nemen in de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de zendstaat.²¹⁵ Bahrein gaf zichzelf het recht om de tas te openen zonder verdere verzoeken hieraan te laten voorafgaan, indien het meent dat de tas goederen bevat waarvan de invoer of uitvoer verboden is.²¹⁶ Naar aanleiding van de voorbehouden wordt dus nogmaals beklemtoond dat de staten slechts een bescherming wensten te voorzien en geen onschendbaarheid *sensu stricto*.²¹⁷

145. Principieel sluit het Verdrag van Wenen van 1961 het openen van de diplomatieke tas uit, ook al zijn er redenen om de zendstaat ervan te verdenken niet-toegelaten inhoud te vervoeren.

146. De staten die formeel opkwamen tegen deze voorbehouden, hebben zich er uiteindelijk bij neergelegd, maar passen het principe van wederkerigheid toe in de relaties met de betrokken landen.²¹⁸ Zij houden zich het recht voor om de bescherming van de diplomatieke tas in twijfel te trekken, en bij twijfel de tas terug te sturen.²¹⁹ Zij passen dus het internationaal gewoonterecht van vóór de codificatie van 1961 toe.

²¹⁵ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 185.

²¹⁶ F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 228.

²¹⁷ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, randnr. 355.

²¹⁸ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN AUSTRALIË, "X. Diplomatic and Consular relations", *Australian Year Book of International Law*, 1981-1983, p. 516-517.

²¹⁹ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 188.

147. De voorbehouden houden geen verwerping in van een rechtsregel die al *ius cogens* of als dwingende norm van algemeen internationaal recht kan beschouwd worden. In de internationale gemeenschap van staten is op het vlak van de bescherming van de diplomatieke tas afwijking niet verboden. De betreffende staten kunnen bijgevolg hun houding van *persistent objector* innemen.²²⁰

148. Indien een diplomatieke tas gebruikt wordt om illegale goederen te vervoeren, blijft de tas in theorie onschendbaar. De theorie van de functionele noodzaak pleit er echter voor dat een onschendbaarheid enkel toegepast wordt indien dergelijke onschendbaarheid noodzakelijk is voor de efficiënte werking van het diplomatieke proces. De theorie van het representatieve karakter biedt geen onschendbaarheid voor handelingen zonder officieel karakter. Om te bepalen of de diplomatieke tas gebruikt wordt voor illegale activiteiten moet de tas eerst vastgehouden en geopend worden. Dit stelt de ontvangststaat voor een praktisch probleem, vermits art. 27 deze handelingen verbiedt.²²¹ Bovendien werd de onschendbaarheid van de diplomatieke tas expliciet voorop geplaatst, om deze niet te laten afhangen van de eventuele illegale inhoud van de tas.²²²

e) Analogie met de consulaire tas?

149. Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963 werd wel een consensus bereikt om meer specifieke voorwaarden toe te passen op de bescherming van de consulaire tas.²²³ Heel wat rechtsgeleerden en staatsleiders betreuren dat deze regulering niet retroactief uitgebreid werd naar de diplomatieke tas. Misbruiken kunnen immers zowel met de diplomatieke, als de consulaire tas gebeuren.²²⁴

150. Artikel 35 §3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963 stelt:

“De consulaire tas mag niet worden geopend of vastgehouden. Indien de bevoegde overheden van de verblijfstaat echter ernstige redenen hebben om aan te nemen dat de tas iets anders bevat dan de briefwisseling, de documenten of de goederen bedoeld in lid 4 van dit artikel, kunnen zij verzoeken dat de tas in hun aanwezigheid door een daartoe gemachtigd vertegenwoordiger van de zendstaat wordt geopend. Indien de overheden van de zendstaat weigeren aan dit verzoek te voldoen, wordt de tas teruggestuurd naar de plaats van verzending.”²²⁵

151. Artikel 36 §2 van het VWDV voegt dezelfde voorwaarden toe voor de persoonlijke bagage van een diplomatieke ambtenaar, als in bovenstaand artikel. De persoonlijke bagage is vrijgesteld van onderzoek, tenzij er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij goederen bevat, die geen goederen voor het officiële gebruik van de zending zijn, noch goederen voor het persoonlijk gebruik van een diplomatieke ambtenaar of zijn inwonende gezinsleden zijn, ofwel goederen zijn waarvan de in- of uitvoer verboden is door de wet of onderworpen is aan quarantainebevestigingen van de ontvangststaat. Onderzoek mag slechts uitgevoerd worden in aanwezigheid van de diplomatieke ambtenaar of van een persoon die

²²⁰ J. WOUTERS, “Bronnen van internationaal recht”, in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, p. 9.

²²¹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

²²² C.M. NELSON, “Opening Pandora’s Box: the status of the diplomatic bag in international relations”, *Fordham Int’l L.J.*, 1988-1989, p. 516.

²²³ G.V. MCCLANAHAN, *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*, Londen, Hurst&Co Publishers, 1989, p. 66.

²²⁴ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, randnr. 355.

²²⁵ Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer, art. 35 §3.

gemachtigd is hem te vertegenwoordigen. In haar rapport van 1982 drukte de CIR haar bewondering uit voor de standaardbehandeling van de consulaire tas.²²⁶

f) Externe kenmerken van de diplomatieke tas

152. De afmetingen en het gewicht van de diplomatieke tas worden in het Verdrag van Wenen niet specifiek beperkt of benoemd.²²⁷ Artikel 27, tweede lid, legt enkel vereisten op op het vlak van externe zichtbare kentekenen en de inhoud. De afmetingen en het gewicht van de diplomatieke tas kunnen in bilaterale verdragen afgesproken zijn, maar over het algemeen leggen staten geen vereisten op indien voldaan is aan de externe herkenbaarheid van de diplomatieke tas.²²⁸ Het Verenigd Koninkrijk heeft in de jaren '80 nog een aantal voorstellen gelanceerd om de regel op te leggen dat staten verplicht zouden worden om de afmetingen en het gewicht van de verschillende pakketten die de diplomatieke tas uitmaken op de vervoersdocumenten aan te duiden. Dit vond echter geen steun bij andere staten.

153. Op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten wordt duidelijk aangegeven hoe de zichtbare kentekenen van een diplomatieke tas er volgens hen moet uitzien. Elke diplomatieke tas die naar, binnen en van de Verenigde Staten vervoerd wordt moet duidelijke externe kentekenen dragen op de buitenkant van de tas, enveloppe, kist of container met erop aangeduid "*Diplomatic Pouch*". Verder moet een officiële zegel voorzien zijn van de zendstaat, dit mag in lood of plastic zijn, en moet de tas vergezeld zijn van alle vervoersdocumenten zoals vrachtbrieven, luchtvrachtbrieven en op elk document een vermelding naar de aard van de zending "*Diplomatic Pouch*". Een bijkomende vereiste die de Verenigde Staten opleggen is dat de tas geadresseerd moet zijn of komende van een ministerie van de zendstaat of het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de ambassades, consulaire posten of het hoofdkwartier of een afdeling van een internationale organisatie. Dit is een verregaande verplichting om vrijgesteld te zijn van inspectie, die niet opgelegd werd door het Verdrag van Wenen van 1961.

154. Als de diplomatieke tas echter geen externe zichtbare kentekenen draagt waardoor het voor de ontvangststaat niet ondubbelzinnig duidelijk is dat het om een diplomatieke tas gaat, is er ruimte voor discussie. Vele staten menen dan dat de bescherming van de diplomatieke tas niet van toepassing is op dat voorwerp. In de zaak rond Umaru Dikko werd een persoon vervoerd in een kist, zonder officiële zegels, waarop enkel de oorsprong en de bestemming waren aangeduid. De persoon was ontvoerd, verdoofd, geblinddoekt en vastgebonden. Er was geen zegel in lood of was voorzien met de officiële stempel van de Nigeriaanse overheid of de Nigeriaanse zending, en geen aanduiding van de diplomatieke tas op de buitenkant. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben daarom besloten dat zij de kist mochten openen. Verscheidene staten zijn er voorstander van dat mensenrechten moeten primeren op de bescherming van de diplomatieke tas.²²⁹

155. Over de "externe kentekenen" werd tot nu toe weinig gediscussieerd, over de definitie van "voor officieel gebruik bestemde goederen" des te meer. De Verenigde Staten hanteren een definitie van deze goederen, die door de meerderheid van de staten bevestigd wordt. Voor officieel gebruik bestemde goederen bevatten alle goederen die niet beperkt of illegaal zijn. Daarom kan de diplomatieke tas elk goed bevatten, ongeacht de grootte, vorm of waarde, waaronder ook documenten, kantoormateriaal, meubelen voor de residentie,

²²⁶ CIR, *YILC 1982*, vol. I & II, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier", par. 46-47.

²²⁷ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, randnr. 354.

²²⁸ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, "Diplomatic Pouches", <http://www.state.gov/ofm/customs/c37011.htm>.

²²⁹ C.M. NELSON, "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.* 1988-1989, p.508.

vervangonderdelen voor officiële voertuigen en alcohol voor recepties inbegrepen zijn. Zelfs bouwmaterialen voor de bouw van een nieuwe residentie in de ontvangststaat zou toegelaten zijn als voorwerpen in de diplomatieke tas, om te voorkomen dat er afuisterapparatuur ingebouwd wordt.²³⁰

156. Niet alle staten gaan hiermee akkoord. Bepaalde staten beperken de scope van deze goederen tot de goederen die traditioneel met de diplomatieke tas vervoerd werden. Dit beperkt de goederen tot officiële overheidscorrespondentie, documenten, publicaties en ander materiaal.

157. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een indicatieve lijst van verboden voorwerpen voor de Amerikaanse diplomatieke tas gepubliceerd, ten behoeve van haar diplomaten. Deze lijst geeft mee dat explosieven, wapens, munitie, ontvlambaar materiaal, vergif, radioactieve stoffen, drugs, magnetische goederen, vloeistoffen, waterpistolen, astmapuffers, bepaalde batterijen, alcohol, dieren en nog veel meer producten allemaal niet welkom zijn in de diplomatieke tas.²³¹ Artikel 28 §4 spreekt expliciet zowel van documenten als van goederen. De scope is dus uitdrukkelijk niet beperkt tot louter diplomatieke documenten.

158. Bahrein had expliciet laten vermelden dat een diplomatieke tas die goederen bevat die door deze staat verboden zijn, mag doorzocht of tegengehouden worden. Voor de zendstaat maakt een dergelijke regeling het echter heel erg moeilijk om correct te handelen. Vanuit de zendstaat zijn niet altijd alle regels en wetten van de ontvangststaat gekend. In landen met wetten met islamitische grondslag kunnen bepaalde brochures of folders verboden zijn, of alcoholische dranken. Een aantal medeauteurs van het Verdrag van Wenen hadden daarom een opsplitsing voorgesteld: papieren en diplomatieke correspondentie moeten altijd beschouwd worden als “voor officieel gebruik”, terwijl alle andere materialen mogen onderworpen aan inspectie. Alle voorstellen die diplomatieke bescherming baseerden op de inhoud van de tas werden verworpen.

g) Bescherming tegen doorzoeking

159. Artikel 27 §3 biedt geen absolute volledige onschendbaarheid van de diplomatieke tas. Het gaat hier eerder om een bescherming van intrusie. Uit de onderhandelingen van het Verdrag van Wenen kan niet afgeleid worden dat de deelnemers het eens waren over niet-invasieve technieken die toch de inhoud van de diplomatieke tas deels of helemaal kunnen bloot geven. In 1961 was de stand van de techniek immers ook niet zo ver gevorderd als in 2016. Drugs, explosieven, wapens en nucleaire materialen kunnen nu gedetecteerd worden met scanners, douanehonden en röntgentoestellen. De algemene opvatting is dat het verdrag de tas beschermt, maar dat de ontvangststaat die toch dergelijke niet-invasieve technieken gebruikt de zendstaat van het probleem op de hoogte stelt en uitnodigt om mee te werken aan het onderzoek terwijl de tas op het grondgebied van de ontvangststaat blijft. In het hoofdstuk over scanning wordt hierop verder ingegaan.²³²

160. Op luchthavens wordt scanning steeds meer doorgedreven gebruikt, waardoor bijvoorbeeld wapens in de diplomatieke tas sneller ontdekt worden. Een gezagvoerder van

²³⁰ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 231.

²³¹ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, “14 FAM Exhibit 732.2, Items prohibited for pouch dispatch”, https://eca.state.gov/files/bureau/nigeria_items_prohibited_in_diplomatic_pouch.pdf.

²³² E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 194.

een burgerluchtvaartuig of een luchtvaartmaatschappij die inbreuken vermoeden of vaststellen kunnen zelfstandig beslissen om deze vracht niet te vervoeren.

161. DENZA stelt dat bewust niet gekozen werd voor een geharmoniseerd systeem dat alle opinies in rekening bracht. Het feit dat de behandeling van de diplomatieke tas staat per staat verschilt is geen anomalie, maar een verschil in behandeling van de gevoeligheid van diplomatieke en consulaire communicatie.²³³ ADDICOTT beschouwt de huidige statenpraktijk als een praktijk waarin de diplomatieke tas als onschendbaar wordt behandeld door het merendeel van de staten, waardoor de duidelijke bedoeling en geest van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer gevolgd wordt. Deze onschendbaarheid wordt aangeduid als “functionele onschendbaarheid”, als zijnde een concept dat veel strenger is dan de regelingen onder het internationaal gewoonterecht voor 1961.²³⁴

162. Hoewel veel staten gunstigere behandeling wensten te behouden op bilaterale basis, is er weinig bewijs dat artikel 47 gebruikt wordt als de basis voor een nieuw netwerk van speciale regimes. Op dat vlak is het diplomatiek recht heel verschillend van consulaire recht en van het recht met betrekking tot speciale zendingen of internationale organisaties. Regelmatig werd door individuele staten opgeroepen om het artikel rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie te herzien, maar uiteindelijk is dit nooit gebeurd. De initiatieven voor herziening hebben de positie en de kracht van het Verdrag van Wenen versterkt. Uiteindelijk werd aanvaard dat er geen algemene wil was om het Verdrag te wijzigen wat de artikelen rond de diplomatieke tas en de diplomatieke koerier betrof, of om de essentiële onschendbaarheden van de diplomatieke koeriers te wijzigen.

2.1.1.9 De bescherming van de diplomatieke correspondentie

Art. 24:

“Het archief en de documenten van de zending zijn te allen tijde en waar deze zich ook mogen bevinden onschendbaar.”

Art. 27, tweede lid:

“De officiële briefwisseling van de zending is onschendbaar. Onder officiële briefwisseling wordt verstaan alle op de zending en haar werkzaamheden betrekking hebbende briefwisseling.”

163. De officiële briefwisseling van de zending is onschendbaar. Onder officiële briefwisseling wordt verstaan alle op de zending en haar werkzaamheden betrekking hebbende briefwisseling. Dit houdt dus in dat de lokale autoriteiten van de ontvangststaat de briefwisseling niet vasthouden, opendoen of gebruiken als bewijs. Veel rechtsgeleerden, waaronder Jean Salmon, gaan ervan uit dat officiële briefwisseling als een bilaterale relatie moet beschouwd worden. Als gevolg hiervan moet zowel de uitgaande als de inkomende briefwisseling beschermd worden.²³⁵

Art. 30:

- 1. De particuliere woning van de diplomatieke ambtenaar geniet dezelfde onschendbaarheid en bescherming als de gebouwen van de zending.*
- 2. Zijn papieren, briefwisseling, en met uitzondering van de in lid 3 van artikel 31, voorziene gevallen, zijn goederen, genieten eveneens onschendbaarheid.*

²³³ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 202.

²³⁴ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 229.

²³⁵ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 243.

164. Indien de diplomatieke correspondentie zich dus in de particuliere woning van de diplomatieke ambtenaar bevindt, geniet zij dezelfde bescherming als in de gebouwen van de zending.

165. Ook in een derde staat moet de diplomatieke correspondentie gevrijwaard blijven. Derde staten moeten aan de diplomatieke correspondentie en aan andere officiële berichten die via hun grondgebied worden geleid, waaronder codeberichten, dezelfde vrijheid en bescherming verlenen als deze geboden door de ontvangststaat, zelfs indien deze berichten of tassen zich op het grondgebied van de derde staat bevinden wegens overmacht.²³⁶

2.1.1.10 Algemene bepalingen

166. Het Verdrag van Wenen steunt op het principe van wederkerigheid, maar ook andere principes worden erin vastgelegd, weliswaar niet altijd in de exacte bewoording. Het principe van niet-discriminatie ligt vervat in artikel 47 §1.²³⁷ Bij de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Wenen mag de ontvangststaat geen onderscheid tussen de staten maken, en dit principe geldt voor alle artikelen van het Verdrag.²³⁸²³⁹

167. De regels uit het VWDV werden in de individuele staten toepasbaar gemaakt door middel van nationale wetten, Koninklijke Besluiten, reglementen, interne richtsnoeren en omzendingbrieven.

168. Art. 31, § 3 van het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht²⁴⁰ vermeldt een aantal omstandigheden waarmee rekening kan worden gehouden, zoals de later tot stand gekomen overeenstemming tussen de verdragspartijen en latere gebruiken in de toepassing van het verdrag. Het VWDV is weliswaar na het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht tot stand gekomen, maar gezien de historische evolutie kunnen de VN-lidstaten ervoor pleiten om de stand van zaken in het diplomatiek recht zo te percipiëren.

²³⁶ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 40 §3.

²³⁷ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 41.

²³⁸ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 53.

²³⁹ CIR YILC 1958 vol. II, p. 94-95.

²⁴⁰ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, 331 (bron: website UNTS).

2.2 Pogingen tot herziening of uitbreiding van de bescherming onder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: van 1961 tot 2016

2.2.1 Oproep door de Algemene Vergadering van de VN in 1976

169. In 1976 liet de toenmalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Kurt Waldheim, een analyse uitvoeren van de implementatie van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer in de lidstaten van de Verenigde Naties. Alle staten die dat wensten konden opmerkingen en voorstellen insturen. Op 13 december 1976 nam de Algemene Vergadering van de VN hier nota van, en uitte de Algemene Vergadering haar bezorgdheid over het verder groeiende aantal inbreuken op de regels van diplomatiek recht, meer bepaald op de status van de diplomatieke koerier en de diplomatieke tas die niet vergezeld is van de diplomatieke koerier.²⁴¹ De Algemene Vergadering lanceerde toen ook het verzoek om deze problematiek op regelmatige basis diepgaander te onderzoeken en in vraag te stellen. Verder riep de Algemene Vergadering staten op tot vijf zaken: dat zij die nog geen partij waren zich aansluiten, dat een strikte implementatie van het Verdrag vereist is om normale diplomatieke relaties te kunnen behouden, dat lidstaten hun opmerkingen en vaststellingen over het Verdrag en over de wenselijkheden van verdere regels inzake diplomatiek verkeer meedelen, dat de Commissie Internationaal recht de tijd neemt om voorstellen te bieden voor een protocol over de status van de diplomatieke koerier en de diplomatieke tas zonder diplomatieke koerier, en tot slot, dat de Secretaris-Generaal van de VN een analytisch rapport voorlegt aan de AV over mogelijkheden en middelen vereist voor de implementatie van het Verdrag, met inbegrip van de resultaten van de studie van de Commissie Internationaal Recht.²⁴² Uit de voorbereidende documentatie konden officiële standpunten van de deelnemende staten vastgesteld worden.

170. De **Oostenrijkse regering** was er in 1976 van overtuigd dat de multilaterale manier van het aanpassen van het Verdrag van Wenen de juiste manier is, en dat problemen tussen twee partijen, bij gebrek aan aanpassingen aan het Verdrag, *ad hoc* moeten opgelost worden in een sfeer van samenwerking en wederzijds begrip. Oostenrijk meent dat artikel 27 van het Verdrag reeds goed de problematiek rond de diplomatieke koerier dekt, en aangezien deze quasi identieke bewoording in maart 1975 werd overgenomen in het Verdrag van Wenen inzake de vertegenwoordiging van staten in hun relaties met internationale organisaties met een universeel karakter, zou de meerderheid van de overheden de visie uitgedrukt hebben dat er geen substantiële wijziging nodig is.²⁴³

171. De **Wit-Russische Socialistische Sovjetrepubliek** merkte toen op dat het tevreden was met de regels van het Verdrag van Wenen, maar dat er heel wat regels uit het Verdrag geschonden werden. Staten zouden onterecht schendingen rechtvaardigen door nationale administratieve regels. Deze staat riep dan ook op om strikt toezicht te houden op de toepassing van het Verdrag, en om de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op periodieke basis een vragenlijst te laten verzenden naar de partijen, rond schendingen en goede praktijken. Hongarije en de Unie van Sovjetrepublieken (USSR) riepen op tot hetzelfde strikte toezicht.²⁴⁴ Vanuit ervaring met de toepassing van het Verdrag van Wenen vond de Wit-Russische Socialistische Sovjetrepubliek dat in verscheidene domeinen van intergouvernementele relaties bijkomende en meer precieze regulering van bepaalde vragen

²⁴¹ A/RES 31/76 in verband met de implementatie door staten van de voorzieningen van het Weens Verdrag inzake diplomatiek Verkeer van 1961, A/RES/31/76, A/31/403, A/31/PV.97, 13 december 1976, **A/RES/31/76, 3^e paragraaf**.

²⁴² ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976.

²⁴³ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 3.

²⁴⁴ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 8.

in het diplomatiek recht vereist was. De voorbereiding van een afzonderlijk juridisch instrument rond deze kwestie zou een essentiële en belangrijke bijdrage leveren. Daardoor zouden de regels van het Verdrag van Wenen niet gewijzigd of herzien worden, maar zouden deze regels herbevestigd en verder ontwikkeld worden in het licht van huidige statenpraktijk wat betreft diplomatieke koeriers. Het voorstel is om tot een bijkomend protocol bij het Verdrag van Wenen te komen.²⁴⁵

172. **Hongarije en Mexico**²⁴⁶ riepen toen ook al op om de status van de diplomatieke koerier te herbekijken. Het zou nog tot 1989 duren vooraleer deze kwestie grondig besproken werd. Hoewel het WVDV de status van de diplomatieke koerier regelt, dekt het niet alle aspecten waarin regulering en opheldering vereist zijn.²⁴⁷

173. **Koeweit** liet toen duidelijk weten dat het geen voorstander was van een verdere uitwerking van de regels rond de diplomatieke koerier.²⁴⁸ Nederland was hier ook geen voorstander van, maar stelde wel voor om op het niveau van praktische maatregelen verder te werken, en niet op het wetgevend kader. Zo kunnen problemen met de status van de koerier opgelost worden door uniforme richtlijnen te geven voor de tekst op de tas en het paspoort van de diplomatieke koerier, en door veiligheidsverantwoordelijken van luchthavens tijdig op de hoogte te brengen van de geplande aankomst van een diplomatieke koerier.²⁴⁹ Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden wensten ook geen bijkomende artikelen.

174. **Nederland** daarentegen wou een stap verder gaan, en verzocht de AV om alle staten op te roepen om partij te worden bij het Facultatief Protocol betreffende Verplichte Geschillenbeslechting, bij het WVDV van 1961, om het Internationaal Gerechtshof als voornaamste gerechtelijk orgaan van de Verenigde Naties de nodige steun te bieden.²⁵⁰ Het Verenigd Koninkrijk²⁵¹ en de Verenigde Staten²⁵² deelden dezelfde visie.

175. In 1979 besloot de Algemene Vergadering van de VN dat de Commissie Internationaal Recht haar werk moest verderzetten, en moest streven naar een geschikt juridisch instrument voor het statuut van de diplomatieke koerier en de diplomatieke tas niet vergezeld door diplomatieke koeriers. Het Verenigd Koninkrijk was hier geen voorstander van. De speciale rapporteur, Mr Yankov van Bulgarije, legde aan de Commissie Internationaal Recht een voorlopig rapport voor waarin hij de nood aan een diepgaande en coherente regeling van de status van alle types van officiële koeriers en officiële tassen benadrukte. Zijn uiteindelijke doelstelling was om alle communicatie met officiële doeleinden dezelfde graad van internationale wettelijke bescherming te bieden, ongeacht of deze via de diplomatieke tas met een diplomaat, of via een diplomatiek koerier verloopt.²⁵³²⁵⁴ Alexander Yankov zag gelijkenissen op het vlak van uitdagingen en praktische regelingen tussen vier verdragen van

²⁴⁵ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 3.

²⁴⁶ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 10.

²⁴⁷ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 9.

²⁴⁸ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 10.

²⁴⁹ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 11.

²⁵⁰ Facultatief protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 april 1961, *United Nations Treaty Series*, vol.500, p. 241.

²⁵¹ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 18.

²⁵² ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, "31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961", A/31/145, 1 september 1976, p. 19.

²⁵³ CIR YILC 1980 Vol. II Part One pp. 231-45, p. 245.

²⁵⁴ UN Document A/CN.4/335, 1980 YILC, Vol. II, Pt. I, p. 245.

internationaal diplomatiek recht: het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961, het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963, het Verdrag inzake speciale missies van 1969²⁵⁵, en het Verdrag van Wenen inzake de vertegenwoordiging van staten in hun betrekkingen met internationale organisaties van 1975.²⁵⁶

2.2.2 Focus van de Commissie Internationaal Recht op de status van de diplomatieke koerier en de niet-begeleide diplomatieke tas in 1989

176. In een inspanning om betwiste aspecten van het recht inzake de diplomatieke tas en de diplomatieke koerier op te helderen, en om een meer uniforme toepassing aan te moedigen, vroeg de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ongeveer 40 jaar geleden aan de Commissie Internationaal Recht om het probleem te onderzoeken.²⁵⁷ Vele staten beschouwden tot dan toe de diplomatieke koerier als de eenvoudigste manier om garantie te krijgen dat de diplomatieke tas onderweg niet geopend werd en niet verdween.²⁵⁸ Dit was dan ook de enige recente poging door een internationaal orgaan om juridische maatregelen te treffen tegen misbruik van diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden.²⁵⁹ Elk codificatieproject staat in spreidstand tussen de opname van statenpraktijk en de progressieve ontwikkeling van het internationaal recht, omwille van de regels van het Handvest van de VN (art. 13 §1 a) en het statuut van de CIR. Door dezelfde regels te trachten toe te passen op verschillende omstandigheden riskeerde men vast te lopen in verwaaring en de soepelheid van de toepasselijke regels weg te nemen en moeilijker aanvaardbaar te maken voor de staten.²⁶⁰

177. Het VWDV van 1961 had het over drie types van boodschappers: de diplomatieke koerier, de diplomatieke koerier *ad hoc* en de gezagvoerder van een commerciële luchtvaartmaatschappij die diplomatieke tassen vervoert.²⁶¹

178. In 1986 bevatte het voorstel van de CIR twee artikelen over de diplomatieke tas. Voorgesteld artikel 28, eerste lid, voorzag: “De diplomatieke tas zal (onschendbaar zijn waar ze zich ook bevindt, ze zal) niet geopend, noch vastgehouden worden (en zal vrijgesteld zijn van rechtstreeks onderzoek of onderzoek via elektronische of technische toestellen).” Het doel was om een duidelijkere status te bieden aan de bescherming van de diplomatieke tas.

179. Voorgesteld artikel 28, tweede lid, voorzag: “Indien de bevoegde autoriteiten van de ontvangstaat (of de transitstaat) gegronde redenen hebben om te geloven dat de (consulaire) tas iets anders bevat dan de correspondentie, documenten of de voorwerpen waar artikel 25 naar verwijst, mogen ze verzoeken (dat de tas onderworpen wordt aan onderzoek met elektronische of andere technische toestellen). Indien dergelijk onderzoek niet volstaat voor de bevoegde autoriteiten van de ontvangstaat (of transitstaat), mogen ze verder verzoeken dat de tas geopend wordt in hun aanwezigheid door een bevoegde vertegenwoordiger van de zendstaat. Indien dit verzoek geweigerd werd door de autoriteiten van de zendstaat, mogen

²⁵⁵ Verdrag inzake bijzondere zendingen, gedaan te New York op 8 december 1969, UNTS nr. 23431, 9 I.L.M. 1970, 127-149.

²⁵⁶ CIR YILC 1980, vol. II, deel I, UN Doc. A/CN.4/335, p. 245.

²⁵⁷ CIR, ILC Report on the status of the diplomatic courier and the diplomatic bag not accompanied by the diplomatic courier, in YILC 1982, vol. II(I), A/CN.4/356, Information received from governments, par.

²⁵⁸ F. MOUSSA, *Manuel de pratique diplomatique: L'ambassade*, Bruylant, Brussel, 1972, 411 p., p. 301.

²⁵⁹ J. CRAIG BARKER, *The abuse of diplomatic privileges and immunities: a necessary evil?*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, p. 162.

²⁶⁰ SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, “Aspects récents du droit des relations diplomatiques,” Parijs, Editions A. Pedone, Paris, p. 243-246.

²⁶¹ J. D'ASPREMONT, “Diplomatic Courier and Bag”, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1-18, 2.

de bevoegde autoriteiten van de ontvangststaat (of de transitstaat) eisen dat de tas teruggestuurd wordt naar de plaats van oorsprong.”

180. De commentaren die de CIR ontving van de staten kunnen gecatalogeerd worden onder vijf noemers. Ten eerste is er de vraag naar onschendbaarheid en niet-invasieve scanning. Verder bespraken de commentaren de nood aan een uniforme aanpak van definiëring van alle types van diplomatieke tassen²⁶², en de vraag of alle types van diplomatieke tassen een uniforme behandeling moeten verkrijgen op grond van art. 27, derde lid, van het VWDV, of op grond van art. 35, derde van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963. Tot slot waren veel staten bezorgd over het feit of de transitstaat dezelfde rechten moet hebben als een ontvangststaat op het vlak van de diplomatieke tas.²⁶³

181. Na de 44^e en de 45^e sessie van de CIR, leverde de CIR in 1989 de finale tekst op over de status van de diplomatieke koerier en de diplomatieke tas die niet vergezeld is door de diplomatieke koerier, en raadde aan dat de Algemene Vergadering een conferentie bijeenriep om het onderwerp te bestuderen. Echter, informele consultaties legden uiteenlopende visies bloot (vooral tussen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) over sommige voorstellen van artikelen, vooral over het artikel rond de onschendbaarheid van de diplomatieke tas. Als gevolg werd de vooruitgang richting een verdrag over het onderwerp opgehouden. Maar op praktijkvlak wordt de situatie in bijna alle gevallen voldoende beheerst.²⁶⁴

182. In 1989 benadrukten de Verenigde Staten de waarde van het bestaande kader voor de diplomatieke tas, en beklemtoonden ze dat dit cruciaal is voor de goede werking van de diplomatieke zendingen en voor de internationale relaties. Een aanpassing van de artikelen rond de diplomatieke tas en de diplomatieke koerier achtten ze echter onnodig en ongewenst, omdat dit enkel de dagelijkse werkpraktijk complexer zou maken.²⁶⁵ Het feit dat een dergelijke grote actor in het internationaal recht niet mee op de kar sprong, betekende uiteraard een verlies voor de Commissie Internationaal Recht.

183. De voorstellen van de Commissie Internationaal Recht werden verspreid over zeventien artikelen over volgende onderwerpen²⁶⁶: de aanduiding van de koerier, documenten om zijn hoedanigheid te staven, nationaliteit, functies, einde van zijn opdracht, *persona non grata* verklaring, faciliteiten, aankomst op het grondgebied van de ontvangststaat of de transitstaat, vrijheid van beweging, bescherming en onschendbaarheid van de persoon, onschendbaarheid van tijdelijk verblijf, rechtsimmunititeit, vrijstelling van fouille, van douanerechten en onderzoek door de douane, vrijstelling van belastingen en taksen, duur van de voorrechten en immuniteten, verzaking aan de onschendbaarheden.

184. Van 2 mei tot 21 juli 1989 werd de 44^e sessie van de Commissie voor Internationaal Recht van de VN gehouden. In deze sessie werd het werk rond de status van de diplomatieke post en de diplomatieke tas zonder begeleiding van een diplomatiek koerier afgewerkt.²⁶⁷

²⁶² CIR, *YILC* 1982, vol. I & II, Proceedings of the International Law Commission on the subject of “The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier”, p. 9, par. 31.

²⁶³ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 243.

²⁶⁴ G.R. BERRIDGE en A. JAMES, *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 64.

²⁶⁵ CIR *YILC* 1989 Vol. II Part One pp. 76-9.

²⁶⁶ Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier (including draft optional protocols), 1989; with commentaries, Draft Optional Protocol One on the Status of the Courier and the Bag of Special Missions, 1989; Draft Optional Protocol Two on the Status of the Courier and the Bag of International Organizations of a Universal Character, 1989. http://legal.un.org/ilc/texts/9_5.shtml.

²⁶⁷ S.C. MCCAFFREY, “The Forty-First Session of the International Law Commission”, *The American Journal of International Law*, oktober 1989, p. 937-945.

185. Uiteindelijk raadde de Commissie Internationaal Recht aan dat de artikelen omgezet zouden worden in een verdrag dat een afzonderlijk juridisch instrument zou zijn en een gepaste juridische relatie verkreeg met de codificatieverdragen. Dit zou volgens hen het werk rond vooruitstrevende ontwikkeling en codificatie van diplomatiek en consulaire recht vervolledigen.²⁶⁸ Om deze artikelen finaal te onderhandelen en goed te keuren diende een internationale conferentie opgezet te worden. Deze is er helaas tot op heden niet gekomen omdat er hierover geen akkoord werd gevonden in het Zesde Comité van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

186. In 1960 gaf het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten reeds aan dat diplomatieke koeriers immuniteit van lokale rechtsvervolging genieten wanneer ze op buitenlands grondgebied reizen, en dat de diplomatieke tassen die ze bij zich hebben, voorzien van de officiële zegels van de zendstaat, niet mogen geopend of doorzocht worden.²⁶⁹ Deze immuniteit is gebaseerd op het recht van de diplomatieke vertegenwoordigers om vrij te communiceren met hun overheden die algemeen erkend worden als essentieel voor de diplomatieke functie hoewel dit soms verstoord wordt in tijden van oorlog of burgeropstanden.²⁷⁰

187. Op het vlak van juridische gevolgen is de persoonlijke onschendbaarheid van de diplomatieke koerier vrij gelijklopend met deze van de diplomaat. De diplomatieke koerier moet een document bijhebben waarop zijn status staat, en zijn persoonlijke gegevens, zoals zijn naam en zijn officiële functie, het aantal pakketten dat hij bij heeft en de bestemming van de pakketten.²⁷¹ De zendstaat mag wel zelf bepalen hoe het document wordt vormgegeven en benoemd, op basis van nationale regels. Hier is ook ruimte voor codificering van internationaal gewoonterecht en statenpraktijk.

188. Het feit dat deze regels niet gecodificeerd werden door de internationale gemeenschap valt uiteraard te betreuren. Niettemin hebben de werkzaamheden van de CIR ons veel geleerd over de meningen over "onschendbaarheid" versus "bescherming" van de diplomatieke tas. Commissielid Balanda stelde in 1984 al dat op basis van internationale praktijk en nationale wetgeving kon besloten worden dat art. 27, derde lid van het Verdrag van Wenen van 1961 doelde op absolute onschendbaarheid van de diplomatieke tas²⁷². Volgens Commissielid Sinclair ging tegen deze stelling in. Volgens hem zou onschendbaarheid in geen enkel verdrag gelinkt worden aan de diplomatieke tas. De bescherming van de diplomatieke tas is geen synoniem van onschendbaarheid van de diplomatieke tas.²⁷³ Lacleta Munoz ging daarin mee, door te stellen dat absolute onschendbaarheid van de diplomatieke tas ongepast was. Misbruiken waren te flagrant, te frequent en te gevaarlijk voor de ontvangtstaat om zomaar zonder maatregelen te laten gebeuren.²⁷⁴ Drie relevante voorstellen werden besproken. Ten eerste, een bevestiging van de absolute onschendbaarheid. Ten tweede, enerzijds regels voor de officiële correspondentie en anderzijds regels voor goederen bestemd voor officieel gebruik, met de toestemming voor de zendstaat om de pakketten met goederen te onderzoeken. Ten derde, een toepassing van artikel 35, derde lid van het Verdrag inzake consulaire verkeer van 1963 op de diplomatieke tas, waardoor de tas kan doorzocht worden bij ernstige redenen van verdenking, of waardoor de tas kan teruggestuurd worden naar de plaats van oorsprong.

²⁶⁸ CIR YILC 1989 Vol. II Part Two p. 13.

²⁶⁹ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, "United States Foreign Service Manual", Vol. 1, pt. 1, sec. 221.3.

²⁷⁰ W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 173.

²⁷¹ D.M. STANCU, "Diplomatic immunity: an exemption from screening?", *Aviation security international*, oktober 2008, p. 27.

²⁷² CIR YILC 1984, Vol. I, p. 181.

²⁷³ CIR YILC 1984, Vol. I, p. 184.

²⁷⁴ CIR YILC 1985, Vol. I, p. 180.

189. Hoewel er geen internationale multilaterale goedgekeurde regels bestaan over de diplomatieke koerier, hebben de Verenigde Staten richtlijnen over de diplomatieke koerier op hun website geplaatst.²⁷⁵

2.2.3 Het recht op zelfverdediging op grond van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties

190. Volgens bepaalde auteurs is het principe van zelfverdediging relevant in het diplomatiek recht.²⁷⁶ Dit zou betekenen dat onder bepaalde omstandigheden het recht op zelfverdediging van de ontvangstaat zou primeren op de voorrechten en onschendbaarheden van de diplomaten.²⁷⁷ Zelfverdediging is een belangrijk principe uit het internationaal gewoonterecht, gesteund door artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.²⁷⁸ Artikel 51 van het VN-Handvest voorziet²⁷⁹:

“dat geen enkele bepaling van het handvest afbreuk doet aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge dit Handvest aan om op enigerlei tijdstip over te gaan tot zulk optreden als hij nodig acht voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.”

191. De doctrine van zelfverdediging heeft tot nu toe geen toepassing gekregen binnen de context van het diplomatiek recht sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.²⁸⁰ Het Verdrag is een algemene codificatie van het diplomatiek recht, maar laat tegelijkertijd geen uitzonderingen toe op het principe van diplomatieke onschendbaarheid. De Commissie voor Internationaal Recht en de Weense Conferentie hebben elke uitzondering op het principe van onschendbaarheid expliciet verworpen. Als we kijken naar het Verdrag zelf en de commentaren van de Commissie voor Internationaal Recht uit 1957 moeten we vaststellen dat de doctrine van zelfverdediging niet binnen de scope van de verbanning van alle uitzonderingen op het principe van diplomatieke onschendbaarheid van het Verdrag viel. Het Verdrag was bedoeld als algemene codificatie van diplomatiek recht, maar is niet bedoeld als een exhaustieve codificatie. In de preambule van het Verdrag wordt gesteld dat de regels van het internationaal gewoonterecht alle materies regelen die niet expliciet geregeld zijn in de regels van het Verdrag.²⁸¹ Sommige auteurs concluderen hieruit dat de doctrine over het gebruik van zelfverdediging nog steeds wettig kan zijn in de relatie met diplomatiek recht.²⁸² De meeste auteurs zijn echter overtuigd van de visie dat een ontvangstaat slechts de bevoegdheid heeft om een inbreuk te plegen op de onschendbaarheid van een diplomaat, indien dit de enige oplossing is om een onmiddellijke

²⁷⁵ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, <https://fam.state.gov/Fam/FAM.aspx?ID=12FAM>.

²⁷⁶ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 198.

²⁷⁷ J.S. BEAUMONT, “Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity”, *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 391.

²⁷⁸ Handvest van de Verenigde Naties (hierna: VN-Handvest).

²⁷⁹ J.P. GRANT, en J. CRAIG BARKER, *Parry & Grant Encyclopaedic dictionary of international law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 105.

²⁸⁰ J.S. BEAUMONT, “Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity”, *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 396.

²⁸¹ Preambule van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961), 500 UNTS 95.

²⁸² J.S. BEAUMONT, “Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity”, *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 397.

dreiging die uitgaat van de diplomaat te stoppen of te beëindigen. Zelfverdediging leidt niet naar een opheffing van de onschendbaarheid voor vervolging voor de lokale strafrechtbanken.²⁸³

192. Staten vrezen vaak voor de toepassing van het principe van wederkerigheid door de betrokken staat, waarvan de diplomaat een gezant is. De vrees voor wederkerige acties heeft echter in het verleden staten er niet altijd van weerhouden om actie te ondernemen tegen diplomaten die misbruik hadden gemaakt van hun positie om illegale activiteiten te ondernemen, die de openbare veiligheid of de openbare orde in het gedrang konden brengen. Zo heeft Groot-Brittannië op 11 mei 1986 drie Syrische diplomaten het land uitgezet omdat ze betrokken zouden zijn bij een poging om een bom aan boord te smokkelen van een Israëliëse jumbojet op de luchthaven van Heathrow.²⁸⁴

²⁸³ J.S. BEAUMONT, "Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity", *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 399.

²⁸⁴ J.S. BEAUMONT, "Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity", *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 401, "Britain breaks Syrian ties; cites proof of terror role; El Al suspect is convicted", *The New York Times*, 25 oktober 1986. Voor een voorbeeld van diplomatieke sancties en tegensancties waarbij Canada betrokken was, zie "Spy Wars with Moscow", *Maclean's*, 4 juli 1988, p. 10-11.

Deel 3: DE BESCHERMING IN DE HEDENDAAGSE PRAKTIJK

3.1 Verdere codificatie en interpretatie na het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer: bieden de nationale wetgevers rechtszekerheid?

3.1.1 Inleiding

193. In dit deel wordt nagegaan of de verdere codificatie van diplomatieke bescherming meer rechtszekerheid biedt aan de gebruiker van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. De staten die partij zijn bij het VWDV hebben immers niet stilgezeten na de inwerkingtreding van het VWDV. De betrokken staten wensten de regels van het VWDV te interpreteren en toe te passen op een veranderde maatschappij en manier van werken. Het principe van diplomatieke onschendbaarheid is sterk bevestigd in het internationaal recht. De toepassing ervan in praktijk tussen individuele staten verschilt echter sterk.²⁸⁵ Dit hoofdstuk overloopt een aantal belangrijke staten op het vlak van de statenpraktijk, gaande van de Verenigde Staten van Amerika tot Nederland en België, en andere landen zoals Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

194. Om van een nieuwe gewoonterechtelijke rechtsregel na het VWDV te spreken moet de statenpraktijk eenvormig en standvastig zijn. De eerste voorwaarde voor de vorming van een gewoonterechtsregel is dat handelingen moeten uitgaan van staatsorganen of interstatelijke organen om als gewoonterechtelijke regel beschouwd te worden. Het publiceren van interne richtsnoeren of instructies op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het afsluiten van bilaterale verdragen en het becommentariëren van officiële rapporten van staten zijn handelingen gesteld door staats- of interstatelijke organen die bevoegd zijn op het internationaal vlak. In de *Asylum* zaak in 1950 oordeelde het IGH dat de ingeroepen gedragingen niet volstonden om het bestaan van een gewoonterechtelijke regel aan te tonen, aangezien ze met te veel onzekerheid en tegenstellingen omgeven waren om het als een constant en eenvormig gebruik te kwalificeren. Colombia argumenteerde dat de praktijk van het diplomatiek asielrecht in Latijns-Amerika tot regionale gewoonte verworden was. Het IGH oordeelde dat de staat die zich op een dergelijke gewoonte beroept het bewijs moet leveren dat het gaat om een gewoonte die bindend is geworden voor de andere staat. De bewijsvoering vereist dat de nodige statenpraktijk en *opinio iuris* tussen de betrokken staten wordt bewezen.²⁸⁶ Mogelijks is een regel over de diplomatieke correspondentie die een artikel van het VWDV specifieker maakt, die gepubliceerd wordt door de Verenigde Staten, geen gewoonterechtelijke regel en erkende statenpraktijk, vermits de VS soms afwijken van die regel. In de Nicaragua zaak in 1986 stelde het IGH dat de statenpraktijk niet perfect moet zijn. De staten moeten niet altijd in alle gevallen de regel consistent toepassen. Beperkte inconsistenties mogen geen probleem vormen.²⁸⁷²⁸⁸

195. Het IGH gaf in de zaak *North Sea Continental Shelf*²⁸⁹ aan dat het om een extensieve en virtueel uniforme praktijk moet gaan om als statenpraktijk beschouwd te worden. Om tot deze kwalificatie te komen moeten alle of het merendeel van de staten die kunnen bijdragen aan de vorming van de regel, of waarvan de belangen in het bijzonder in het geding zijn, de regel in praktijk toepassen. Alle staten wereldwijd maken gebruik van diplomatieke tassen en diplomatieke correspondentie. De doelgroep is bijgevolg groot. Het vereiste van een virtueel uniforme en algemene praktijk legt niet op dat alle staten unaniem de betrokken praktijk zouden volgen. Een staat kan gebonden zijn door de algemene praktijk van andere staten door stilzwijgend akkoord te gaan of te berusten in de werkwijze van de andere staat. Een

²⁸⁵ W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 173.

²⁸⁶ IGH, *Asylum Case (Colombia t. Peru)*, Judgment, ICJ Rep. 1950, p. 266.

²⁸⁷ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua t. VSA)*, Judgment, ICJ Rep. 1986, 14.

²⁸⁸ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 41-45.

²⁸⁹ IGH, *North Sea Continental Shelf (Duitsland/Denemarken; Duitsland/Nederland)*, ICJ Rep. 1969, p. 4, par. 74.

staat, zoals Qatar of Koeweit die zich wil onttrekken aan een gewoonterechtsregel moet van bij het begin in de loop van het wordingsproces van deze regel zijn afwijzing gedemonstreerd hebben door een consequent afwijkend gedrag of door een periodiek herhaald protest.²⁹⁰

196. In de jaren '70 werden in de Verenigde Staten vooruitstrevende en verregerende wetten gestemd om de diplomatieke voorrechten en immuniteiten te beperken. Welke impact deze rechtsregels gehad hebben op de bescherming van de diplomatieke tas wordt in dit deel besproken. De Europese Unie²⁹¹ heeft in deze materie ook haar wetgevende bevoegdheid opgenomen. In dit deel wordt geanalyseerd hoe de afweging tussen het gewoonterecht en de verdragsregels van het VWDV gebeurd is.

197. Het recht van de diplomatieke betrekkingen kan in het algemeen als gewoonterecht op universeel vlak benoemd worden, bindend voor alle lidstaten van de VN. Gewoonterecht kreeg in 1960 ook erkenning op regionaal en lokaal vlak door het IGH. In de *Right of Passage over Indian Territory* zaak erkende het IGH bilateraal gewoonterecht tussen Portugal en India.²⁹²

198. Een aantal EU-lidstaten wensen strikt vast te houden aan het VWDV, er wordt nagegaan welke. België verdedigt de strikte toepassing van art. 27 van het VWDV als rechtsgrond voor het verloop van de dagelijkse praktijk.²⁹³ In dit deel wordt de organisationele structuur doorgelicht die het mogelijk maakt om de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie van buitenlandse staten in België te beschermen.

3.1.2 Verenigde Staten van Amerika: de vrees voor reciprociteit overheerst

Rechtstreekse doorwerking in intern recht

199. In de Verenigde Staten is de diplomatieke onschendbaarheid een universeel erkend principe dat ingebed is in de regels van het internationaal recht, waarvan ontwikkelde staten aanvaard hebben dat het bindend is in hun relatie tussen elkaar en dat het afdwingbaar is voor de Amerikaanse hoven.²⁹⁴ Onschendbaarheid strekt zich uit tot het personeel van de ambassadeur, en zijn correspondentie. Bijgevolg is volgens de VS en BARNES geen nationale wetgeving vereist om dit principe van internationaal recht uitwerking te geven. Amerikaanse hoven en rechtbanken gaan ervan uit dat zij internationaal recht mogen erkennen en toepassen als onderdeel van nationaal recht. In 1708 werd voor het eerst diplomatieke onschendbaarheid erkend in Angelsaksisch recht.²⁹⁵ De staten die partij zijn bij het VWDV hebben effectief de keuze of ze de internationale standaard van 1961 in het intern recht met of zonder bijkomende wetgeving.²⁹⁶ Hoewel het VWDV vrij precies is in de opbouw van de artikelen, blijven staten vrij om te handelen ten opzichte van diplomatieke vertegenwoordigers. Reglementering kan opgelegd worden via wetgevende weg of via reglementaire weg. Het is belangrijk dat de regels niet onder de verboden beperkingen van het VWDV vallen.²⁹⁷

²⁹⁰ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 41-45.

²⁹¹ Europese Unie (hierna: EU).

²⁹² IGH, *Right of Passage over Indian Territory (Portugal t. India)*, Merits, ICJ Rep. 1960, p. 39.

²⁹³ B.F. THEEUWES, F. DOPAGNE, F. PONS, e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, p. 61-62.

²⁹⁴ W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 173.

²⁹⁵ W. BARNES, "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 176.

²⁹⁶ SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, "Aspects récents du droit des relations diplomatiques," Parijs, Editions A. Pedone, Paris, p. 230-241. (één groep met merendeels Angelsaksische landen zoals VK, Australië, Canada, VS en Rusland benutten wetgeving, een andere groep met onder andere Frankrijk en Italië werkt zonder wetgevingsinitiatieven)

²⁹⁷ SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, "Aspects récents du droit des relations diplomatiques," Parijs, Editions A. Pedone, 1988, 301 p. 230.

200. In de Verenigde Staten trad het VWDV in werking op 13 december 1972. In 1978 trad de *Diplomatic Relations Act* in werking.²⁹⁸ Daarna zat het Amerikaanse Congres niet stil. Tussen 1982 en 1987 werden zes wetten aangenomen die het diplomatiek statuut *sensu lato* raken. De *Foreign Missions Act* van 1982, de *Intelligence Authorization Act* (1985), de *Foreign Relations Authorization Act* (1986 – 1987), de *Intelligence Authorization Act* (1987), de *Anti-Terrorism Act* (1987) en tot slot de *Foreign Relations Authorisation Act* (1988) werden aangenomen.²⁹⁹ De *Diplomatic Relations Act* zoals herzien in 1987 breidt de toepassing van de artikelen van het VWDV uit naar staten die geen partij zijn het VWDV.³⁰⁰

201. In de jaren '70 circuleerden veel berichten in de Amerikaanse media die beweerden dat de diplomatieke tas door buitenlandse diplomaten misbruikt werd om wapens het land binnen te smokkelen. Nochtans zorgde de wet van 1978 al voor veel maatregelen tegen misbruiken. De Amerikaanse overheid beperkte bijvoorbeeld het aantal diplomaten (art. 11 VWDV) en diplomatieke medewerkers per ambassade die absolute immuniteit kregen³⁰¹, en heeft de President de macht om op basis van artikel 254c van de wet om specifieke voorrechten en immuniteiten op basis van wederkerigheid meer te beperken dan deze voorzien in het VWDV.³⁰² Bovendien legde deze wet een verplichte verzekering op aan elke diplomatieke zending in de Verenigde Staten, met inbegrip van haar leden en hun familieleden. Er wordt expliciet vereist dat de verzekering voldoende compensatie kan bieden aan de slachtoffers. De verzekeringsmaatschappij is aansprakelijk en kan rechtstreeks aangesproken worden door slachtoffers. Hierdoor wordt de discussie over immuniteit van diplomaten en hun familieleden vermeden.³⁰³ Dankzij deze oplossing worden diplomaten aansprakelijk gesteld, kunnen slachtoffers in de VS op vergoeding rekenen en is er geen aanpassing van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer vereist. De globalisering van deze oplossing zou een uitweg kunnen bieden uit de impasse waarin het diplomatiek recht zich op dit moment bevindt.

202. Personen die de diplomatieke status claimden, maar deze niet effectief verkregen hadden, zijn in de jaren '70 en '80 vaak met succes vervolgd voor inbreuken op de Amerikaanse wet.³⁰⁴ Wanneer een zendstaat de eigen diplomaat die *persona non grata* verklaard werd door de VS niet terugriep, werd het verbod op vervolging in de VS opgeheven. Ook werden alle betrokken autoriteiten op de hoogte gesteld van de status van de persoon, zodat deze nooit meer de Verenigde Staten kon inreizen. Op die manier hadden interne richtsnoeren en nationale wetten een grote impact op de intrekking van immuniteit voor rechtsvervolging bij diplomaten.³⁰⁵ De 'soft law' onder de vorm van gedragscodes, informele nota's en richtsnoeren die de VS op haar websites plaatst steunt vaak op wederkerigheid. Wederkerigheid in de toepassing van regels leidt voor de gebruiker van de diplomatieke tas van een zendstaat helaas tot ambiguïteit. De kans is groot dat bijvoorbeeld het IGH bij een geschil beslist dat de praktijk zo vele inconsequenties en onzekerheden bevat dat van een uniforme en constante praktijk geen sprake is. Een staat kan 'soft law' aanwenden om op een vooralsnog juridisch niet-bindende wijze een consensus over bepaalde beginselen tussen staten vast te leggen.³⁰⁶ 'Soft law' kan een aantal troeven uitspelen zoals het informeel karakter, wendbaarheid en flexibiliteit. Interpretatieve richtsnoeren kunnen lacunes in het

²⁹⁸ *Foreign Missions Act* 22U.S.C. §§254a-254e (1982) (VS).

²⁹⁹ SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, "Aspects récents du droit des relations diplomatiques," Parijs, Editions A. Pedone, Paris, p. 231-234.

³⁰⁰ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 286.

³⁰¹ D.H. GOODMAN, "Reciprocation as a means of curtailing diplomatic immunity abuse in the United States: the United States needs to play hard bill", *Houston Journal of International Law*, p. 413.

³⁰² C. BECK, "Amending Diplomatic Immunity: recent Congressional proposals", *ILSA J. Int'l L.*, Vol. 12, p. 123.

³⁰³ *Foreign Missions Act* 22U.S.C. §§254a-254e (1982) (VS).

³⁰⁴ *United States v. Enger*, 472 F. Supp. 490 (D.N.J. 1978) (VS).

³⁰⁵ C. BECK, "Amending Diplomatic Immunity: recent Congressional proposals", *ILSA J. Int'l L.*, Vol. 12, p. 129.

³⁰⁶ J. WOUTERS, "Bronnen van internationaal recht", in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, p. 10, p. 37.

gewoonterecht opvullen, of precieze regels expliciet maken. Open normen zorgvuldigheid, redelijkheid en billijkheid kunnen er invulling door krijgen.³⁰⁷

Opheffing van de onschendbaarheid van de diplomaat

203. In de VS geldt de regel dat de onschendbaarheid van Amerikaanse diplomaten in het buitenland enkel opgeheven kan worden na akkoord van de Minister van Buitenlandse Zaken.³⁰⁸ Dit akkoord moet via een formele nota aangevraagd worden door het zendingshoofd, waarin de feiten en de redenen moeten worden uiteengezet. In principe is de diplomaat onschendbaar zodra hij aankomt in het land waarvoor hij geaccrediteerd is en tot op het moment van vertrek binnen een redelijke termijn na beëindiging van de zending.³⁰⁹

Onschendbaarheid *ratione personae*

204. De Verenigde Staten publiceren openlijk welke categorieën van personen recht hebben op diplomatieke onschendbaarheid en welke op “beperkte” onschendbaarheid.

- a) *“Diplomatieke agenten die correct geaccrediteerd zijn bij de overheid van de Verenigde Staten, leden van hun directe familie die met hen samenwonen en die afhankelijk zijn van hen voor steun, en personeel van deze agenten, ongeacht hun nationaliteit. Onschendbaarheid wordt hen toegekend op basis van universeel aanvaarde principes van internationaal recht die geïntegreerd zijn in nationale wetgeving. (22 U.S.C. 252, 254, 254)*
- b) *Medewerkers van diplomatieke zendingen in Washington, ongeacht hun nationaliteit. De onschendbaarheid van dergelijke medewerkers strekt zich niet uit tot leden van hun gezinnen, die wel onderworpen zijn aan de lokale jurisdictie. (1 Stat. 18 ch.ç, par. 27; 22 U.S.C. 254) en is onderworpen aan de voorwaarde dat burgers of inwoners van de Verenigde Staten niet immuun zijn voor vervolging omwille van een schuld opgelopen vóór indiensttreding bij een diplomatieke zending*
- c) *Bepaalde leden van permanente delegaties bij de VN*
- d) *Bepaalde leden van permanente delegaties bij de Organisatie van Amerikaanse Staten in Washington*
- e) *Hoofdvertegenwoordigers van lidstaten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie³¹⁰ in Washington, en overeengekomen leden van hun officiële personeel.³¹¹*

Diplomatieke koeriers

205. Diplomatieke koeriers worden door de Verenigde Staten beschouwd als onschendbaar voor lokale rechtsvervolging wanneer ze door het buitenlands grondgebied reizen. De diplomatieke tassen die zij bij hebben, met de officiële zegel van de respectievelijke overheid, mogen niet geopend noch doorzocht worden. Hoewel er in oorlogstijd of bij oproer in het land soms inbreuken tegen gepleegd worden, verkondigt de Amerikaanse overheid toch dat deze onschendbaarheid cruciaal is voor de vrijheid van communicatie met de overheid.

Wetsvoorstellen

206. In 1987 dienden twee Amerikaanse senatoren wetsvoorstellen S. 339 en S. 1437 in, om de diplomatieke onschendbaarheid van buitenlandse diplomaten in de Verenigde Staten

³⁰⁷ J. WOUTERS, “Bronnen van internationaal recht”, in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, p. 10, p. 38.

³⁰⁸ W. BARNES, “Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice”, *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 179.

³⁰⁹ L. GORE-BOOTH, *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, p. 179.

³¹⁰ Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO).

³¹¹ W. BARNES, “Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice”, *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 180.

in te perken.³¹² Volgens de voorstanders zouden deze wetsvoorstellen het Amerikaans recht grondig kunnen wijzigen, en hierdoor ook een grote impact hebben op het internationaal recht. De diplomatieke onschendbaarheid zou enkel aan belangrijke diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers geboden worden. Drugssmokkel zou op de lijst van strafbare handelingen worden gezet, indien gepleegd door leden van een buitenlandse diplomatieke zending 'other than diplomatic agents'. De senator die voorstel S. 339 indiende heette dit voorstel *The Terrorist Diplomatic Prosecution Act of 1987* en vermeldde expliciet dat hij doelde op Libische, Iraanse en Syrische diplomaten.³¹³ De voorstellen haalden het niet. Op 9 juli 1988 werd aan de Senaat de *Diplomatic Immunity Abuse Prevention Act* voorgelegd, als amendement van de *Foreign Missions Act*. In dit amendement werd de president opgeroepen om de behandeling van diplomatieke tassen onder internationaal recht te herzien, zodat terrorisme niet meer gestimuleerd werd, en om elk mogelijk forum aan te grijpen om maatregelen aan te nemen die ervoor zorgen dat diplomatieke tassen niet gebruikt kunnen worden voor drugs- en wapensmokkel en smokkel van wapens, explosieven en ander materiaal dat terrorisme stimuleert. Het voorstel roept op om meteen de immuniteit te laten opheffen of meteen de diplomaat het land uit te zetten bij ernstige misdrijven. Indien dit niet lukt, dan moet het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken deze persoon *persona non grata* verklaren. Indien een familielid van de diplomaat het misdrijf heeft gepleegd moet aan de diplomaat geweigerd worden nog een diplomatieke functie op te nemen in de Verenigde Staten.³¹⁴

207. Nationale richtsnoeren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten over de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie zijn online geplaatst. Hierin wekt het verbazing dat de Verenigde Staten expliciet vermelden dat zij aan erkende gebruikers van de diplomatieke tas toestaan dat ze beperkte hoeveelheden persoonlijke correspondentie via de diplomatieke tas verzenden.³¹⁵ De Verenigde Staten herhalen in de handleiding dat de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ermee instemt om diplomatieke tassen niet via röntgenstralen of andere methodes die niet overeenstemmen met het VWDV, te scannen. De VS maken het onderscheid tussen vertrouwelijke, geheime en ultrageheime voorwerpen in de diplomatieke tas. Zij herhalen ook duidelijk dat de goederen die zich in de diplomatieke tas bevinden noch in de zendstaat, noch in de ontvangstaat illegaal mogen zijn. Misbruiken van de diplomatieke tas worden aangekaart in het richtsnoer, en opgesplitst in drie mogelijkheden: een geautoriseerde verzender heeft een verboden goed verstuurd, een niet-geautoriseerde verzender heeft een goed verstuurd of een geautoriseerde gebruiker heeft een goed via het niet-geschikte communicatiekanaal verstuurd.³¹⁶ Diplomatieke tassen met de externe aanduiding "diplomatic mail" of "diplomatic cargo" vallen niet onder de bescherming van art. 27 VWDV.³¹⁷ De VS zijn één van de weinige staten die zo expliciet publieke informatie ter beschikking stellen van de burger en van de potentiële gebruiker van de diplomatieke tas. Zoals aangehaald in de inleiding van deel 3 kunnen de richtsnoeren in de rechtbank waarschijnlijk niet gekwalificeerd worden als gewoonterechtelijke normen die afdwingbaar zijn.

³¹² Congres van de Verenigde Staten, *Senate Bill 1437, A bill to make certain members of foreign diplomatic missions and consular posts in the United States subject to the criminal jurisdiction of the United States with respect to crimes of violence*, <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/senate-bill/1437>.

Provides that members of a foreign diplomatic mission (other than diplomatic agents) and members of a foreign consular post (other than consular officers) shall not be entitled to immunity from the criminal jurisdiction of the United States or of any State for: (1) any crime of violence; (2) drug trafficking; (3) reckless driving; or (4) driving while intoxicated or under the influence of alcohol or drugs.

³¹³ C. BECK, "Amending Diplomatic Immunity: recent Congressional proposals", *ILSA J. Int'l L.*, Vol. 12, p. 135.

³¹⁴ SENAAT VAN DE VERENIGDE STATEN, S.2757, <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/senate-bill/2757>.

³¹⁵ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 720: Diplomatic pouch*, 30/03/2015, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.

³¹⁶ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 720: Diplomatic pouch*, 30/03/2015, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.

³¹⁷ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, *Diplomatic pouch*, <http://www.state.gov/ofm/customs/c37011.htm>.

3.1.3 De Europese instellingen streven naar harmonisatie

208. Bij analyse van de codificatie op het Europese continent, stellen we vast dat de Europese instellingen inspanningen leveren om een geharmoniseerd wetgevend kader te bieden aan alle Europese lidstaten op het vlak van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in het luchtvaartverkeer via Europese luchthavens. De voorloper van de Europese verordeningen inzake luchtvaart, is het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ook wel het Verdrag van Chicago genaamd, ondertekend op 7 december 1944. Dit verdrag vermeldt nog geen maatregelen in verband met beveiliging, screening of fysieke controle van passagiers en hun bagage.³¹⁸

209. De beveiliging van de burgerluchtvaart is op juridisch vlak één van de prioriteiten van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft haar bevoegdheid in deze materie dankzij artikel 100, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.³¹⁹ Er waren al heel wat initiatieven gelanceerd in de jaren '90, maar de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 hebben de nood aan versterkte veiligheidsmaatregelen beklemtoond. De voorschriften van de EU zijn flexibel en worden regelmatig aangepast bij technologische vooruitgang of verhoogde risicoinschatting. De Europese lidstaten mogen strengere maatregelen treffen dan wat de EU voorschrijft.³²⁰ De belangrijkste doelstelling is het voorkomen van wederrechtelijke daden door passagiers of personeel door het tegenhouden van risicovoorwerpen zoals wapens en explosieven op luchthavens.

210. Als men de Europese verordeningen uit 2002, 2008 en 2010 inzake bagage leest lijkt er op het eerste zicht echter tegenspraak te zijn ten opzichte van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer. Een verordening heeft een algemene strekking, maar is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.³²¹ Lidstaten dienen deze rechtsregels in hun nationaal recht toe te passen. In België gebeurt de interpretatie door de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. In sommige EU-lidstaten was er al gewoonterecht gegroeid na het VWDV en vóór de codificatie door de EU-instellingen. Wanneer na de sluiting van het Verdrag van Wenen van 1961 een nieuwe gewoonterechtsregel ontstaat, zal de gewoonterechtelijke norm prevaleren.³²² Hoe men dan tegenover de Europese codificatie staat als individuele lidstaat is een belangrijke juridische oefening.

211. Europese Verordening nr. 2320 uit 2002 stelt gemeenschappelijke regels voor op het vlak van luchtvaartveiligheid. In deze verordening wordt aandacht geschonken aan het statuut van de diplomaten.³²³ Hierin worden diplomatieke tassen vrijgesteld van de verplichte controle, en het personeel van de luchtvervoersmaatschappij is verantwoordelijk voor een externe controle van de tassen om zich ervan te verzekeren dat de tassen door erkende vertegenwoordigers van de betrokken zendingen verstuurd werden. De verordening stelt echter wel dat de persoonlijke bagage en de persoon van de diplomaat en de diplomatieke koerier moeten onderworpen worden aan de veiligheidscontrole. Wat de controle van de diplomatieke tassen betreft verwijst de verordening naar de relevante artikelen van het Weens Verdrag en laat toe dat staten handelen volgens hun statenpraktijk.³²⁴ Ook hier geldt er dus

³¹⁸ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart aangenomen door de *International Civil Aviation Organisation* te Chicago 7 december 1944, *International Civil Aviation Organisation*, Doc. 7300 (bron: B.S.).

³¹⁹ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, P.B. C 326/1 van 26.10.2012 (bron: EUR-Lex).

³²⁰ Europees Parlement, *Beveiliging burgerluchtvaart*,

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.8.html.

³²¹ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 133.

³²² J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 141.

³²³ Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, P.B. L 355 van 30.12.2002 (bron: EUR-Lex).

³²⁴ G. PASQUALETTI, "Carry on Excellencies: the screening of the diplomatic bag in the light of recent EU legislation", *Miskolc Journal of International Law*, 2012, p. 51.

geen absolute onschendbaarheid en wordt er een belangrijke rol toebedeeld aan de statenpraktijk.

212. In 2008 werd een nieuwe Europese verordening uitgevaardigd, namelijk verordening nr. 300/2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.³²⁵ Deze verordening bevat gemeenschappelijke regels en basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart en procedures voor het toezicht op de uitvoering hiervan. Ze is van toepassing op alle burgerluchthavens in de Europese Unie, en op alle luchtvaartmaatschappijen en entiteiten die via deze luchthavens goederen of diensten leveren. In artikel 4.1.1 wordt controle van de handbagage van passagiers toegelaten, zonder vermelding van vrijstelling voor diplomaten, en in artikel 6.1.1 wordt controle van vracht en post door de luchtvaartmaatschappijen toegelaten. Er wordt ook geen expliciet onderscheid gemaakt met de diplomatieke tassen. In de rechtsleer stelt men dat dit niet mag beschouwd worden als een vergetelheid, maar veeleer als een expliciete handeling om de veiligheid van de luchtvaart absolute prioriteit te bieden.³²⁶

213. In 2010 werd dit echter rechtgezet door EU-Verordening nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart.³²⁷ In deze verordening, artikel 4.1.2.3, wordt beveiligingsonderzoek van handbagage opgedeeld in een aantal technieken, zoals onderzoek met de hand, röntgenapparatuur of explosieventdetectiesystemen (EDS).³²⁸ Als de onderzoeker niet kan bepalen of de handbagage verboden voorwerpen bevat, wordt de handbagage geweigerd of opnieuw aan een beveiligingsonderzoek onderworpen tot de screener tevreden is over het resultaat. Artikel 4.1.2.11 voegt daar echter meteen een uitzondering aan toe. De bevoegde autoriteit mag toestemming geven om een diplomatieke tas vrij te stellen van een beveiligingsonderzoek of te onderwerpen aan bijzondere beveiligingsprocedures, voor zover de eisen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer worden nageleefd.³²⁹ In artikel 5.1.1 worden dezelfde methoden opgesomd voor het beveiligingsonderzoek van ruimbagage.³³⁰³³¹ Idealiter moeten de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie ook vermeld worden bij de ruimbagage en de artikelen over vracht en post. Individuele Europese lidstaten kunnen dit uiteraard verder uitwerken bij de toepassing van de regels van de Europese verordening in nationaal recht. Binnen de Europese instellingen wordt aandacht geschonken aan uniformiteit in de toepassing van internationaalrechtelijke regels. De Europese Unie beschikt over een comité dat juridische aangelegenheden behandelt (COJUR of *Comité Juridique*), genaamd de *Public International Law Working Group*. In 2011 werd de interpretatie van artikel 27 van het Weens Verdrag herhaaldelijk op de agenda van de COJUR-vergaderingen geplaatst.³³² In de COJUR-vergaderingen streven Europese lidstaten naar juridische harmonisatie en gemeenschappelijke interpretatie van Europese rechtsregels. Helaas zijn de beslissingen binnen deze vergaderingen niet publiek beschikbaar.

³²⁵ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, P.B. L 97/72 van 09.04.2008, art. 4.1.1 en art. 6.1.1 (bron: EUR-Lex).

³²⁶ G. PASQUALETTI, "Carry on Excellencies: the screening of the diplomatic bag in the light of recent EU legislation", *Miskolc Journal of International Law*, 2012, p. 51.

³²⁷ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, P.B. L 97/72 van 09.04.2008, art. 4.1.2.3 en art. 4.1.2.11 en art. 5.1.1 (bron: EUR-Lex).

³²⁸ Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, P.B. L 55 van 05.03.2010, art. 4.1.2.3.

³²⁹ Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, P.B. L 55 van 05.03.2010, art. 4.1.2.11.

³³⁰ Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, P.B. L 55 van 05.03.2010, art. 5.1.1.

³³¹ gepubliceerd op de website van de FOD Mobiliteit en Vervoer, DG Luchtvaart:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R0185-20150301&qid=1428064501355&from=FR>

³³² Raad van de EU, Agenda van COJUR CM5883/11 REV1, 13/12/2011, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=CM%205883%202011%20REV%201>.

214. Sommige EU-lidstaten hebben op het vlak van nationale richtlijnen regels die verschillen tussen diplomaten en diplomatieke koeriers. Deze worden op de publiek toegankelijke website van een nationale staat geplaatst. Zo mogen diplomatieke koeriers in Tsjechië enkel in de niet-publieke delen van de luchthaven komen indien ze op dat moment werkelijk diplomatieke correspondentie moeten afhandelen, terwijl officieel geaccrediteerde diplomaten in ieder geval de toegang verkrijgen tot aparte wachtruimtes vooraleer zij in het vliegtuig stappen.³³³ Deze manier van werken maakt het voor de gebruiker uiteraard niet gemakkelijk om voor de verzending duidelijkheid te hebben over de bescherming van zijn diplomatieke tas en diplomatieke correspondentie.

3.1.4 Nederland houdt vast aan het VWDV

215. Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert geen informatie op publiek toegankelijke bronnen over haar visie op de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Na consultatie van het ministerie in juli 2016 werd enkel formeel bevestigd dat Nederland expliciet de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer toepast, maar dat daar verder niet over gecommuniceerd wordt.³³⁴ Nederland is er wel heel erg open in dit dat de diplomatie van dit land moet gemoderniseerd worden, als Nederland een actor wilt blijven die meetelt in de internationale gemeenschap. Een aantal interessante rapporten zijn online geplaatst.³³⁵ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wenst in de toekomst te denken en te werken als een netwerkorganisatie met de nodige openheid en flexibiliteit. Het hybride karakter van de verhoudingen in de 21^e eeuw verplicht deze staat daartoe, denken we maar aan netwerkdiplomatie en publieke diplomatie.³³⁶ Ook het internet en de digitalisering spelen hier een grote rol in. Op elektronische spionage, *hacking* en scanning zal er in de volgende delen dieper ingegaan worden. Nederland kondigt aan dat de Nederlandse burger systematisch op de hoogte moet gebracht worden van de beleidsdomeinen waarin het Ministerie van Buitenlandse Zaken actief is. De roep om democratische verantwoording en openheid naar de burger waar in de inleiding over werd gesproken, krijgt ergens al een antwoord. In Nederland wordt de verantwoording georganiseerd via de website en via tweedelijns *helpdesks*. Niet enkel de burger heeft noden en rechten, ook de diplomaat heeft behoeften. Om efficiënt te kunnen werken zijn veilige IT-werkmiddelen nodig.³³⁷ Verder wordt gemeld dat de virtuele ruimte de primaire toegangspoort tot diplomatieke informatie, dienstverlening en expertise moet worden in tijden van wisselende contacten en coalities, door één virtuele ruimte met laagdrempelige toegang voor iedereen buiten en binnen de organisatie. Sociale media spelen hierbij ook een grote rol.³³⁸

3.1.5 Andere landen

216. In het **Verenigd Koninkrijk** zijn de artikelen van het VWDV geïmplementeerd in nationaal recht onder de vorm van de "*Diplomatic Privileges Act*" van 1964.³³⁹ Het Verenigd Koninkrijk heeft er lange tijd over nagedacht om de diplomatieke onschendbaarheid aan te passen, en in te gaan tegen de regels van het VWDV, naar aanleiding van het incident met de Libische ambassade in het VK in 1984.³⁴⁰ Toen konden de schutters niet opgepakt worden, en kon niemand beticht en vervolgd worden voor wapensmokkel en wapengebruik. Na lang overwegen heeft het Verenigd Koninkrijk echter de belangen van de goede relaties met andere

³³³ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN TSJECHIË, *Diplomatic protocol: Circular Note, art. 8.5*, http://www.mzv.cz/file/606673/Circular_note_93331_2011_DP_Eng_incl_att.pdf.

³³⁴ Zie bijlage 1, e-mail van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

³³⁵ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND, "Modernisering van de diplomatie: slotrapport 2013", 110 p.

³³⁶ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND, "Modernisering van de diplomatie: slotrapport 2013", p. 10.

³³⁷ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND, "Modernisering van de diplomatie: slotrapport 2013", p. 7.

³³⁸ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND, "Modernisering van de diplomatie: slotrapport 2013", p. 7.

³³⁹ *Diplomatic Privileges Act* van 1964, via UK Legislation, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/81/schedule/1>.

³⁴⁰ R. HIGGINS, "The abuse of diplomatic privileges and immunities: recent United Kingdom experience", *American Journal of International Law*, 1985, p. 647.

staten vooropgesteld.³⁴¹ Indien het Verenigd Koninkrijk de diplomatieke tassen van de Libische overheid zou geopend hebben, of tegengehouden, zou de veiligheid van Britse burgers en diplomaten in Libië in gevaar komen wegens reciprociteit.³⁴² Wederkerigheid geldt net als in de Verenigde Staten als een factor die staten afschrikt om concrete maatregelen te nemen tegen wapen- en drugsmokkel via de diplomatieke tas.

217. De **Spaanse overheid** is ervan overtuigd dat de regels rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in de praktijk niet volstaan om misbruiken zoals wapen- en drugsmokkel en transport van deviezen te voorkomen.³⁴³ Bij de toepassing van artikel 27 van het VWDV heeft Spanje steeds geprobeerd een evenwicht te vinden tussen de vrijheid van communicatie en de belangen en nationale veiligheid van de ontvangststaat. De belangrijkste aspecten van het standpunt van de Spaanse overheid omtrent de diplomatieke en consulaire tas werden in 1987 door de *Asesoría Jurídica Internacional* (Evaluatiecommissie van internationaal recht) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet meegedeeld in een *Note Verbale* aan de Turkse overheid.³⁴⁴ De Turkse overheid had op 17 augustus 1987 een *Note Verbale* verstuurd waarin de regels en statenpraktijk rond de diplomatieke en consulaire tassen uiteengezet werden.³⁴⁵

218. In het Turkse document werden een aantal specifieke vereisten opgesomd, die tot dan toe nooit expliciet waren gemaakt. Zo definieert het document dat een consulaire of diplomatieke tas slechts die kwalificatie verkrijgt indien de afmetingen “redelijk” zijn (art. 2b). Verder wordt bevestigd dat de diplomatieke en consulaire tassen enkel officiële documenten en correspondentie mogen bevatten, of documenten voor officieel gebruik (art. 2c). Alle andere voorwerpen en documenten moeten de gewone weg volgen om de landsgrenzen over te steken, en zijn onderworpen aan de regels rond invoerbelasting (art. 3).³⁴⁶

219. Wat het openen en vasthouden van de diplomatieke tas betreft, baseert **Turkije** zich op het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963 artikel 35 §3, om te verklaren dat verzocht kan worden om de diplomatieke tas, naar analogie met de consulaire tas, in aanwezigheid van een daartoe gemachtigd vertegenwoordiger van de zendstaat te openen. Ze doelen hierbij enkel op gevallen waarbij de bevoegde overheden van de verblijfstaat ernstige redenen hebben, *in casu* Turkije, om aan te nemen dat de tas iets anders bevat dan de briefwisseling, de documenten of de goederen bedoeld in lid 4 van artikel 35 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer, met name voorwerpen waarvan de invoer of uitvoer niet toegestaan is op basis van de interne Turkse wetgeving of het internationaal recht. Indien de overheden van de zendstaat weigeren aan dit verzoek te voldoen, wordt de tas teruggestuurd naar de plaats van verzending.³⁴⁷

220. Spanje gaat in tegen de regels opgelegd door Turkije. Zo stelt Spanje stellig dat elke beperking op het vlak van de hoeveelheid en grootte van de tas ingaat tegen de voorzieningen van het Verdrag van Wenen van 1961. Het verbod op bepaalde inhoud van de diplomatieke tas, is volgens het Spaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken ook onwettig, en zou bepaalde voorwerpen uitsluiten. Bovendien gaat Spanje in tegen de regel dat de diplomatieke tas enkel beschermd zou zijn indien ze officiële documenten bevat. De vrijheid van communicatie moet

³⁴¹ C. BECK, “Amending Diplomatic Immunity: recent Congressional proposals”, *ILSA J. Int’l L.*, Vol. 12, p. 130.

³⁴² A.A. AKINSANYA, “Reflections on the Inviolability of Diplomatic Premises and Diplomatic Bags”, *Pakistan Horizon*, Vol. XLII, 1989, p. 118.

³⁴³ F. NOVAK TALAVERA, en F. PARDO SEGOVIA, *Derecho diplomático: Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas*, Lima, Fondo Editorial, 2003, p. 177.

³⁴⁴ Informe número 5242 de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de 9 de octubre de 1987.

³⁴⁵ F.J. QUEL LOPEZ, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el derecho internacional y en la practica española*, Madrid, Editorial Civitas, p. 200.

³⁴⁶ *Note Verbale* van de Turkse overheid nummer 3553 van 17 augustus 1987. Niet gepubliceerd.

³⁴⁷ F.J. QUEL LOPEZ, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el derecho internacional y en la practica española*, Madrid, Editorial Civitas, p. 200.

immers toelaten om voorwerpen voor officieel gebruik te versturen, en niet enkel officiële documenten en correspondentie. Het uiteindelijke doel, namelijk het officieel gebruik, moet de determinerende factor zijn voor de beschermde aard van de diplomatieke tas. Verder gaat Spanje ermee akkoord dat het terugzenden van de diplomatieke tas niet indruist tegen artikel 27, derde lid van het VWDV. Spanje wenst echter wel te benadrukken dat het artikel 27, derde lid van het VWDV principieel als absolute onschendbaarheid beschouwt, en dus elke maatregel die het vasthouden of openen van de tas als ontoelaatbaar aanziet. Bij ernstige redenen om aan te nemen dat er onwettig gebruik gemaakt wordt van een bepaalde diplomatieke tas, moet het wel mogelijk zijn deze terug te zenden.³⁴⁸

221. Herhaaldelijk tegenhouden en terugsturen van de diplomatieke tas kan volgens Spanje betekenen dat de verplichting van de ontvangststaat om de vrije communicatie tussen de zending en de zendstaat voor officiële doeleinden te garanderen, niet nageleefd wordt. Bijgevolg wordt dit beschouwd als een inbreuk op artikel 25 en artikel 27 §1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.³⁴⁹

222. De richtsnoeren rond de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie die op de websites geplaatst worden van Ministeries van Buitenlandse Zaken kunnen op basis van de redenering van het IGH in de “*Nuclear Tests*” zaak gekwalificeerd worden als eenzijdige juridische verplichtingen die staten zichzelf kunnen opleggen door verklaringen over juridische of feitelijke situaties.³⁵⁰ Om de status van eenzijdige juridische verplichting te verkrijgen moet het de bedoeling van de staat zijn om zich te binden. De intentie tot verbintenis moet duidelijk blijken uit de omstandigheden van de verklaring of gedraging. De eenzijdige rechtshandeling moet tevens openbaar of minstens algemeen bekend zijn en kan onder de vorm van een nota, persconferentie, communiqué van de president of andere vormen verschijnen. Dubbelzinnigheid moet uitgesloten zijn. Aanvaarding door andere volkenrechtssubjecten is niet vereist. Het is belangrijk dat richtsnoeren het *ius cogens* eerbiedigen, te goeder trouw worden uitgevoerd en niet aangetast zijn door wilsgebreken. Bij het merendeel van de richtsnoeren is aan voorgaande voorwaarden voldaan.³⁵¹ Eenzijdige rechtshandelingen zijn autonoom wanneer ze niet opgenomen zijn in een verdragsregel of gewoonterechtelijke regel, en hun geldigheid niet afhangt van een andere unilaterale, bilaterale of multilaterale rechtshandeling.

223. *In extremis* kunnen richtsnoeren beschouwd worden als een belofte van een staat. Een belofte is een handeling waardoor een staat zich ertoe verbindt een zekere gedragshouding aan te nemen tegenover een ander rechtssubject. Het is duidelijk dat een belofte van een staat geen rechtszekerheid biedt.

3.1.6 De diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie van het Koninkrijk België

3.1.6.1 Verdeelde bevoegdheden

224. In België behoren de meeste domeinen die raken aan de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie tot de federale bevoegdheden. Binnen de FOD Financiën is de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd voor de scanning van diplomatieke tassen die op het grondgebied van België aankomen, bijvoorbeeld via luchthavens, met wegtransport aan de landsgrenzen of via de Belgische havens. Welke regels intern gehanteerd worden, wordt niet vrijgegeven. De FOD Buitenlandse Zaken, meer

³⁴⁸ F.J. QUEL LOPEZ, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomaticos en el derecho internacional y en la practica espanola*, Madrid, Editorial Civitas, p. 201.

³⁴⁹ F.J. QUEL LOPEZ, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomaticos en el derecho internacional y en la practica espanola*, Madrid, Editorial Civitas, p. 202.

³⁵⁰ IGH, *Nuclear Tests (Nieuw-Zeeland t. Frankrijk)*, Interim Protection, ICJ Rep. 1973, p. 135, 139 par 23.

³⁵¹ J. WOUTERS, “Bronnen van internationaal recht”, in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, p. 28-29.

specifiek de Dienst Protocol is verantwoordelijk voor de regels rond diplomatieke tassen en onschendbaarheden van buitenlandse diplomatieke zendingen in België. De regio's en de gemeenschappen mogen ook diplomatieke tassen verzenden en ontvangen voor hun diplomatiek personeel dat in het buitenland werkt en verblijft. Deze verzending en ontvangst verloopt echter wel via de FOD Buitenlandse Zaken. De federale wetgevende macht in België ligt in handen van de Koning, het Parlement en de Senaat.³⁵²

225. In artikel 107 van de Belgische Grondwet, tweede lid wordt gemeld dat de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen benoemt, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen. Het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken werd opgericht op 26 februari 1831. Het lijdt geen twijfel dat het Verdrag van Wenen van 1961 rechten en verplichtingen meebrengt, en directe gevolgen heeft op de interne Belgische juridische orde, bijvoorbeeld op het vlak van onschendbaarheden.³⁵³

226. Hierna wordt de concrete implementatie van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer uiteengezet, zoals deze in het Koninkrijk België wordt uitgevoerd.

3.1.6.2 Logistieke luik

227. De diplomatieke tassen van het Koninkrijk België worden centraal beheerd bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking³⁵⁴ te Brussel³⁵⁵, in de dienst genaamd "ICT 5. Verzendingssamenwerking".³⁵⁶ Ook de diplomatieke correspondentie van de gewest- en gemeenschapsinstellingen in België passeert via de bevoegde dienst van de FOD Buitenlandse Zaken en wordt doorgestuurd of in ontvangst genomen. De diplomatieke tas wordt eerst ingepakt en dan via verscheidene verzendingbedrijven gedispatcht, afhankelijk van de bestemming en de grootte. De bevoegde dienst is ook verantwoordelijk voor het opstellen van de verzendingsborderellen, koerierbrieven en zegels voor de correcte verzending van de beschermde diplomatieke tas. Indien een ambassade of een andere diplomatieke post vragen heeft rond de verzending en verzegeling van de diplomatieke tas, kan zij terecht bij deze dienst.

228. De verzendingssamenwerking definieert de diplomatieke tas als een dienstverbinding tussen het hoofdbestuur van de FOD en haar diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland. Alle gebruikers van de diplomatieke tas worden door de verzendingssamenwerking duidelijk op de hoogte gebracht dat de diplomatieke tas enkel bestemd is voor afzenders en geadresseerden van het hoofdbestuur en de diplomatieke posten, inclusief hun personeel en de vertegenwoordigers van gemeenschappen en gewesten die op de posten werken. De diplomatieke tas mag absoluut niet gebruikt worden voor zendingen tussen derden.³⁵⁷

³⁵² WEBSITE BELGIUM.BE, *Bevoegdheden van de federale overheid*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/bevoegdheden_federale_overheid.

³⁵³ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 17.

³⁵⁴ Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: FOD of FOD Buitenlandse Zaken).

³⁵⁵ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Organogram en structuur*, http://diplomatie.belgium.be/nl/over_de_organisatie/organogram_en_structuur.

³⁵⁶ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Organogram Stafdienst ICT*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ICT-NL.pdf>.

³⁵⁷ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Organogram en structuur*, http://diplomatie.belgium.be/nl/over_de_organisatie/organogram_en_structuur.

229. Bovendien legt de verzendingsdienst een niet-limitatieve lijst op van verboden voorwerpen en goederen, die niet toegelaten zijn in de diplomatieke tas. Volgende voorwerpen zijn verboden:

- *Gelden: bankbiljetten, munten, edele metalen in staven, ...;*
- *Voorwerpen met grote waarde: aandelen, edelstenen, edele metalen, juwelen, kunstwerken, ...;*
- *Voorwerpen die onderworpen zijn aan BTW en/of invoerrechten (zendingen met commerciële doeleinden, ...);*
- *Voorwerpen waarvan de invoer in bepaalde landen verboden is: wapens, verdovende middelen, ...;*
- *Voorwerpen of goederen die de inhoud van de diplomatieke tas kunnen beschadigen zoals chocolade, confituur, verse vleesbereidingen, vuurwerk, batterijen, verf, ...;*
- *Verpakte voorwerpen waarvan het niet mogelijk is de inhoud te controleren, zoals gesloten metalen dozen.*³⁵⁸

230. De “Verzendingsdienst” van de FOD volgt enkel het logistieke luik op, en het diensthoofd vliegt eventueel naar de locatie waar een diplomatieke tas tegengehouden wordt, om als vertegenwoordiger van de zendstaat aanwezig te zijn wanneer de tas geopend wordt. Indien de locatie moeilijk bereikbaar is, of te ver af gelegen, wordt een vertegenwoordiger van de dichtstbijzijnde diplomatieke post naar de luchthaven of haven in kwestie gestuurd.

3.1.6.3 Juridische luik

231. Indien er op juridisch vlak discussie is of blijft, wordt de Directie-Generaal Juridische Zaken van de FOD ingeschakeld. De juristen buigen zich dan over het probleem, en schakelen indien nodig advocaten in om de belangen van de Belgische staat te laten verdedigen bij internationale rechtbanken.³⁵⁹ Deze juristen behoren tot de Directie Internationaal Recht, meer specifiek de Dienst Diplomatiek en Consulair Recht (J3.1). Zij hebben een belangrijke taak te vervullen in de coherentie en uniformiteit van de Belgische statenpraktijk in gelijkaardige gevallen. Ze houden dan ook de jurisprudentie minutieus bij om de medewerkers van de FOD juridisch correct te informeren en te updaten over evoluties in het internationaal publiekrecht.

232. België publiceert via officiële weg niet openlijk wat het standpunt betreffende het openen en vasthouden van de diplomatieke tas is, en houdt vast aan het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Via het boek van Bertold F. Theeuwes over het diplomatiek recht in België, geschreven met de steun van de Minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Didier Reynders, komen we echter wel heel wat te weten over de visie van de Belgische staat.³⁶⁰

233. Artikel 27 §1 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer stelt het volgende:

1. *“Door de ontvangende Staat wordt aan de zending toegestaan voor alle officiële doeleinden onbelemmerd verbindingen te onderhouden; deze verbindingen worden door de ontvangende Staat beschermd. Ten einde zich met de regering en met andere zendingen en consulaire posten – waar deze zich ook mogen bevinden – van de zendstaat in verbinding te stellen, mag de zending alle daarvoor in aanmerking komende middelen gebruiken, diplomatieke koeriers en codeberichten daarbij inbegrepen. De zending mag*

³⁵⁸ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Organogram en structuur*, http://diplomatie.belgium.be/nl/over_de_organisatie/organogram_en_structuur.

³⁵⁹ FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Organogram Directie-Generaal Juridische Zaken*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/DGJ-NL.pdf>.

³⁶⁰ B.F. THEEUWES, F. DOPAGNE, F. PONS, e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, 169 p.

*evenwel geen radiozender installeren en gebruiken zonder toestemming van de ontvangende Staat.*³⁶¹

234. De Belgische statenpraktijk bevestigt dat de scope van de vrijheid van communicatie van de zending ruimer is dan wat in de exacte bewoording van art. 27, eerste lid, van het Verdrag vermeld wordt. Het gaat hier om de personen en de entiteiten met wie de zending mag communiceren voor alle officiële doeleinden. Zendingen die geaccrediteerd zijn in België, moeten in principe vrij kunnen communiceren met verscheidene autoriteiten van de zendstaat, waaronder de andere missies en consulaten van de zendstaat, maar ook met de zendingen en consulaten van andere staten, met internationale organisaties of met burgers van de zendstaat die zich op het Belgisch grondgebied bevinden, zelfs als het moeilijk te controleren is, bijvoorbeeld omdat de boodschappen in codetaal verstuurd worden, of via een radiozender.³⁶² Buitenlandse diplomatieke zendingen mogen contact hebben met personen met de Belgische nationaliteit.

235. Artikel 27 §2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer stelt het volgende:

2. *“De officiële briefwisseling van de zending is onschendbaar. Onder officiële briefwisseling wordt verstaan alle op de zending en haar werkzaamheden betrekking hebbende briefwisseling.”*³⁶³

236. Het Hof van Beroep te Brussel heeft zich recent uitgesproken over de toepassing van dit artikel in de context van een strafonderzoek.³⁶⁴ Correspondentie uitgewisseld met een diplomatieke zending in Brussel was in beslag genomen. Het ging bijgevolg om een inbeslagname buiten de gebouwen van de diplomatieke zending. Het arrest bevestigt de bilaterale relatie bij officiële correspondentie. Het Hof stelde dat officiële correspondentie van de zending ook correspondentie omvat die aan de zending gericht is. De onschendbaarheid van de officiële correspondentie van de zending verbiedt alle Belgische autoriteiten om deze correspondentie in beslag te nemen, over te nemen of er gebruik van te maken. Inbeslagname van de officiële correspondentie van de zending moet daarom onder alle omstandigheden vermeden onder het Belgisch recht, alsook alle onderzoekmaatregelen die bevolen zijn inzake de diplomatieke correspondentie, en de correspondentie moet terugbezorgd worden aan de eigenaar.

237. Op 22 december 2010 besliste de Kamer van Inbeschuldigingstelling dat de inbeslagname van briefwisseling, gevoerd tussen de kerkelijke overheden en nuntius³⁶⁵, in het aartsbisschoppelijk paleis niet rechtsgeldig was. Die officiële briefwisseling werd beschouwd als diplomatieke correspondentie, gezien het feit dat de nuntius aan het hoofd van een diplomatieke zending staat.³⁶⁶

Artikel 27 §3 en §4 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer voorziet het volgende:

“3. De diplomatieke tas mag niet worden geopend of vastgehouden.

³⁶¹ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

³⁶² B.F. THEEUWES, F. DOPAGNE, F. PONS, e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, p. 61-62.

³⁶³ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

³⁶⁴ Hof van Beroep Brussel, (Ind.Div.), 22 december 2010, nr. 4970, onuitg. (arrest nietig verklaard door Cassatie op 5 april 2011, Pas., 2011, p. 982, maar voor redenen die niet gerelateerd zijn aan de problematiek van de onschendbaarheid van de diplomatieke correspondentie – Hof van Beroep Brussel, (Ind. Div.), 29 november 2011, nr. 4626, onuitg., herroepen door Hof van Cassatie, 3 april 2012 (P.11.2095.N)

³⁶⁵ CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, p. 13. Een *nuntius* is een diplomatiek vertegenwoordiger van de Heilige Stoel in de rang van ambassadeur.

³⁶⁶ K.I. Brussel (13^e kamer), 22 december 2010, nr. 4970, onuitg.

4. *De pakketten welke de diplomatieke tas vormen moeten aan de buitenkant duidelijk zichtbare kentekenen dragen, waaruit hun aard blijkt en mogen slechts voor dit gebruik bestemde goederen bevatten.*”

238. De Belgische staat verdedigt de absolute bescherming van de diplomatieke tas.³⁶⁷ De diplomatieke tas die aankomt op het Belgisch grondgebied mag dan ook onder geen enkele omstandigheid geopend of vastgehouden worden indien de tas voldoet aan de identificatievereisten van het verdrag. Het gaat hier om een groot volume aan diplomatieke tassen per dag, gezien het grote aantal internationale organisaties op het grondgebied van de Belgische staat. Indien de zichtbare kentekenen zoals een officiële zegel en bijhorende documentatie over het statuut van diplomatieke tas niet aanwezig zijn mag de tas niet onderworpen worden aan controle of scanning, waaronder controle of scanning met elektronische middelen zoals metaaldetectoren.

239. In geval van ernstige verdenking van misbruik van de diplomatieke tas behoudt België zich toch het recht voor om ‘gepaste maatregelen te nemen, zoals het terugsturen van de tas’. Naast het terugsturen van de tas, aanvaardt de Belgische statenpraktijk ook het openen van de tas in de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de betrokken zending. Het moet wel gaan om zware beschuldigingen, zoals drugsmokkel. België heeft er ook aandacht voor dat een pakket toch beschermd kan zijn ondanks afwezigheid van zichtbare kentekenen die vereist zijn voor de herkenning van het karakter van de diplomatieke tas. Het pakket is dan mogelijks beschermd op basis van de onschendbaarheid van de archieven en de documenten van de zending en/of op basis van de onschendbaarheid van de officiële correspondentie van de zending. België respecteert bovendien hoofdstuk 2 van Protocol nummer 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, betreffende communicatie en *laissez-passer*.³⁶⁸

240. In artikel 5 van dit protocol wordt het volgende gestipuleerd:³⁶⁹

“De instellingen van de Unie genieten, voor hun officiële mededelingen en het overbrengen van al hun documenten op het grondgebied van iedere lidstaat de behandeling, welke door deze staat aan diplomatieke zendingen wordt toegestaan. De officiële correspondentie en andere officiële mededelingen van de instellingen van de Unie zijn niet aan censuur onderworpen.”

241. Artikel 16 van het zevende Protocol stelt³⁷⁰:

“De lidstaat, op wiens grondgebied de zetel van de Unie is gevestigd, verleent aan de missies der bij de Unie geaccrediteerde derde staten de gebruikelijke diplomatieke onschendbaarheden en voorrechten.”

242. Het regime van de diplomatieke tas mag niet verward worden met de regels van de persoonlijke bagage van de diplomaat. Artikel 36 §2 van het Verdrag stelt uitdrukkelijk dat deze bagage bij ernstige verdenkingen toch mag onderzocht worden, in aanwezigheid van de diplomatieke ambtenaar of van een persoon die gemachtigd is hem te vertegenwoordigen.³⁷¹

³⁶⁷ B.F. THEEUWES, F. DOPAGNE, F. PONS, e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, p. 61-62.

³⁶⁸ Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, P.B. C326/1 van 26.10.2012 (bron: EUR-Lex).

³⁶⁹ Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, P.B. C326/1 van 26.10.2012 (bron: EUR-Lex).

³⁷⁰ Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, P.B. C326/1 van 26.10.2012, art. 16.

³⁷¹ Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer, art. 36 §2.

3.1.6.4 Protocollaire luik

243. Naast het logistieke luik rond de diplomatieke tassen en de diplomatieke correspondentie en het juridische luik in geval van problemen met de uitvoering, is er ook een verantwoordelijke voor het protocollaire luik aangeduid bij de FOD Buitenlandse Zaken. Hij moet de dagelijkse contacten en procedures inzake het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer in goede banen te leiden. Deze persoon wordt de Protocolchef genoemd. Voor deze man is het principe van wederkerigheid dagelijks van groot belang. Zijn primaire functie is ervoor te zorgen dat de officiële betrekkingen tussen de in België gevestigde buitenlandse diplomatieke vertegenwoordigingen en de Belgische Staat correct verlopen in het domein van diplomatieke voorrechten, onschendbaarheden en faciliteiten. De Directie Protocol en Veiligheid is verantwoordelijk voor de relatie tussen de buitenlandse zendingen en internationale organisaties in België, en de Belgische regering. De Dienst P1 is bevoegd voor de voorrechten en onschendbaarheden van diplomatieke zendingen, consulaten en internationale organisaties. De Dienst P1.1 ziet er dagelijks op toe dat de bepalingen van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer worden nageleefd. Zo volgt deze dienst alles op wat betreft de statuten, de buitenlandse fiscale voorrechten in België en de strafrechtelijke immuniteiten van de diplomatieke zendingen en hun personeel. Concreet regelt de dienst ook de procedures rond het openen van diplomatieke posten, aanvragen tot aanvaarding van de geloofsbrieven van buitenlandse ambassadeurs in België, aanvragen tot opmaak van geloofsbrieven van Belgische ambassadeurs in het buitenland. Indien er geschillen zijn over het Verdrag van Wenen wordt deze dienst als eerste op de hoogte gebracht.³⁷²

244. België is het centrum van een groot aantal internationale organisaties. Dit brengt een grote beweging van diplomatieke vertegenwoordigers met zich mee. De Dienst "P1. Internationale organisaties" is medeverantwoordelijk voor het opmaken van en onderhandelen over bilaterale en multilaterale zetelovereenkomsten en het statuut van de internationale organisaties die zich in België komen vestigen. Deze dienst ziet toe op de toepassing van fiscale voorrechten en strafrechtelijke onschendbaarheden van de internationale organisatie en de respectievelijke vertegenwoordigers ervan.³⁷³

245. De Dienst Protocol is het aanspreekpunt voor de aanvraag voor de plaatsing en het gebruik van een radiozender in een buitenlandse diplomatieke zending in België. Artikel 27 §1 stelt dat "een zending geen radiozender mag installeren en gebruiken zonder toestemming van de ontvangende Staat".³⁷⁴ Voor de installatie van elk toestel moet een toelatingsaanvraag ingediend worden, door middel van een *note verbale* gericht aan de Directie Protocol en Veiligheid. De goedkeuring wordt gegeven op grond van wederkerigheid, dus indien de Belgische diplomatieke zendingen in de staat van de aanvrager ook geen toelating hebben om een radiozender te installeren, zal deze in België ook geweigerd worden.³⁷⁵ Er kan geconcludeerd worden dat België zich bij de uitwerking van art. 27 §1 laat leiden door het wederkerigheidsbeginsel.

³⁷² FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Diplomatieke zendingen*, http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/Protocol/Voorrechten_en_immuniteiten/diplomatieke_zendingen_en_hun_personeel.

³⁷³ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Organogram Directie Protocol*, http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Protocol_NL.pdf.

³⁷⁴ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, art. 27.

³⁷⁵ FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, Directie Protocol en Veiligheid, *Circulaire nota radiozenders en satellietantennes*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/CirculaireAntennesSatellitesNL.pdf>.

3.2 Interpretatie door de rechtspraak: wordt de bescherming van het VWDV een onschendbaarheid?

3.2.1 Inleiding

246. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de mogelijke stappen die een ontvangstaat kan ondernemen tegen een diplomaat van een zendstaat die de onschendbaarheid van de diplomatieke tas misbruikt voor criminele activiteiten. Deze stappen kunnen van politieke aard of van juridische aard zijn. Deze criminele activiteiten kunnen beperkt blijven tot illegale handel, maar burgers kunnen ernstig nadeel ondervinden van misbruiken van de diplomatieke tas. Denken we maar een bomaanslag in een belangrijke hoofdstad met een bom die in de diplomatieke tas het land binnen gesmokkeld werd, of aan een vliegtuigbom die via een diplomatieke tas aan boord van een vliegtuig geraakt. Soms worden slachtoffers van diplomaten afgeschrikt door de grote administratieve procedure rond de opheffing van onschendbaarheid van een diplomaat en de complexiteit van buitenlandse rechtsstelsels.³⁷⁶ Dergelijke obstakels belemmeren de correcte rechtsgang helaas.

247. Dit hoofdstuk licht een aantal cruciale arresten toe voor de bescherming van de diplomatieke tas en de correspondentie. De uitkomst wisselt echter sterk, waardoor op heden geen absolute rechtszekerheid geldt voor degene die dit recht dagelijks moet toepassen.

3.2.2 Concrete maatregelen tegen een diplomaat of een staat

248. Vele landen hebben op de diverse niveaus van hun nationale apparaat, gaande van de wetgevende macht over de uitvoerende macht tot de rechterlijke macht getracht misbruiken van de bescherming van de diplomatieke tas tegen te houden. In het internationale diplomatieke apparaat blijkt het echter moeilijk te zijn om op grote schaal meer specifieke regels te onderhandelen en goed te keuren om misbruiken van de diplomatieke tas, en inbreuken op de diplomatieke correspondentie tegen te gaan. Staten worden vaak geconfronteerd met de complexiteit van het bereiken van internationale akkoorden en de tijd die deze onderhandelingen vergen.

249. Kleinschalige acties, zoals het eenzijdig verbreken van de banden met de staat die de inbreuk pleegde, worden vaak afgezwakt uit vrees voor vergeldingsmaatregelen, gezien het belang van wederkerigheid in de internationale relaties. Denken we maar aan de boycot van Europese fruit- en landbouwgewassen na de Europese sancties tegen Rusland.³⁷⁷ Tot nu toe lijkt de tendens dat de leden van de Verenigde Naties het niet zien zitten om bijkomende, diepgaandere en bindende supranationale maatregelen rond de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie te onderhandelen. Soevereiniteit blijft de heersende politieke insteek. De Verenigde Naties zouden nochtans het perfecte forum vormen om verder aan codificatie te doen.³⁷⁸ Een eerste stap in het aanpakken van misbruiken door diplomaten is vaak beperkt tot politieke maatregelen. Slechts bij verregaande inbreuken of grote belangen op het spel wordt geopteerd voor rechtsvervolging.

250. Bij misbruik van diplomatieke tassen zijn niet altijd diplomaten of diplomatiek personeel betrokken. Georganiseerde criminelen slagen er soms in om valse diplomatieke tassen te vervaardigen, of valse identiteitsbewijzen voor te leggen zodat ze bij diplomatieke tassen

³⁷⁶ J.L. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 289.

³⁷⁷ DE REDACTIE, "Belgische fruitsector lijdt onder Russische boycot", 16/02/2016, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.2574269>.

³⁷⁸ M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 205.

geraken en illegale goederen erin kunnen verstopten. Hier gaan we echter niet verder op in. De toepassing van het Verdrag van Wenen doelt vooral op diplomaten.³⁷⁹

251. Een diplomaat kan getracht hebben om radioactief materiaal, edelmetalen, deviezen, drugs, verboden voedsel of planten, wapens of afluisterapparatuur de ontvangststaat binnen te smokkelen via de diplomatieke tas.³⁸⁰ Deze goederen worden niet geacht voor officiële doeleinden bestemd te zijn. De ontvangststaat heeft een ruim gamma aan mogelijkheden om duidelijk te maken dat dergelijke handelingen niet door de beugel kunnen.

252. Vooraleer werkelijk drastische stappen ondernomen worden tegen een diplomaat, kan een vertegenwoordiger van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangststaat het posthoofd van de ambassade verzoeken om de betrokken medewerker te wijzen op zijn ontoelaatbaar gedrag. Een andere mogelijkheid is dat één of meerdere diplomaten van de ontvangststaat het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de zendstaat bezoeken om de boodschap mondeling over te brengen.

253. Pas indien dit niet volstaat kan de ontvangststaat de eigen ambassadeur uit de zendstaat terugroepen voor zogenaamd overleg om een signaal van krachtige afkeuring van de gedragingen te geven. De ambassadeur van de zendstaat kan ook ontboden worden door de Minister van Buitenlandse Zaken van de ontvangststaat om samen tot een diplomatiek onderhandelde oplossing te komen. Een stap verder is de verbreking van de diplomatieke betrekkingen, maar de relaties kunnen verdergezet worden via de diensten van een bevriende staat die een diplomatieke vertegenwoordiging in de ontvangststaat heeft.³⁸¹ Nu gaan we dieper in op de concrete maatregelen.

254. Ten eerste kan een ontvangststaat de persoon in kwestie tot *persona non grata* verklaren, op grond van artikel 9 §1 van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer.³⁸² De staat die deze procedure wenst toe te passen hoeft geen motivering hieromtrent mee te delen aan de zendstaat. Deze persoon kan dan niet verder functioneren als diplomaat op het grondgebied van de ontvangststaat, en moet terug naar de zendstaat.

255. Ten tweede kan de zendstaat de onschendbaarheid van de betrokken diplomaat opheffen, op grond van artikel 32 van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer.³⁸³ Afstand doen van immuniteit dient op grond van artikel 32, tweede lid, steeds uitdrukkelijk te gebeuren.³⁸⁴ De ontvangststaat kan na deze actie proberen de diplomaat in de ontvangststaat te vervolgen.

256. Indien een inwoner van de ontvangststaat slachtoffer was van het misbruik van de diplomatieke tas, bijvoorbeeld omdat die persoon erin opgesloten werd, en de immuniteit wordt niet opgeheven, dan kan het slachtoffer enkel schadevergoeding en een zware straf vorderen in de zendstaat waar de diplomaat uit afkomstig is. De slaagkans op het verkrijgen van deze vorderingen in de zendstaat is echter klein, gezien de financiële, culturele, logistieke en politieke hinderpalen.³⁸⁵ Een proces in een verafgelegen staat kost eerst en vooral veel geld.

³⁷⁹ Y.G., ZABYELINA, "The untouchables: transnational organized crime behind diplomatic privileges and immunities", *Trends in Organised Crime*, 2013, p. 351-352.

³⁸⁰ Zie afbeelding 1 voor een grafische voorstelling.

³⁸¹ A. WIEBALCK, "Abuse of the immunity of diplomatic mail", *South African Yearbook of International Law*, 1984, Volume 10, p. 179.

³⁸² Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer, art. 9 §1.

³⁸³ Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer, art. 31 §2.

³⁸⁴ M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 189-190.

³⁸⁵ M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 188.

Bovendien is er in de meeste gevallen een verschil in rechtssysteem, waar het slachtoffer niet altijd goed over geïnformeerd wordt. Tot slot kan een vijandig politiek klimaat de veiligheid van het slachtoffer in de buitenlandse staat in gevaar brengen indien deze persoon de rechtsvordering persoonlijk moet indienen of de zittingen moet bijwonen.³⁸⁶

257. Een effectieve manier om internationaal recht af te dwingen is via nationale rechtbanken, wiens vonnissen ondersteund worden door de macht van de staat. Helaas zijn niet alle internationale regels in nationale wetgeving of afdwingbare structuren gegoten, waardoor directe nationale vervolging niet altijd mogelijk is. Bijvoorbeeld, de regels van diplomatieke en soevereine onschendbaarheid zijn algemeen toegepast in nationale rechtbanken, maar de regels rond het verbod op gebruik van geweld zijn dat niet. Een andere factor is de mate waarin internationaal gewoonterecht en zelfuitvoerende verdragen deel vormen van het recht van het land en dus afdwingbaar zijn in de internationale rechtbanken.³⁸⁷

258. De algemene afwezigheid van verplichte rechterlijke of arbitragevervolging en de gedecentraliseerde aard van de internationale gemeenschap leiden er onvermijdelijk toe dat 'zelfhulp' de optie is die het meest waarschijnlijk beschikbaar is voor een staat die geconfronteerd wordt met een inbreuk op de internationale verplichting waartoe een andere staat verplicht is. Zelfhulp kan de vorm aannemen van tegenmaatregelen of 'acts of retorsion'.³⁸⁸ Een tegenmaatregel is een handeling die geen gebruik van geweld vereist dat ingaat tegen internationaal recht, maar dat gewettigd is door een proportioneel antwoord ten opzichte van een eerder gestelde onwettige handeling door een andere staat.³⁸⁹ Protestmaatregelen zijn handelingen die, hoewel onvriendelijk, niet onwettig zijn onder internationaal recht, in tegenstelling tot tegenmaatregelen. Ze zijn onvriendelijke handelingen las antwoord op onwettige en wettige, maar onvriendelijke handelingen.³⁹⁰

259. Ten derde kunnen de diplomatieke relaties tussen de ontvangststaat en de zendstaat verbroken worden. Dit is een remedie waar staten sneller naar teruggrijpen. Groot-Brittannië heeft bijvoorbeeld effectief de diplomatieke relaties met Libië verbroken, nadat er geschoten was geweest op een Britse politieagente in Groot-Brittannië vanuit de Libische ambassade.³⁹¹ De Verenigde Staten hebben de diplomatieke relaties verbroken met Iran, na het incident in de Amerikaanse ambassade in Teheran.³⁹² Deze maatregelen zijn zoals hierboven reeds aangehaald uiteraard zeer drastisch, en kunnen nefast zijn voor de handel en de sociale en culturele banden tussen beide landen. Met deze maatregel wordt het individu dat de inbreuk pleegde niet persoonlijk getroffen. De hele natiestaat wordt getroffen.³⁹³ SFEZ definieert het verbreken van de diplomatieke relaties als volgt: "Het verbreken van diplomatieke relaties is een eenzijdige handeling, een uiting van een discretionaire bevoegdheid van staten waarvan de reden en de vormen variabel zijn naargelang de oorzaken en de intenties van de partijen, die leidt tot het einde van de permanente diplomatieke zending en die verscheidene precieze juridische effecten meebrengt."³⁹⁴ Het verbreken van diplomatieke relaties impliceert niet altijd dat diplomatieke contacten verbroken worden, maar de permanente diplomatieke zendingen worden wel weggehaald. Artikel 45 van het Weens Verdrag bepaalt wat er gebeurt bij het verbreken van de diplomatieke relaties. Zo moet de ontvangststaat de gebouwen van de

³⁸⁶ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 297.

³⁸⁷ D. HARRIS en S. SIVAKUMARAN, *Cases and Materials on International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2015, p. 8.

³⁸⁸ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 119.

³⁸⁹ J. WOUTERS, "Internationaal recht in kort bestek", Intersentia, Antwerpen, 2005, p. 205.

³⁹⁰ D. HARRIS en S. SIVAKUMARAN, *Cases and Materials on International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2015, p. 8.

³⁹¹ Incident VK – Libië.

³⁹² IGH, *Case concerning US Diplomatic and Consular Staff in Teheran (Iran t. VSA)*, ICJ Rep. 3.61 I.L.R. 504, 530 (1980).

³⁹³ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 294.

³⁹⁴ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 497.

zending en de bijhorende goederen en archieven eerbiedigen en beschermen.³⁹⁵ Het verbreken van de diplomatieke relaties houdt niet in dat de staat die de relaties verbreekt ook de erkenning van de andere staat intrekt.³⁹⁶

260. Ten vierde kunnen sancties op maat uitgevaardigd worden door de ontvangststaat. Indien er voor de diplomaat van de zendstaat een visumplicht geldt, kan het visum bij de volgende aanvraag geweigerd vanuit soevereine overwegingen van de ontvangststaat. Indien de pleger van de inbreuk niet de diplomaat zelf betreft, maar een lid van zijn familie dat ook de onschendbaarheid genoot, wordt vaak politieke druk gelegd op de diplomaat om met de hele familie het land te verlaten.³⁹⁷ Deze sancties functioneren goed als afschrikmiddel ter voorkoming van misbruiken.

261. In de Verenigde Staten werden nog een aantal voorstellen voorgelegd, die tot op heden niet in werking zijn getreden. Zo zou een schadevergoedingsfonds voor inbreuken gepleegd door diplomaten soelaas kunnen bieden voor slachtoffers in de ontvangststaat.³⁹⁸ Wat dit fonds betreft moet de ontvangststaat instaan voor de oprichting en de financiering. De ontvangststaat kan slechts terugbetaling vorderen van de zendstaat na afloop van de regeling.³⁹⁹ De kans is echter klein dat zendstaten daadwerkelijk de kosten dragen voor inbreuken door diplomaten die diplomatiek onschendbaar zijn.

262. Een verplichte verzekering voor zendstaten leunt dichter aan bij een haalbare oplossing.⁴⁰⁰ Ontvangststaten die dat wensen zouden in hun bilaterale diplomatieke relaties kunnen verzoeken dat zendstaten bij het invullen van hun diplomatieke zending in de ontvangststaat een verzekering afsluiten voor mogelijke inbreuken door hun personeel. Tot nu toe is de verzekeringssector echter weigerachtig geweest om een dergelijk product op de verzekeringsmarkt mogelijk te maken.

263. Een mogelijkheid op het vlak van de rechterlijke macht betreft de oprichting van een Permanent Internationaal Diplomatiek Strafhof. Dit hof zou de rechtsmacht hebben over diplomaten die beschuldigd worden van strafbare handelingen.⁴⁰¹ Bij deze oplossing zouden diplomaten kunnen veroordeeld worden tot geldboetes of een gevangenisstraf die uitgevoerd wordt in de eigen strafinrichting van het Hof. Deze piste biedt een interessante oplossing voor smokkel van edelstenen, drugs, illegale wapens, enzovoort via de diplomatieke tas. Het Verdrag van Wenen beperkt immers de inhoud van de diplomatieke tas tot documenten en artikelen die bestemd zijn voor officieel diplomatiek gebruik.⁴⁰² Tegenstanders menen dat een dergelijk strafhof niet voldoende rechtsmacht zou hebben voor effectieve afdwinging van de uitspraak.⁴⁰³

³⁹⁵ Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer, art. 45.

³⁹⁶ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 497.

³⁹⁷ M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 191 – 192.

³⁹⁸ M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 192.

³⁹⁹ P. CAHIER, "Vienna Convention on Diplomatic Relations", *Int'l Conciliation*, 197-1969, p. 1530.

⁴⁰⁰ D.H. GOODMAN, "Reciprocation as a means of curtailing diplomatic immunity abuse in the United States: the United States needs to play hard ball", *Houston Journal of International Law*, p. 409.

⁴⁰¹ S.L. WRIGHT, "Diplomatic immunity: a proposal for amending the Vienna Convention to deter violent criminal acts", 5 B.U. Int'l L.J. 177, 203-204., 1987.

⁴⁰² M.S. ROSS, "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 199.

⁴⁰³ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 297.

264. De zendstaat die op de hoogte wordt gesteld van inbreuken op het gepast gebruik van de diplomatieke tas kan zelf de diplomaat in kwestie definitief terugroepen naar de zendstaat in het kader van disciplinaire of preventieve sancties.⁴⁰⁴

265. Uit de praktijk rond sancties en maatregelen kan geconcludeerd worden dat staten vaak het principe van proportionaliteit toepassen op de keuze van de sanctie of maatregel tegen een diplomaat of staat. De reactie of de maatregel op een inbreuk moet in proportie zijn met de ernst van de inbreuk waarvan de staat of de persoon beschuldigd wordt.⁴⁰⁵

266. Een aantal beleidsmakers zijn er voorstander van om misbruiken te beantwoorden met economische, sociale of politieke maatregelen tegen de staat die de inbreuk gepleegd heeft.⁴⁰⁶ Zo kan bijvoorbeeld geweigerd worden om balletdansers van een bepaald land nog te ontvangen of worden bepaalde exportproducten geweigerd.

267. Soms ondervindt een staat problemen met de verzending en ontvangst van de diplomatieke tas in één bepaalde ontvangstaat. In 2007 was dit het geval bij de Amerikaanse ambassade in Eritrea. Twee jaar lang hielden Eritrese overheidsdiensten regelmatig de diplomatieke tassen voor de Amerikaanse ambassade tegen, of ze kwamen nooit toe. Twee jaar lang protesteerde de Amerikaanse ambassadeur hier formeel tegen. Toen er echter geen oplossing kwam voor het niet-respecteren van het Verdrag van Wenen van 1961, hebben de Verenigde Staten besloten om de Amerikaanse ambassade in Asmara te sluiten en enkel nog de noodzakelijke steun te bieden aan Amerikaanse burgers in Eritrea. Het belangrijkste gevolg was dat de visumafdeling sloot en Eritrese burgers dus geen visum voor een reis naar de Verenigde Staten meer konden aanvragen. Om hun protest kracht bij te zetten en om het wederkerigheidsbeginsel toe te passen, hebben de Verenigde Staten Eritrea verzocht om het Eritrese consulaat in Oakland, Florida, te sluiten en alle betrokkenen door te verwijzen naar het consulaat in Washington D.C. Volgens Eritrea gingen deze vergeldingsmaatregelen te ver. Eritrea benoemde deze daden als onwettige handelingen, en een berekende, racistische, niet-onderbouwde aanslag op, en schending van de rechten van de Amerikaanse Eritreeërs en andere Eritreeërs die legaal in de Verenigde Staten verblijven.⁴⁰⁷

268. De zendstaat kan ook intern maatregelen nemen ten opzichte van de eigen ambtenaar. De Verenigde Staten publiceren openlijk de mogelijke sancties voor een medewerker die misbruik maakt van de privileges van de diplomatieke tas. Bij een eerste inbreuk krijgt de dader een mondelinge blaam en moet hij de vervoerskosten terugbetalen. Na een tweede inbreuk krijgt hij een geschreven blaam met een herinnering van de regels rond de diplomatieke tas, en moet hij opnieuw de vervoerskosten betalen. Bij een derde, vierde en vijfde inbreuk gaat men over tot een tijdelijke, verlengde of permanente schorsing en beperking van de toegang tot het gebruik van de diplomatieke tas.⁴⁰⁸ Ook bij de Belgische overheid kunnen administratieve straffen uitgesproken worden tegen diplomaten die misbruik maken van hun positie of van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. De evaluatie gebeurt door een onafhankelijke commissie.⁴⁰⁹ De lichte sancties zijn de terechtwijzing en de blaam. De zware sancties omvatten de inhouding van wedde, de verplaatsing bij tuchtmaatregel, de tuchtschorsing, de lagere inschaling en de terugzetting in

⁴⁰⁴ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 494.

⁴⁰⁵ A. WIEBALCK, "Abuse of the immunity of diplomatic mail", *South African Yearbook of International Law*, 1984, Volume 10, p. 179.

⁴⁰⁶ J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 255.

⁴⁰⁷ J.R. CROOK, "United States directs Eritrea to close consulate in Oakland", *AMJIL*, oktober 2007, p. 874-875.

⁴⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 726: Abuse of diplomatic pouch*, 21/07/2014, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.

⁴⁰⁹ FOD PERSONEEL EN ORGANISATIE, *Tuchtregeling: sancties*, <http://www.fedweb.belgium.be/nl/evaluatie/tuchtregeling/sancties>.

graad of klasse. De Belgische federale ambtenaar kan *in extremis* ontslagen worden van ambtswege of via afzetting. Bij afzetting verliest de ambtenaar zelfs het recht op pensioen.⁴¹⁰

3.2.3 De rechtspersoonlijkheid bij dagvaarding

269. Het Arbeidshof te Brussel heeft op 24 november 2010 een uitspraak gedaan rond de rechtspersoonlijkheid van een diplomatieke missie. Daarin heeft het hof duidelijk gemaakt dat de diplomatieke missie geen aparte rechtspersoonlijkheid heeft ten opzichte van de staat die ze vertegenwoordigt. Dit zorgt ervoor dat contracten die een ambassade afsluit bindend zijn voor de accrediterende staat. In een rechtszaak moet de dagvaarding gericht zijn aan de buitenlandse staat en niet aan diens ambassadeur. De omstandigheid dat de gerechtsdeurwaarder die de buitenlandse staat gedagvaard heeft, er verkeerdelijk heeft aan toegevoegd dat die staat door zijn ambassadeur in België wordt vertegenwoordigd, tast de omschrijving van de gedagvaarde partij niet aan en maakt de aldus betekende dagvaarding niet ongeldig.⁴¹¹

3.2.4 Rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof

270. In de periode tussen de twee Wereldoorlogen was het Permanent Hof van Internationale Justitie (afgekort: PHIJ) actief. Bij gebrek aan internationale codificatieprojecten, hadden rechterlijke en arbitragebeslissingen toen een belangrijke invloed op de ontwikkeling van het internationaal recht, zowel op het vlak van internationaal erkende principes, als op het vlak van specifieke gevallen.⁴¹² Er geldt geen formele rol voor rechterlijke en arbitragebeslissingen in de creatie van gewoonterechtelijke regels.⁴¹³ Het Permanent Hof van Internationale Justitie vestigde het principe dat rechten die opgeëist werden bij wijze van diplomatieke bescherming de staat zelf toebehoorden, en niet de individuele burger van de staat. Hoewel de burger dus de schade leed, waren het de regels van het internationaal recht die golden tussen de twee betrokken staten die van toepassing waren, en niet het recht dat de verhouding tussen de staat en de benadeelde burger bepaalde. In 1928 werd deze zienswijze in de zaak *Chorzow Factory* bevestigd.⁴¹⁴ In 2006 stelde de CIR een aantal artikelen voor rond diplomatieke bescherming. In deze artikelen werd het belang van het PHIJ herhaald, vooral inzake de *Mavrommatis*⁴¹⁵-zaak.⁴¹⁶

271. Sinds 1945 doet het Internationaal Gerechtshof (afgekort: IGH) dienst als belangrijkste juridisch orgaan van de Verenigde Naties. Bij geschillen tussen staten over diplomatieke voorrechten en immuniteiten kan dus een beroep gedaan worden op het Internationaal Gerechtshof, dankzij het permanent karakter en de algemene bevoegdheid van dit orgaan.⁴¹⁷ Het IGH heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van het recht inzake diplomatieke bescherming. De rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof omvat alle zaken die naar het Hof verwezen zijn door de staten die het Statuut van het Internationaal Gerechtshof geratificeerd hebben en omvat alle materies waarin voorzien wordt door het Handvest van de Verenigde Naties en door verdragen. Deze rechtsmacht moet echter telkens expliciet erkend worden door de betrokken staten, op basis van artikel 36 van het Statuut van het IGH. Dit kan problemen stellen aangezien de rechtsmacht bijgevolg rechtstreeks afhangt van een handeling door de

⁴¹⁰ Koninklijk Besluit van 2/10/1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, B.S. 8/10/1937 (BE).

⁴¹¹ Cour de Travail de Bruxelles (C. Trav. Bruxelles), 4^e kamer (4^e ch.), 24 november 2010.

⁴¹² K. PARLETT, "Diplomatic Protection and the International Court of Justice", in TAMS, C.J., SLOAN, J., *The development of international law by the International Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, p. 89.

⁴¹³ P. DUMBERRY, "The role and relevance of awards in the formation, identification and evolution of customary rules in international law", *Journal of International Arbitration*, 2016, nr. 3, p. 271.

⁴¹⁴ K. PARLETT, "Diplomatic Protection and the International Court of Justice", in TAMS, C.J., SLOAN, J., *The development of international law by the International Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, p. 91.

⁴¹⁵ PHIJ, *Mavrommatis Palestine Concessions (Griekenland t. Verenigd Koninkrijk)*, PHIJ Series A, nr. 2, 1924, 26.

⁴¹⁶ VERENIGDE NATIES, *Draft articles on Diplomatic Protection*, 09/08/2006, UN Doc. A/CN.4/L.684 (2006), Report of the 58th session of the ILC, UN Doc. A/61/10 (2006).http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf.

⁴¹⁷ Statuut van het Internationaal Gerechtshof van 1945, art. 1.

staat zelf. Dit leidt ertoe dat een beslissing van het Internationaal Gerechtshof vaak moeilijk of zelfs onmogelijk af te dwingen valt.⁴¹⁸ De uitspraak van het IGH is bindend voor de partijen.⁴¹⁹ Het Hof zelf is niet gebonden door haar vorige uitspraken (geen *stare decisis*), maar de rechtspraak is vrij coherent.⁴²⁰ Staten zijn niet verplicht om op te dagen en deel te nemen aan de procesgang. Indien de staat niet wenst deel te nemen kan het IGH deze staat doorverwijzen naar de VN-Veiligheidsraad, maar tot nu toe heeft het IGH deze mogelijkheid nog nooit toegepast. Er is al een aantal keren voorgesteld om het Internationaal Gerechtshof regulerende bevoegdheid te geven over de artikelen van het VWDV. Het Hof zou een land dat misbruik maakt van de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden moeten kunnen schorsen van de Verenigde Naties.

272. De VN-lidstaten die het Facultatieve Protocol inzake verplichte geschillenbeslechting aangenomen hebben, houden zich eraan om geschillen over interpretatie of toepassing van het VWDV voor het Internationaal Gerechtshof te brengen (art. 1). Ze kunnen hiervan afwijken door binnen de twee maanden na de start van het geschil de zaak voor te leggen aan een arbitrage-tribunaal (art. 2).⁴²¹

273. Equatoriaal Guinea heeft bij het Internationaal Gerechtshof recent een zaak ingeleid tegen Frankrijk. De zaak betreft de immuniteit van rechtsvervolging. Indien deze zaak verder gezet wordt zal deze zeker en vast interessante rechtspraak bieden voor de toekomst van de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden.⁴²²

3.2.5 Staatsaansprakelijkheid voor schending van art. 27 VWDV

274. Tussen 1998 en 2000 woedde een hevig gewapend conflict tussen Ethiopië en Eritrea. Ethiopië heeft tegen Eritrea een zaak aanhangig gemaakt, die behandeld werd door de Ethiopië-Eritrea Commissie, onder de auspiciën van het Permanent Hof voor Arbitrage (afgekort: PHA), op grond van een bilateraal akkoord dat dateert van 2000.⁴²³ Dit akkoord heet het Verdrag van Algiers, en beide staten gingen hierin akkoord om over te gaan tot een staakt-het-vuren en om bindende arbitrage te aanvaarden over de vaststelling van de landsgrens tussen beide landen, en over de toekenning van schadevergoedingen. Op 19 december 2005 moest het Hof zich onder andere uitspreken over de vraag of Eritrea verantwoordelijk was voor de schending van de relevante regels die de bescherming van inmenging in een ontvangstaar van diplomatieke agenten, diplomatieke gebouwen en diplomatieke eigendommen betroffen. De einduitspraak van de Eritrea-Ethiopië Commissie viel pas op 17 augustus 2009.

275. In haar uitspraak stelt de Commissie dat zij bevoegd is om zich uit te spreken over de beschuldiging van het vasthouden en doorzoeken van een diplomatieke tas en de bijhorende documenten. Ethiopië vorderde een inbreuk door Eritrea, begaan op 29 april 2009, op grond van de artikelen 24 en 27 van het Weens Verdrag voor diplomatiek verkeer. Eritrese douaneagenten zouden op de luchthaven van Asmara een diplomatieke tas onderschept, vastgehouden en geopend hebben. Deze diplomatieke tas werd verzonden van het Ethiopische consulaat in Djedda naar de ambassade. De tas werd getoond aan de Commissie, en de Commissie besliste hierna dat de tas niet van voldoende zichtbare kentekenen voorzien

⁴¹⁸ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 298.

⁴¹⁹ J. WOUTERS, "Internationaal recht in kort bestek", Intersentia, Antwerpen, 2005, p. 199.

⁴²⁰ J. WOUTERS, "Bronnen van internationaal recht", in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, p. 24.

⁴²¹ Facultatief protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 april 1961, *United Nations Treaty Series*, vol.500, p. 241.

⁴²² Internationaal Gerechtshof, Press Release No. 2016/23, *Equatoriaal Guinea t. Frankrijk: onschendbaarheden en strafvorderingen*, 14/07/2016, <http://www.icj-cij.org/docket/files/163/19050.pdf>.

⁴²³ PAH, *Diplomatic Claim – Ethiopia's Claim 8, Ethiopia v Eritrea, Partial Award*, ICGJ 359 (PCA 2005), 19th December 2005.

was om onderscheiden te worden als diplomatieke tas, en daarom werd de schending door Eritrea van artikel 27 van het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer als niet bewezen geacht.⁴²⁴

276. De Commissie herhaalde regelmatig dat duidelijk en overtuigend bewijs nodig was om de aansprakelijkheid van een partij voor inbreuken in het toepasselijke internationaal recht vast te stellen. De tas werd echter wel beschouwd als officiële Ethiopische correspondentie, en Eritrea had deze meer dan vijf jaar vastgehouden. Eritrea had de tas en de inhoud van de tas meteen moeten doorsturen naar de Ethiopische missie nadat het officiële karakter ervan duidelijk was geworden. Daarom achtte de Commissie Eritrea verantwoordelijk voor de schending van de officiële Ethiopische diplomatieke correspondentie, en voor de inmenging in de werking van de zending door inbreuken tegen artikel 24 en 29 van het Weens Verdrag. Wat de opening van de tas betreft werd Eritrea niet op de vingers getikt, vermits de opening gebeurde in aanwezigheid van een diplomatiek vertegenwoordiger van Ethiopië op uitnodiging van de Eritrese Minister van Buitenlandse Zaken. De absolute onschendbaarheid van de diplomatieke tas wordt niet toegepast door de Commissie. Er wordt naar analogie met het VWCV geredeneerd.

277. Deze zaak heeft zeker en vast een precedent voor staatsaansprakelijkheid gecreëerd. Niet enkel de diplomaat of de agent die optreedt voor de staat moet dus rechtsvervolging vrezen, maar ook de staat.⁴²⁵⁴²⁶ Wanneer een ontvangstaat die slachtoffer is van een inbreuk een vergeldingsmaatregel wenst te stellen, dan moet deze proportioneel zijn ten opzichte van de schade. De vergeldingsmaatregel moet tijdig na de inbreuk genomen worden, mag niet gericht zijn tegen een beschermd persoon en de goedkeuring hiervoor moet gegeven worden door een persoon van de ontvangstaat met de hoogst mogelijke beslissingsbevoegdheid.⁴²⁷

3.2.6 EHRM: de balans helt over naar de bescherming van de diplomatieke correspondentie

278. Het belang van de vrijheid van communicatie van diplomatieke zendingen, en de bescherming van de diplomatieke correspondentie werd in 2007 benadrukt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (afgekort: EHRM). Dit was een moeilijke oefening voor het Europees Hof daar het vrijheden tegen elkaar moest afwegen. In het arrest *Stoll t. Zwitserland*⁴²⁸ moesten de rechters de afweging maken tussen de vrijheid van meningsuiting in de journalistiek en de bescherming van de diplomatieke correspondentie. In 1996 en 1997 hadden het Joods Werelds Congres, de Zwitserse banken en andere geïnteresseerde partijen onderhandelingen gevoerd over schadevergoeding voor Holocaust slachtoffers naar aanleiding van tegoeden op Zwitserse bankrekeningen die nooit opgeëist waren. Ook de Zwitserse ambassadeur bij de Verenigde Staten, Carlo Jagmetti, had hierover gecommuniceerd, via een strategienota waar duidelijk op stond "vertrouwelijk". Op 26 januari 1997 publiceerde de krant *Sonntags-Zeitung* twee artikelen. In deze artikelen stonden uittreksels uit het strategisch document. Op 22 januari 1999 werd de journalist die de artikelen geschreven had veroordeeld door de rechtbank van het Kanton Zürich tot een boete van 800 Zwitserse Frank, op grond van art. 293(1) van de Zwitserse Strafwet. Op 14 mei 2001 diende de journalist (hierna: de klager) een klacht in tegen de Zwitserse Confederatie bij het Europees

⁴²⁴ J. D'ASPROMONT, "Diplomatic Courier and Bag", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1-18, 10.

⁴²⁵ J. D'ASPROMONT, "Diplomatic Courier and Bag", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1-18, 11.

⁴²⁶ Draft Articles on Responsibility of States for intentionally Wrongful Acts of 12 December 2001, UN General Assembly, A/56/10 (2001).

⁴²⁷ J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 256.

⁴²⁸ EHRM, *Stoll t. Zwitserland*, 10 december 2007, nr. 69698/01, par. 102-104.

Hof voor de Rechten van de Mens. De klager baseerde zich op een schending van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens⁴²⁹. De veroordeling voor de publicatie van geheime officiële beraadslagingen zou zijn recht op vrijheid van meningsuiting geschonden hebben. De klager stelde dat de bescherming van de diplomatieke correspondentie een gelaagdheid vertoont, waarbij enkel staatsgeheimen die de nationale veiligheid of de publieke veiligheid bedreigen een absolute onschendbaarheid mogen krijgen, en andere vormen van informatie deze bescherming niet mogen verkrijgen. De klager zou het publieke debat gesteund hebben, en een positievere houding van de Zwitserse overheid ten opzichte van het delicate thema gestimuleerd hebben.

279. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)⁴³⁰ beschermt de vrijheid van meningsuiting en stipuleert volgende bescherming:

1. *“Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-, omroep- en bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*
2. *Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich meebrengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”⁴³¹*

280. De Zwitserse overheid wees in haar betoog erop dat de vertrouwelijkheid van alle diplomatieke correspondentie, zoals bepaald in het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer in de artikelen 24 tot 27 een absoluut principe van het internationaal gewoonterecht is. Hoewel in het verdrag geen strafvorderingen bepaald zijn, is een staat verplicht om deze absolute regels af te dwingen en indien nodig af te straffen, op grond van het principe van *pacta sunt servanda* en de regels van internationale staatsaansprakelijkheid voor onopzettelijke daden.

281. Het EHRM evalueerde of de tussenkomst van de Zwitserse overheid ten opzichte van de journalist “noodzakelijk was in een democratische maatschappij”. Het EHRM stelde dat de lidstaten van de Raad van Europa regels aangenomen hebben die gericht zijn op de vertrouwelijke of geheime aard van bepaalde gevoelige informatieonderwerpen, en op strafvervolgung voor inbreuken. Volgens het Hof zijn er echter sterke verschillen tussen de definities van ‘geheimhouding’ en hoe gevoelige informatie beheerd wordt. Het Hof stelt dan ook dat staten zelf een appreciatiemarge hebben op dit vlak. Het Hof volgt de Zwitserse overheid in de idee dat het belang van vertrouwelijke of geheime informatie cruciaal is voor diplomatieke zendingen en voor het vlot functioneren van internationale relaties tussen staten.

282. Een gewone Kamer van het EHRM oordeelde op 25 april 2006 dat de vrijheid van meningsuiting wel degelijk geschonden was. Na beroep door de Zwitserse overheid, oordeelde de Kamer van Beroep met een ruime meerderheid⁴³² dat er geen sprake was van een schending van artikel 10 van het EVRM. In beroep hield de balans dus over naar de absolute

⁴²⁹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

⁴³⁰ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 10.

⁴³¹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 10.

⁴³² 12 stemmen tegen 5.

geheimhouding en bescherming van de diplomatieke correspondentie. Zoals steeds heeft het EHRM alle criteria voor overheidsinmenging grondig afgetoetst. Alle personen die een beroep doen op de vrijheid van meningsuiting, dus ook journalisten, moeten zich aan de nationale strafwet houden. Journalisten moeten hun taken en verantwoordelijkheden in de maatschappij respecteren. Eerder had het EHRM ook al bepaald dat journalisten te goeder trouw en met correcte feiten moeten werken, in het arrest *Fressoz en Roire t. Frankrijk*.⁴³³

3.2.7 Nederland legt de bewijslast bij de diplomatieke koerier

283. In 2006 trachtte een man van Oegandese afkomst een tas die 7035 gram cocaïne bevatte via de luchthaven van Schiphol binnen te smokkelen in Nederland. Om zijn status van diplomatiek koerier te bewijzen legde een Oegandees identiteitsbewijs, een Oegandees diplomatiek paspoort, twee brieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Oeganda en een diplomatieke stempel voor. Zijn advocaat steunde zijn betoog op de bescherming van de diplomatieke tas en de bescherming van de diplomatieke koerier. De rechtbank ging hierin niet mee, en concludeerde dat noch de verdachte noch de tas een diplomatieke onschendbaarheid toekwam.

284. De rechtbank was van oordeel dat deze drugs bestemd moeten geweest zijn voor verdere verspreiding en handel. De rechtbank vermeldde uitdrukkelijk dat zij het de verdachte bijzonder kwalijk nam dat hij de cocaïne door middel van een valse diplomatieke koffer in Nederland trachtte binnen te brengen. Daarmee heeft hij duidelijk gemaakt niet terug te deinzen voor misbruik van een diplomatieke hoedanigheid om verdovende middelen te smokkelen, maar ook niet om welbewust en in ernstige mate het algemene vertrouwen dat in en ten aanzien van het internationale diplomatieke verkeer bestaat en ook behoort te kunnen bestaan. De beklaagde is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 48 maanden en inbeslagname van zijn goederen, op grond van het Nederlandse wetboek van strafrecht (art. 33) en de Nederlandse Opiumwet (art. 2 en 10).⁴³⁴

285. De rechtbank vond het cruciaal om de uit te maken of de koffer die de beklaagde bij had kon gekwalificeerd worden als een diplomatieke tas beschermd dankzij art. 27, vierde lid van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. De tas was echter enkel voorzien van zegellak, en niet van een zegel van de zendstaat, noch van een etiket of label dat duidelijk aangeeft dat het een diplomatieke tas betrof. Het was wel frappant dat de officiële documenten die de persoon bij had bij aankomst op de luchthaven als onbeduidend werden gekwalificeerd. Nochtans had zelfs een rechtstreekse vertegenwoordiger van de Oegandese president na de arrestatie een speciale brief gemaakt om de status van de beklaagde te staven.

286. In 2001 was in Nederland ook al een persoon vervolgd die claimde diplomatiek koerier te zijn en *bona fide* diplomatieke tassen mee te hebben. Bij aankomst op de luchthaven van Schiphol hadden douaneagenten de tassen geopend en doorzocht, ondanks het logo van de Surinaamse staat erop. De vraag hoe de douane kan vaststellen of er verboden smokkelwaar in de tas aanwezig is, zonder de tas te openen stond centraal. De beklaagde stelde hoger beroep in tegen zijn veroordeling voor drugssmokkel en lidmaatschap van een criminele organisatie. In beroep eiste hij dat de bewijsstukken voor de beschuldigingen als ontoelaatbaar werden beschouwd op grond van artikel 27 §3 van het VWDV. De ambassadeur van Suriname in Nederland heeft tijdens de rechtszaak meegedeeld dat de emblemen van de aangetroffen tas met 92 kilogram cocaïne niet overeenstemt met de uiterlijke kenmerken van een officiële Surinaamse diplomatieke tas. Op grond van die verklaring heeft het hof geoordeeld dat de bewijsvoering door de Nederlandse staat rechtsgeldig was. De *ex post* redenering dat er geen

⁴³³ EHRM, *Fressoz en Roire t. Frankrijk*, 21 januari 1999, nr. 29183/95, par. 52.

⁴³⁴ Rb. Haarlem, 23/06/2006, nr. 15/500349-06 (NL).

inbreuk op het VWDV gebeurd was omdat de tas geen echte diplomatieke tas was en illegale goederen bevatte, kan in de toekomst voor problemen zorgen. Hoe kan men namelijk vaststellen of een diplomatieke tas illegale goederen bevat als ze niet mag geopend worden.

3.3 De diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in hoogtechnologische tijden

3.3.1 De tijdsgeest van het VWDV

287. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer werden opgesteld in een tijd waarin de Koude Oorlog nog volop woedde. Duidelijk te identificeren blokken van grote mogendheden stelden zich tegenover elkaar op. Anno 2016 is dat niet meer het geval. De communicatie verloopt niet meer als weleer en er is nog geen aanpassing van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer verwezenlijkt. Dit hoofdstuk beschouwt eerst de hedendaagse definitie van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie, om dan in te zoomen op scanning. Om af te sluiten wordt de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in het kader van elektronische spionage en terrorisme bekeken.

3.3.2 De hedendaagse definitie van ‘diplomatieke tas’ en ‘diplomatieke correspondentie’

288. De diplomatieke correspondentie neemt naast de papieren vorm, steeds vaker een digitale vorm aan. Onderhandelingen over het nieuwe handelsakkoord tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie (TTIP⁴³⁵) verlopen merendeels digitaal bijvoorbeeld, omdat alle vertegenwoordigers van de EU-lidstaten en van de Verenigde Staten vlot moeten kunnen communiceren en van gedachten moeten kunnen wisselen via digitale toepassingen zoals e-mail, *conference calls* of digitale boodschapdiensten. Het risico op diefstal van elektronische gegevens en het verzaken aan de bescherming van de diplomatieke correspondentie in deze vormen wordt echter des te groter.

289. Ministeries van Buitenlandse Zaken proberen hieromtrent hun medewerkers op het hoofdbestuur en in de diplomatieke zendingen op regelmatige basis te sensibiliseren. Bovendien trachten de IT-diensten van deze ministeries het bewustzijn rond de veiligheid van digitale gegevens in de dagelijkse werkpraktijk te integreren.

290. Verscheidene softwareproducenten verkopen software die gebruikt wordt om interne documenten te catalogeren. Wanneer een gebruiker een document wenst op te slaan in de klassieke kantoortoepassingen moet hij een classificatie toekennen. Wanneer het document wordt doorgestuurd gaat deze classificatie mee met het document, ook naar externe gebruikers. Door identificatie van vertrouwelijke gegevens kan de IT-dienst maatregelen nemen om bepaalde informatie op extra beveiligde servers te plaatsen bijvoorbeeld, maar ook de ontvanger van deze informatie krijgt deze classificatie te zien waardoor hij aangespoord wordt om heel voorzichtig en vertrouwelijk met deze informatie om te gaan. Eén van de producenten heet *Titus* en legt op zijn website grondig uit wat hun software concreet doet voor de beveiliging van bedrijfs- of overheidsgegevens die vertrouwelijk of geheim moeten blijven.⁴³⁶

291. Rechtsgeleerden hebben nog geen poging ondernomen om een hedendaagse definitie van ‘diplomatieke tas’ of ‘diplomatieke correspondentie’ te maken. Sommigen stellen wel dat

⁴³⁵ TTIP of *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

⁴³⁶ Softwarebedrijf Titus, ‘Government’, <http://www.titus.com/solutions-government.php>.

informatie onder een bepaalde vorm, zoals computerbestanden of bestanden op een USB-stick beschermd moeten zijn onder het VWDV. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (afgekort: AV) heeft geen opsomming gemaakt van mogelijke beschermde bronnen. De AV heeft in 2014 wel duidelijk gemaakt dat alle vormen van communicatie en archieven van diplomatieke zendingen moeten beschermd zijn. Dit gebeurde in resolutie A/RES/69/121 van 18 december 2014.

“Diplomatieke en consulaire zendingen kunnen archieven en documenten in verschillende vormen bewaren, net zoals officiële correspondentie in verschillende vormen kan bestaan, en diplomatieke en consulaire zendingen kunnen een breed gamma aan communicatiemiddelen gebruiken. De diplomatieke correspondentie en de diplomatieke archieven moeten onschendbaar zijn, ongeacht waar ze zich bevinden, en op om het even welk ogenblik.”⁴³⁷

3.3.3 Scanning van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie: statenpraktijk

3.3.3.1 Definitie van scanning

292. De verschillende interpretaties van art. 27 leiden tot significante verschillen in de statenpraktijk. Sommige landen beschouwen scanning van de diplomatieke tas met een scanner of met een toestel met röntgenstralen als een inbreuk op het principe dat de diplomatieke tas niet mag geopend worden. Anderen zien er geen graten in om de diplomatieke tas te scannen. Ten eerste kan via scanning geen correspondentie gelezen worden. Ten tweede laat scanning toe de veiligheid van de soevereine ontvangstaar te garanderen. Vooral op het vlak van luchtvaartveiligheid loopt de praktijk heel erg uiteen. Er bestaat geen uniforme definitie van scanning of van de inbreuk op de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie.

293. Als startpunt wordt nagegaan welke technieken kunnen beschouwd worden als scanning. Eerst en vooral kan een diplomatieke tas gescand worden met een scanner die de textuur van de voorwerpen in de tas vrijgeeft, zodat kan vastgesteld worden of er voorwerpen in de vorm van vuurwapens of edelmetalen in aanwezig zijn, of indien er een specifieke textuur van drugspakketten tevoorschijn komt. Dit zijn de types scanner die iedereen kent op de internationale luchthavens. De douane gebruikt deze scanners voor het doorlichten van de handbagage van gewone vliegtuigpassagiers.

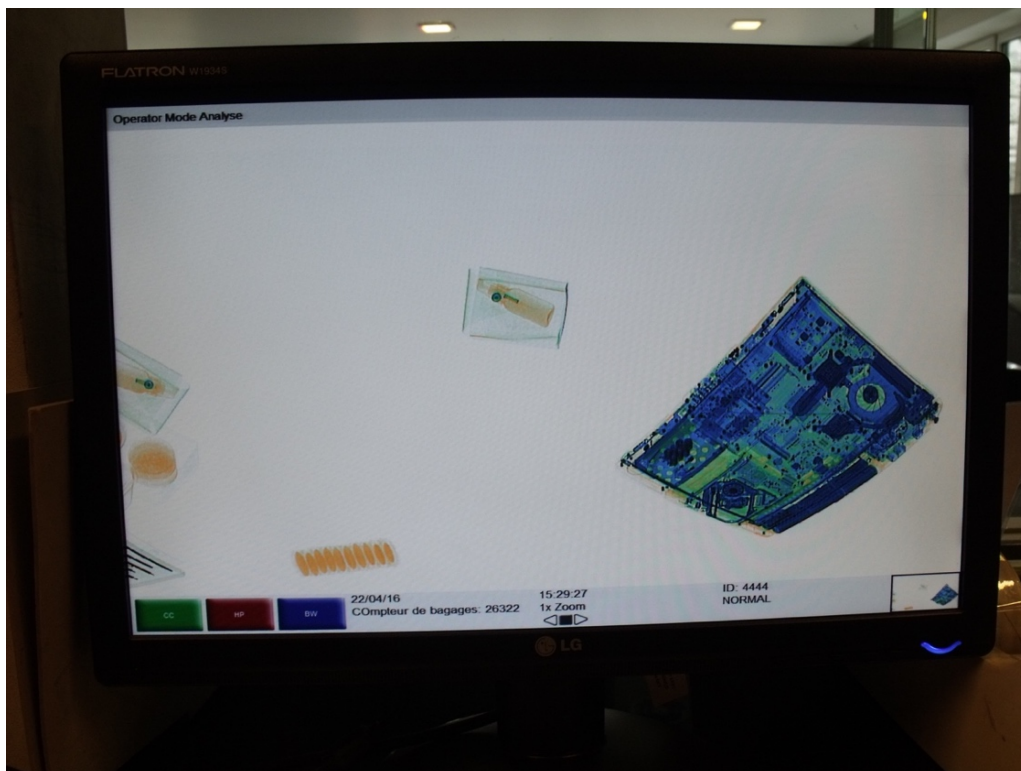
294. Elke Belgische diplomatieke tas, en elke vorm van diplomatieke correspondentie van buitenlandse zendingen worden gescand vooraleer ze toegelaten worden in het gebouw van de FOD Buitenlandse Zaken in Brussel. Op volgende pagina ziet u eerst hoe de scanner er extern uitziet (afbeelding 8 ©). Vervolgens ziet u op de foto welk beeld een scanning oplevert (afbeelding 9 ©). Op de laatste foto ziet u op welke manier de bevoegde persoon de beelden interpreteert (afbeelding 10 ©). Voor de interpretatie van de contouren en kenmerkende kleuren na scanning van een voorwerp bestaat een officiële handleiding die wereldwijd gepromoot wordt door de producenten. Harmonisatie in de scanning en interpretatie van scanbeelden kan wereldwijd voor een standaard in scanning zorgen.

⁴³⁷ ALGEMENE VERGADERING VAN DE VN, resolutie nr. A/RES/69/121 van 18 december 2014, Resolution on the consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/687/54/PDF/N1468754.pdf?OpenElement>.

Afbeelding 8 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – scanning bij aankomst: scantoestel



Afbeelding 9 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – beeld van inhoud diplomatieke tas na gewone scanning



Afbeelding 10 © : Koninkrijk België – diplomatieke tas – interpretatie van het type voorwerp zichtbaar op de scan, op basis van een officiële handleiding

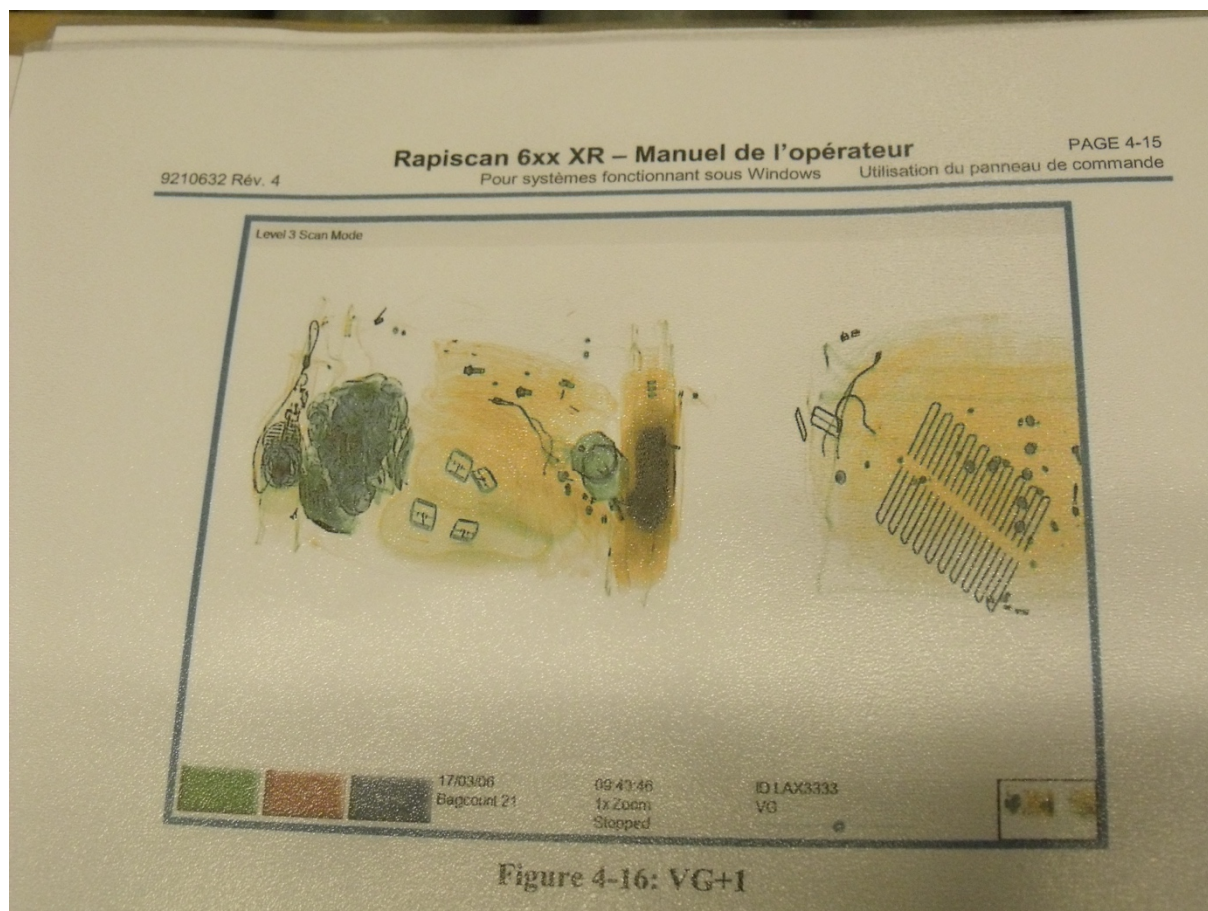


Figure 4-16: VG+I

295. Een diplomatieke tas die verdacht lijkt voor de ontvangststaat kan besnuffeld worden door honden. Het feit dat een hond reageert op een bepaalde stof in de tas, betekent nog niet dat de tas geopend wordt. Of er verdere stappen ondernomen worden hangt af van de interpretatie van het VWDV door de ontvangststaat. Het is al voorgevallen dat een transitstaat een pakket tegenhoudt omdat de douanehonden gereageerd hebben op een specifieke tas. Het Verenigd Koninkrijk, langs wiens luchthavens elke dag miljoenen pakketten en honderden diplomatieke tassen passeren die wereldwijd moeten bezorgd worden, gebruikt snuffelhonden op de luchthavens. Soms kan een douanehond reageren op een stof in een elektronisch toestel die sterk lijkt op een drugsgeur. Indien een dergelijk probleem wordt vastgesteld, moet een vertegenwoordiger van de zendstaat het pakket ophalen in het Verenigd Koninkrijk, en in zijn aanwezigheid laten openen. Op die wijze kan de transitstaat zich ervan vergewissen dat er geen drugs of andere illegale stoffen doorgestuurd worden naar de ontvangststaat.

296. Onbelemmerd kunnen communiceren is voor een diplomatieke missie van cruciaal belang. In principe geniet de diplomatieke tas diplomatieke onschendbaarheid, en mag ze door de ontvangststaat niet vastgehouden of geopend worden. Uiteraard kan de diplomatieke tas gemakkelijk voor oneigenlijke doeleinden gebruikt worden en is dit ook regelmatig het geval. In dit verband is het van belang dat het elektronisch scannen van de diplomatieke tas niet altijd in strijd is met de letter van het Weens Verdrag. Niettemin kan worden betwijfeld of dit scannen enig (direct) nut heeft voor de ontvangststaat. Er kunnen dan wel aanwijzingen zijn voor een mogelijk verboden inhoud, maar het is niet toegestaan dit nader te onderzoeken door het

openen van de tas. Door labels, zegels of andere kenmerken aan de buitenkant moet aangegeven worden dat het om een diplomatieke tas gaat.

297. De persoonlijke bagage van een diplomaat behoort hier niet toe. Deze bagage mag niet onderzocht worden, behalve wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat deze bagage goederen bevat die niet voor officieel of persoonlijk gebruik bedoeld zijn, of waarvan de in- of uitvoer verboden is. Onderzoek van de bagage mag in dat geval alleen in aanwezigheid van de diplomaat (of een gemachtigde) plaatsvinden (art. 36 §2 VWDV). De vervoerder van de diplomatieke tas, de diplomatieke koerier, geniet tijdens de uitvoering van zijn taak de diplomatieke onschendbaarheid (art. 27 VWDV).

3.3.3.2 Statenpraktijk

298. In **Egypte** worden diplomatieke tassen die via de luchthaven van Caïro passeren systematisch gescand⁴³⁸, zowel de tassen die aankomen als degene die buitengaan.⁴³⁹ Volgens de Egyptische autoriteiten is dit een gevolg van de Arabische Lente, die grote wapensmokkel teweegbracht.⁴⁴⁰

299. **Australië**⁴⁴¹ heeft in haar protocollaire richtlijnen inzake diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden opgenomen dat de vrijheid van communicatie gegarandeerd wordt. Men houdt er dus aan vast dat de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie niet onderworpen moeten worden aan de normale veiligheidsscreening. Artikel 5.4.1 maakt duidelijk dat Australië veel belang hecht aan de volledige en correcte toepassing van artikel 27 van het Verdrag van Wenen, en er alles aan doet om de correcte en snelle verzending van de diplomatieke koeriers en tassen te faciliteren, indien de tas duidelijk geïdentificeerd en gedocumenteerd is als zijnde een diplomatieke tas. Het Ministerie voor Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel is bereid om in om het even welk geval te praten met diplomatieke zendingen indien een probleem zich zou voordoen. Diplomatieke koeriers en hun persoonlijke bagage worden weliswaar gescreend op basis van de luchtvaartveiligheidsvereisten. Ieder misbruik van de tas zal met de nodige ernst bekeken worden. Dergelijk gedrag leidt tot een inbreuk op de Australische wetten. Zendingen worden hierbij herinnerd aan hun plicht om op basis van artikel 41.1 van het Weens Verdrag de wetten en regels van de zendstaat te respecteren. Bovendien moeten zendingen voldoen aan de geldende douane- en quarantaineregels op het vlak van dieren, planten, voeding en andere goederen.

300. Binnen de **Europese Unie** is er tot op heden geen eenvormig standpunt wat de scanning van de diplomatieke tas betreft. Een aantal EU-staten scannen de diplomatieke tassen, terwijl de meerderheid dit niet doet, waaronder België. Om verdere harmonisatie te verkrijgen wordt dit onderwerp op verscheidene beleidsvormingsniveaus besproken met protocolchefs en juristen. Zo was er op 27 en 28 oktober 2011 een bijeenkomst van alle protocolchefs van de EU. Zij hebben de bespreking doorverwezen naar de Europese Werkgroep Internationaal Publiekrecht (COJUR genaamd) van 16 december 2011 omdat geen uniforme aanpak kon behaald worden.

⁴³⁸ INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, "Egypt scans diplomatic baggages as precautionary measure", 02/08/2011, <http://www.ibtimes.com/egypt-scans-diplomatic-baggages-precautionary-measure-264281>.

⁴³⁹ NEWS 24 ARCHIVES, "Egypt screens diplomatic bags", <http://www.news24.com/Africa/News/Egypt-screens-diplomatic-bags-20110207>.

⁴⁴⁰ G. PASQUALETTI, "Carry on Excellencies: the screening of the diplomatic bag in the light of recent EU legislation", *Miskolc Journal of International Law*, 2012, p. 53.

⁴⁴¹ MINISTERIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN VAN AUSTRALIË, Voorrechten en immuniteiten, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/protocol-guidelines/Pages/5-privileges-and-immunities.aspx>.

301. **België en het Verenigd Koninkrijk** zeggen officieel dat de diplomatieke tassen op hun grondgebied geen veiligheidsscreening ondergaan. Indien veiligheidsredenen België ertoe dwingen een diplomatieke tas te scannen, dan mag dit enkel indien de scan toelaat om de contouren en aard van de goederen te bepalen, maar niet indien de scan het mogelijk maakt om de inhoud van de tas op een dergelijke manier te onthullen dat de tekst van de documenten of voorwerpen leesbaar wordt. Dergelijke verregaande scantechnieken zijn niet toegestaan omdat ze het vertrouwelijk karakter van de diplomatieke tas verbreken. Dat leidt ertoe dat zij in strijd zijn met het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer.

302. **Het Verenigd Koninkrijk** herhaalde deze boodschap bij de voorbereiding door de CIR in 1988. Scanning mag de inhoud van de communicatie in de diplomatieke tas niet blootgeven. Het recht om de tas te scannen mag enkel toegepast worden indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de tas voor onwettig gebruik bestemd is. Algemene en routine scanning van tassen moet uit den boze zijn.⁴⁴² Bovendien moet elke zendstaat de kans krijgen om een vertegenwoordiger aanwezig te laten zijn bij de scanning van de tas. Indien de zendstaat niet akkoord gaat met een scanning moet de vertegenwoordiger deze de tas ongeopend en ongescand terug kunnen meenemen.⁴⁴³

303. **Tsjechië** zegt uitdrukkelijk dat de diplomatieke tas niet vrijgesteld is van scanning met röntgenstralen.⁴⁴⁴

304. De persoonlijke bagage van de diplomatiek agent kan wel gescand worden wanneer hij de grens oversteeft. Blijkbaar wordt op Belgisch grondgebied de persoonlijke bagage van de diplomatieke ambtenaar vaak gescand wanneer het de landsgrenzen overgaat. Deze praktijk kan in twijfel getrokken worden in het kader van artikel 36, tweede lid, van het Verdrag van Wenen.⁴⁴⁵

305. **Oostenrijk** daarentegen interpreteert het Weens Verdrag zo dat scannen met röntgenstralen niet als een 'constructieve opening' van de diplomatieke tassen beschouwd wordt⁴⁴⁶, en scant daarom alle diplomatieke tassen om veiligheidsredenen op niet-discriminatoire basis.⁴⁴⁷ Oostenrijk interpreteert artikel 27, derde lid van het Weens Verdrag zo dat er geen verplichting in ligt om diplomatieke tassen aan boord van een vliegtuig te vervoeren als ze een risico inhouden voor de luchtvaartveiligheid. **Koeweit** scant ook systematisch alle diplomatieke tassen.⁴⁴⁸ **Italië** heeft in 1986 aangekondigd alle diplomatieke tassen die via de geografische grenzen en via de luchthavens passeren aan een röntgenscan te onderwerpen.

306. **Frankrijk** screent in principe geen diplomatieke tassen, maar houdt zich het recht voor om een 'challenge and return'-systeem te hanteren, met referentie naar artikel 35, derde lid

⁴⁴² J. CRAIG BARKER, *The abuse of diplomatic privileges and immunities: a necessary evil?*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, 283 p.

⁴⁴³ CIR YILC 1988 Vol. II Part One p. 157.

⁴⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken van Tsjechië, *Diplomatic protocol: Circular Note, art. 8.5*, http://www.mzv.cz/file/606673/Circular_note_93331_2011_DP_Eng_incl_att.pdf.

⁴⁴⁵ B.F. THEEUWES, DOPAGNE, F., PONS, F., e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, p. 62.

⁴⁴⁶ CIR, YILC 1982, vol. II, Part I, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier", p. 233.

⁴⁴⁷ E. DENZA, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1998, 2^e editie, p. 195.

⁴⁴⁸ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 195.

van het Weens Verdrag inzake consulaire Verkeer. Op die manier verbreedt Frankrijk de scope van het Weens Verdrag inzake consulaire Verkeer.⁴⁴⁹

307. Het **Canadese Ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Handel** “beschouwt röntgenstralen en elke andere vorm van elektronische scanning van diplomatieke tassen als zijnde een constructieve opening van de tas”, en daarom “een inbreuk op de onschendbaarheid van de tas”. Terwijl Canada duidelijk maakte dat elke methode van screening van diplomatieke tassen een “onaanvaardbare inbreuk” is tegen het Verdrag van Wenen, heeft het de mogelijkheid geïntroduceerd van ‘*challenge and return*’ wegens ‘openbare veiligheid en burgerluchtvaartveiligheidsoverwegingen en de noodzaak om te beschermen tegen dergelijke misbruiken’ in geval van zwaarwegende verdenkingen.⁴⁵⁰

308. **De Verenigde Staten** delen officieel mee dat scanning van de diplomatieke tas door hen niet gebeurt. Zij beschouwen scanning als het equivalent van het openen van de diplomatieke tas.⁴⁵¹ In 2008 publiceerde men in de Verenigde Staten de “*Transport Security Administration Manual*”, waarin duidelijk gezegd wordt dat de diplomatieke tassen gevrijwaard moeten blijven van elke vorm van veiligheidsscreening na omzichtige identificatie van de koerier en de tas zelf. Diplomatieke koeriers die reizen met Amerikaanse diplomatieke tassen moeten de tassen terugbrengen naar de VS indien een buitenlandse staat de tas wenst te scannen. De Bulgaarse Speciale Rapporteur van de CIR bevestigde deze houding in 1961 door te stellen dat “elke techniek om te weten te komen wat er in de tas zit een inbreuk is op de geest van artikel 27, derde lid”.

“In overeenstemming met artikel 27, derde lid, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek Verkeer, zullen diplomatieke tassen voorzien van duidelijke kentekenen “niet geopend noch vastgehouden worden”. Hoewel inspectie van een tas door röntgenstralen geen fysieke inbreuk zou betekenen van de externe zegel van de verzending, zou een dergelijke handeling een hedendaags elektronisch equivalent betekenen van het openen van een diplomatieke tas. Bijgevolg doorzoeken de Verenigde Staten duidelijk herkenbare en behandelde diplomatieke tassen niet, noch fysiek noch elektronisch (bv. door röntgenstralen) en beschouwt het als een ernstige inbreuk op de duidelijke verplichtingen van het Verdrag van Wenen indien een staat dit toch doet.”⁴⁵²

309. Volgens verscheidene auteurs, waaronder VAN KEMSEKE, is het elektronisch scannen van de diplomatieke tas niet in strijd met de regels van het Verdrag van Wenen.⁴⁵³ Het scannen levert uiteraard nog geen fysiek bewijs op van de concrete inhoud van de tas, aangezien de tas niet mag geopend worden.

3.3.3.3 Aanpassing van de regels aan hoogtechnologische tijden

310. Om een ontvangstaar of transitstaar toe te laten om haar nationale veiligheid te garanderen zou een niet-invasieve vorm van controle mogelijk moeten zijn. De Verenigde

⁴⁴⁹ G. PASQUALETTI, “Carry on Excellencies: the screening of the diplomatic bag in the light of recent EU legislation”, *Miskolc Journal of International Law*, 2012, p. 50.

⁴⁵⁰ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN CANADA, *Canadian Policy and Practice on the Screening of diplomatic bags*, 28/01/2011, http://www.international.gc.ca/protocol-protocole/policies-politiques/circular-note_note-circulaire_xdc-0144.aspx?lang=eng.

⁴⁵¹ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 237.

⁴⁵² MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, “Diplomatic Pouches”, <http://www.state.gov/ofm/customs/c37011.htm>.

⁴⁵³ P. VAN KEMSEKE, *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 80.

Naties doelden in 2014 op de bescherming van een breed gamma aan communicatiemiddelen in het diplomatiek verkeer. Een opsplitsing tussen mogelijke types van inhoud van de diplomatieke tas zou geschikter zijn voor de vrijwaring van de belangen van de ontvangststaat of de transitstaat. Via de vervoersdocumenten van de diplomatieke tas kan (vaag) aangegeven worden welk type goederen aanwezig zijn. Een bepaalde categorisering kan op internationaal niveau vastgesteld worden.

311. Indien de tas officiële correspondentie bevat of informatie van veiligheidsdiensten op microfilm, USB-stick of DVD, dan zou de tas niet gescand mogen worden. De informatie zou met de huidige scanners immers leesbaar kunnen worden en een inbreuk vormen op het recht op vrijheid van communicatie.

312. Indien de tas daarentegen misschien drugs, explosieven of radioactief materiaal bevat, dan kunnen niet-invasieve technieken de aanwezigheid van deze niet-geoorloofde stoffen aanwijzen, zoals snuffelen door explosieven- of drugshonden, extern testen met een drugstester op de verpakking van de diplomatieke tas of met röntgenstralen.

313. Een delicate inhoud op juridisch vlak betreft echter goederen die verboden zijn volgens de douaneregels van een bepaalde staat. Zo is de Australische fauna en flora zeer kwetsbaar voor bepaalde ziektes of insecten, die enkel op andere continenten leven en kunnen worden meegebracht in de bagage van passagiers. In principe mogen deze verboden goederen niet vervoerd worden in de diplomatieke tas. Scanning met de nieuwste scanners kan de textuur van deze goederen bekendmaken. Dit impliceert doorgedreven scannen, wat af te raden is.

314. Indien de openbare veiligheid of een mensenleven in gevaar is, kan een staat *ad hoc* de beslissing maken om de diplomatieke tas te openen. Er zijn gevallen bekend waarin levende personen (soms verdoofd) vervoerd werden in kisten met de aanduiding van diplomatieke tas. In andere gevallen werden explosieven vervoerd om een aanslag te plegen in de ontvangststaat, in de diplomatieke tas gesmokkeld. Het personeel van een ambassade of van een Ministerie van Buitenlandse Zaken dat geen bescherming door de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden geniet had deze goederen in de diplomatieke tas verstopt. Voor de ontvangststaat is het echter niet evident om de schuldige te vinden en te berechten.

315. Tot nu toe staan de diplomatieke immuniteiten en onschendbaarheden vaak haaks op de fundamentele rechtsprincipes van landen.

316. Volgens DENZA betekent de vereiste van bepaalde luchtvaartmaatschappijen om de diplomatieke tassen te scannen vooraleer ze toegelaten worden aan boord van het vliegtuig 'slechts' een transportvereiste, en impliceert dit geen inbreuk op artikel 27, derde lid van het VWDV. De zendstaat mag dit wel weigeren en de tas via een ander vervoermiddel trachten te versturen. In 1988 stelde de Zwitserse overheid in haar commentaar aan de CIR dat het 'een illusie zou zijn om te denken dat, op heden, de gezagvoerder van een vliegtuig een pakket zou willen vervoeren zonder dit aan een bepaalde vorm van controle te onderwerpen'.⁴⁵⁴

3.3.4 De opkomst van het terrorisme

317. Terrorismen en globalisering zijn concepten die minstens één karakteristiek gemeenschappelijk hebben. Ze zijn namelijk beiden complexe fenomenen vatbaar voor

⁴⁵⁴ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 197.

subjectieve interpretatie.⁴⁵⁵ Terrorisme heeft ook de visie op de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie veranderd. Alle staten die lid zijn van de Verenigde Naties vrezen geweld veroorzaakt door misbruik van de diplomatieke tas door een terrorist die door een staat gesponsord of gesteund wordt⁴⁵⁶. Dit zou kunnen leiden tot de afschaffing van de bescherming van de diplomatieke tas, of tot het ondermijnen van de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden op basis van het VWDV.⁴⁵⁷ Op internationaal vlak wordt aangenomen dat terrorisme in de huidige vorm ontstond in 1968, en dat het in 2001 zijn hoogtepunt beleefde. Er bestonden wel al zogenaamde terroristische acties, maar door de toename aan gebruik van burgerluchtvaart, de ruimere beschikbaarheid van televisie en nieuws op de televisiezenders, en meer algemeen verspreide kennis van politieke en ideologische visies groeide terrorisme van een lokaal en regionaal fenomeen uit tot een internationale bedreiging.

318. Onderzoekers van Oxford definiëren “terrorisme” als: “het gebruik van onwettig geweld door substatelijke groepen om angst te zaaien, door burgers en/of symbolische doelwitten aan te vallen. Dit wordt gedaan voor doeleinden zoals veel aandacht trekken voor een specifiek probleem, een harde reactie uitlokken, neerhalen van de positie van een tegenstander, of om politieke verandering uit te lokken.” Er bestaat geen internationale consensus over legitimiteit van het gebruik van geweld.⁴⁵⁸ Terrorisme kan gepleegd worden door diplomaten die het verkeerde pad op gaan of in opdracht van hun zendstaat handelen, door familieleden van diplomaten die ook diplomatieke onschendbaarheid genieten of door individuen die valselijk beweren de diplomatieke onschendbaarheid genieten.

319. De Verenigde Staten hebben in 2016 een officieel rapport gepubliceerd over terrorisme. Daarin stellen de Verenigde Staten dat zij blijven samenwerken met hun partners om de veiligheid aan de grenzen te verbeteren en het aantal veiligheidsrisico's te verminderen. De VS focussen op identificatie, beperking en rapportage over het reisgedrag van buitenlandse terroristen. De VS en hun partners werken met lijsten van personen verdacht van terrorisme. In Europa werd in 2015 een centrum opgericht binnen Europol om de strijd tegen terrorisme aan te gaan. Van daaruit wordt informatie met de Amerikaanse veiligheidsdiensten uitgewisseld.⁴⁵⁹

320. Op 21 april 2016 keurde de Raad de zogenaamde *EU Passenger Name Record Directive* goed. Deze richtlijn moet toelaten om gegevens van passagiers uit te wisselen om preventie, opsporing, onderzoek en vervolging van terroristische daden en ernstige misdaden mogelijk te maken. In de toekomst zullen misschien namen opduiken van diplomaten of andere personen die de diplomatieke onschendbaarheid genieten. De Europese instellingen zijn ervan overtuigd dat de maatregelen van deze richtlijn het vrij verkeer van personen niet in het gedrang brengen, en de toets van de noodzaak en de proportionaliteit doorstaan hebben en

⁴⁵⁵ J. BAYLIS, en S. SMITH, *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 480.

⁴⁵⁶ J.C. SWEENEY, “State-Sponsored Terrorism: Libya’s Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities”, *Dickinson Journal of International Law*, 1986, p. 144-145, p. 158.

Terrorisme gesponsord door een staat: wanneer een staat rechtstreeks maar geheim haar eigen middelen gebruikt om daden van terrorisme tegen een ander land te sponsoren. Terrorisme gesteund door een staat: een handeling door een staat die middelen voorziet voor een terroristische groepering voor opleiding, logistiek of financiering. Bij het geval met staatssteun handelt de terroristische groepering onafhankelijk van de staat.

⁴⁵⁷ J.F. ADDICOTT, “The status of the diplomatic bag: a proposed United States position”, *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 223.

⁴⁵⁸ J. BAYLIS, en S. SMITH, *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 492.

⁴⁵⁹ MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN DE VERENIGDE STATEN, *Terrorism report 2015*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257513.htm>.

zullen blijven doorstaan.⁴⁶⁰ Tussen de EU en respectievelijk de Verenigde Staten, Canada en Australië zijn ook dergelijke uitwisselingsmaatregelen genomen via bilaterale verdragen.

321. In de geschiedenis van diplomatieke relaties werden herhaaldelijk diplomatieke vertegenwoordigers uit de ontvangststaat gezet wegens deelname aan terroristische activiteiten. Zo werden in juli 1978 Irakese diplomatieke agenten teruggezonden vanuit Londen. In 1982 werden Syrische diplomaten verbannen door Frankrijk, en Duitsland weerde Libische diplomatieke agenten die betrokken waren bij aanslagen in Berlijn in 1987.⁴⁶¹

322. Terrorisme gaat verder dan het gebruik van wapens en bommen, en ontvoeringen. Regeringsleiders wereldwijd vermoeden dat de diplomatieke tas ook misbruikt wordt door bepaalde overheden om nucleaire, biologische en chemische wapens te vervoeren, eventueel in kleinere fragmenten om later een krachtiger samengesteld wapen te bouwen. Tegenstanders van de beperking van de bescherming van de diplomatieke tas zijn ervan overtuigd dat de beperking van de bescherming van de diplomatieke tas niet uitsluiting van deze praktijken zou leiden. Een terrorist of een terroristische groepering zou ondanks opheffing van de bescherming van de diplomatieke tas een efficiënte vervoersmethode vinden.⁴⁶²

3.3.5 Spionage en *hacking*: de evolutie van de communicatievormen gebruikt door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en diplomaten

323. In de jaren tachtig ontstond de microprocessor. In de jaren negentig evolueerde de technologie naar het *World Wide Web*, en in 2000 bestonden er reeds grote wereldwijde digitale datanetwerken. Op heden zijn nieuwsgaring, communicatie en informatietechnologie de drijvende factoren van de wereldwijde economische systemen. Ook hier weer worden de rol van de diplomaat, en de rol van de ambassadeur als verstrekker van informatie voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken beperkt. Vandaar dat het belangrijk is om bij nieuwe regels of een aanvullend protocol bij het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer aandacht te schenken aan andere vormen van inbreuken op de beschermde diplomatieke correspondentie.

324. In de beschuldigingen van Ethiopië aan het adres van Eritrea werd tevens gemeld dat Ethiopië door Eritrea niet toegelaten werd op de server, en dat alle communicatielijnen met opzet verbroken werden, waardoor Ethiopië geen diplomatieke correspondentie met de hoofdzetel kon voeren. Er bestaat hierover nog geen precedent, vermits de Commissie hierover niet geoordeeld heeft, wegens gebrek aan plausibele bewijzen.

325. Informatie die opgeslagen wordt op servers, kan gemakkelijk gekopieerd worden, zelfs zonder medeweten van de eigenaar van de informatie. België is van een dergelijke *hacking* het slachtoffer geweest in 2013.⁴⁶³ Spionage is echter van alle tijden. Vroeger gebeurde het door microfototoestellen, tunnels onder de ambassades en afluisterapparatuur. Tegenwoordig

⁴⁶⁰ EUR-Lex, Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52011PC0032>.

⁴⁶¹ J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, p. 485.

⁴⁶² J.F. ADDICOTT, "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 252.

⁴⁶³ DE TIJD, "Buitenlandse Zaken gegijzeld door Russisch spionagevirus", 20/05/2014, http://www.tijd.be/dossier/krant/Buitenlandse_Zaken_gegijzeld_door_Russisch_spionagevirus.9503724-2972.art?ckc=1; KNACK, "CIA tipte Belgische inlichtingendienst over hacking buitenlandse zaken", 14/05/2014, <http://datanews.knack.be/ict/nieuws/cia-tipte-belgische-inlichtingendienst-over-hacking-buitenlandse-zaken/article-normal-297193.html>.

gaat het om telefoontaps, *hacking* van informatie op servers (ongeoorloofd binnendringen in een computersysteem)⁴⁶⁴, *cyberwar* om bepaalde overheidsinstanties te viseren, enz.^{465/466}

326. België heeft initiatieven genomen op verscheidene vlakken. Ten eerste werd het Centrum voor Cybersecurity België opgestart in 2015. Naast de oprichting van het centrum hebben alle federale overheidsdiensten nieuwe maatregelen genomen om hun informatie te beschermen, zoals het *offline* halen van bepaalde servers en computers en het installeren van gesofisticeerde software die gebruikers verplicht om informatie te catalogeren op basis van vertrouwelijkheid. Tot slot heeft men in de Belgische wet vier nieuwe misdrijven strafbaar gesteld die te maken hebben met computercriminaliteit. Valsheid in informatica, informaticabedrog, informaticasabotage en *hacking* zijn nu strafbaar. Het Centrum voor Cybersecurity werd opgericht op 10 oktober 2014 via een Koninklijk Besluit, en staat onder het gezag van de Eerste Minister.⁴⁶⁷ De Ministeries van Buitenlandse Zaken en diplomaten kunnen dergelijke problemen niet langer alleen aan. Zij zullen geavanceerde professionele hulp moeten vragen om deze moeilijke uitdagingen het hoofd te bieden. KURBALIJA stelt voor dat er voor cruciale ambassades een functie gecreëerd wordt voor een IT-attaché, die ook geniet van de nodige diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden. Nieuwe noden vereisen immers vernieuwende oplossingen.⁴⁶⁸

327. Volgens MELISSEN, hoofd van het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (afgekort: CDSP) en hoogleraar diplomatie aan de Universiteit Antwerpen, is *WikiLeaks* eigenlijk een metafoor voor de steeds verder oprukkende openheid in de internationale omgeving. Nog volgens hem wijst *WikiLeaks* niet in de richting van een alternatief voor de diplomatie zoals we die vandaag de dag kennen. Geloofwaardigheid en geheimhouding zullen altijd bij diplomatie blijven horen, ook al worden regeringsapparaten steeds poreuzer en maakt de diplomatie voor het overgrote deel gebruik van informatie in het publieke domein.⁴⁶⁹ Rapportage van ambassades is ondanks de rijkdom aan informatie slechts een onderdeelje van de veel gevarieerdere stroom van documenten in het denk- en besluitvormingsproces over het buitenlands beleid.⁴⁷⁰ *WikiLeaks* heeft al meer dan 250.000 berichten uit het Amerikaanse diplomatieke verkeer gelekt.⁴⁷¹

328. Gezien het grote aantal beschikbare diplomatieke documenten via *WikiLeaks*, is het onvermijdelijk dat betrokken personen deze informatie uitpluizen en in hun voordeel trachten te gebruiken. Op 23 mei 2014 heeft een Hof van Beroep in het Verenigd Koninkrijk uitspraak gedaan over de toelaatbaarheid en ontvankelijkheid van bewijsmateriaal verkregen via het lekken van geheime documenten via *WikiLeaks*.

329. In de periode van 1967 tot 1973 werd de oorspronkelijke bevolking van de Chagoseilanden (Chagossianen genaamd), ten zuiden van de Malediven, en behorend tot het Brits Indische Oceaanterritorium, van haar oorspronkelijke eilanden verdreven. In de zaak *R. (on the application of Louis Oliver Bancoult) v. Secretary of State for Foreign and*

⁴⁶⁴ WEBSITE BELGIUM.BE, *Hacking*, <http://www.belgium.be/nl/justitie/veiligheid/criminaliteit/computercriminaliteit/hacking>.

⁴⁶⁵ KNACK, "Russische spionnen hackten buitenlandse zaken", 14/05/2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/russische-spionnen-hackten-buitenlandse-zaken/article-normal-142599.html>.

⁴⁶⁶ De STANDAARD, "Federale overheidsdiensten zijn paradijs voor hackers", 07/03/2016, http://www.standaard.be/cnt/dmf20160307_02168660.

⁴⁶⁷ CENTRUM VOOR CYBERSECURITY, <http://kanselarij.belgium.be/nl/content/het-centrum-voor-cybersecurity-belgie>.

⁴⁶⁸ J. KURBALIJA, "Diplomacy in the Age of Information Technology", in *Innovation in Diplomatic Practice*, Londen, Palgrave MacMillan, 1999, p. 171.

⁴⁶⁹ J.L. HESTER, "The espionage act and today's high-tech terrorist", *N.C.J.L. & Tech. On.*, 2011, p. 177 – 197.

⁴⁷⁰ J. MELISSEN, "WikiLeaks verandert de diplomatie niet", *Internationale Spectator*, Jaargang 65 nr. 2 2011, p. 57-58.

⁴⁷¹ G. VAN PINXTEREN, G. en I. D'HOOGHE, "WikiLeaks: Amerikaanse hoofdpijn, Chinese nachtmerrie", *Internationale Spectator*, Jaargang 65 nr. 2, februari 2011, p. 59 – 62.

*Commonwealth Affairs*⁴⁷² betreft de grond van de zaak het aanvechten van een verklaring van de *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* om in het Brits Indische Oceaanterritorium een niet-toeëigenbaar marien beschermd gebied te creëren (*Marine Protected Area* of MPA in het Engels). Door een dergelijke natuurbescherming zouden de oorspronkelijke bewoners van de Chagoseilanden hun historische *claims* immers moeten opgeven, omdat bewoning niet mogelijk is in een marien beschermd gebied. De eiser, een inwoner van de Chagoseilanden, baseert zijn vordering op een diplomatiek telegram verzonden op 15 mei 2009 van de ambassade van de Verenigde Staten in Londen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Washington en de ambassade van de Verenigde Staten in Mauritius. *Wikileaks* had deze nota openbaar gemaakt. De nota werd vervolgens gepubliceerd in twee kranten, namelijk *The Guardian* en *The Telegraph*, respectievelijk op 2 december 2010 en 4 februari 2011.⁴⁷³

330. In eerste aanleg steunde het Hof zich op de letterlijke betekenis van het begrip “onschendbaarheid”⁴⁷⁴ als vrijheid van enige vorm van inmenging door de ontvangstaar, op grond van artikel 31, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.⁴⁷⁵ Het Hof redeneerde dat de communicatie van de ambassade in Londen naar het Ministerie in Washington met goedkeuring van de zendstaat verstuurd werd, en daarna vrijgegeven en publiek gemaakt werd door een derde partij, waardoor niets de toelaatbaarheid van het bewuste document in een rechtszaak het Verenigd Koninkrijk kan voorkomen.⁴⁷⁶

331. In hoger beroep erkende het Hof van Beroep de rechtsleer en rechtspraak wat de interpretatie betreft van het begrip “onschendbaarheid”⁴⁷⁷ als zijnde het voorkomen van vrijgave van officiële documenten in rechtszaken, met absolute onschendbaarheid van alle diplomatieke correspondentie als gevolg. Dit geldt ook als de diplomatieke correspondentie al eerder publiek beschikbaar gemaakt was.⁴⁷⁸ Artikel 31, eerste lid van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht werd toegepast, en het Hof gebruikte de tekstuele en teleologische criteria voor haar interpretatie. Niettemin oordeelde het Hof dat in deze zaak artikel 24 en artikel 27, tweede lid, van het VWDV niet strikt moeten geïnterpreteerd worden, en dat het hier niet de doelstelling is om de efficiënte werking van de zendingen te garanderen. De Verenigde Staten hebben zich op geen enkel ogenblik verzet tegen het gebruik van de diplomatieke nota in de rechtszaak. Het Hof nam ook dat feit mee in de afweging van de interpretatie van het Weens Verdrag.⁴⁷⁹ Het oordeel van het Hof van Beroep sluit aan bij de huidige stand van zaken in het internationaal recht. Sommige rechtsgeleerden menen te kunnen stellen dat staten het begrip “onschendbaarheid” niet opgevat hebben als “ontoelaatbaarheid als bewijs”. Hierover kan echter nog geen zekerheid gegeven worden, de toekomst zal dit moeten uitwijzen. Tot nu toe gaat het slechts om enkele gevallen waarin bewijs ingediend werd op grond van gelekte diplomatieke informatie. Als gevolg betreft het zeker nog geen consistente statenpraktijk om dergelijk bewijsmateriaal toelaatbaar te verklaren.

332. Soevereine staten kunnen vele acties ondernemen om diefstal van vertrouwelijke staatsinformatie te beschermen. Er is ook een keerzijde aan de medaille.⁴⁸⁰ Sommige staten

⁴⁷² Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Administrative Court, judgment of 23 May 2014 (2014 EWCA Civ 708).

⁴⁷³ E. CARPANELLI, “On the inviolability of Diplomatic Archives and Documents: the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations to the Test of Wikileaks”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Volume XCVIII, 2015, p. 835, 837.

⁴⁷⁴ R. (on the application of Louis Oliver Bancoult) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, para. 60.

⁴⁷⁵ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, 331.

⁴⁷⁶ E. CARPANELLI, “On the inviolability of Diplomatic Archives and Documents: the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations to the Test of Wikileaks”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Volume XCVIII, 2015, p. 840.

⁴⁷⁷ E. DENZA, *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 226.

⁴⁷⁸ R. (on the application of Louis Oliver Bancoult) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, para. 46.

⁴⁷⁹ E. CARPANELLI, “On the inviolability of Diplomatic Archives and Documents: the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations to the Test of Wikileaks”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Volume XCVIII, 2015, p. 841.

⁴⁸⁰ SCOTT, R.D., “Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law”, *The Air Force Law Review*, 1999, p. 222.

wensen actief op zoek te gaan naar vertrouwelijke staatsinformatie van andere landen.⁴⁸¹ Deze staten trachten deze zoektocht te catalogeren als anticiperende zelfverdediging.⁴⁸² Door preventief informatie te verzamelen uit gestolen *cyberdata* en daar analysetechnieken op toe te passen, zouden staten beter in staat zijn om toekomstige handelingen of inbreuken in het internationaal recht te voorspellen of te voorkomen.⁴⁸³ Onder het internationaal recht zijn geen specifieke regels gestipuleerd die deze rechtshandelingen bestraffen.⁴⁸⁴ Over dit onderwerp kan ongetwijfeld nog veel interessant onderzoek verricht worden. In dit eindwerk wordt niet verder ingegaan op deze hypothese.

⁴⁸¹ M. GERVAIS, "Cyber Attacks and the Laws of War", *J. L. & Cyber Warfare*, 2012, Vol. 1, p. 23.

⁴⁸² T.D. GILL EN P.A.L. DUCHEINE, "Anticipatory Self-defense in the Cyber Context", *Int'l L. Stud.* 2013, Vol. 89, p. 453.

⁴⁸³ L. PELICAN, "Peacetime cyber-espionage: a dangerous but necessary game", *CommLaw Conspectus*, p. 363 – 388.

⁴⁸⁴ M.N. SCHMITT, *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 36, 47, 50, 75, 92.

Deel 4: DE TOEKOMST VAN DE BESCHERMING VAN DE DIPLOMATIEKE COMMUNICATIE

4.1 Een pad vol juridische opportuniteiten voor bescherming in de praktijk

333. Praktijksituaties vereisen een juridisch kader. Ofwel bestaat er al een kader. Dan kan het bestaande kader toepassing vinden. Ofwel bestaat er geen kader. Dan ligt de bal in het kamp van de internationale gemeenschap om de regels te definiëren, scherp te stellen en correct toe te passen. Tot slot is het mogelijk dat een kader uitgewerkt is, maar dat de regels niet aangepast zijn aan de praktijk. Critici menen dat het VWDV niet aangepast is aan de huidige praktijk.

334. Om vooruit te kijken naar de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie in de 21^e eeuw zijn hieronder een aantal potentiële routes voor de lidstaten van de Verenigde Naties uitgestippeld. Iedere route heeft voordelen en nadelen. Politieke belangen spelen vaak een belangrijke rol in een dergelijke afweging, en kunnen hier niet voorspeld worden. Er kan hier enkel een juridisch gefundeerd advies gegeven worden. Verscheidene routes kunnen gecombineerd worden. De mogelijkheden werden waar mogelijk gekaderd binnen de beschikbare juridische manoeuvreerruimte op basis van bestaande rechtsregels vastgelegd in het juridisch raamwerk van de Verenigde Naties.

4.1.1 Route 1: doorgedreven internationale codificatie

335. Volgens critici zou het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer te vaag en te zwak zijn. Uiteraard zou hier een nieuwe codificatieoefening onder leiding van de Verenigde Naties voorgesteld kunnen worden, maar de realiteit in 1989 heeft al aangewezen dat de politieke wil om een dergelijke oefening te starten voorlopig niet aanwezig is. In een codificatieoefening is het mogelijk om de artikelen van het huidige verdrag te gaan verdiepen en aan te vullen met bijkomende toepassingen.

336. Het Verdrag van Wenen van 1961 biedt in de verdragstekst zelf geen voorziening voor amendementen. Toch zijn er twee methodes om het VWDV aan te passen mogelijk. Het VN-Handvest hoofdstuk XVIII, art. 108⁴⁸⁵ biedt de mogelijkheid dat het VWDV aangepast wordt indien een tweederde meerderheid van de partijen bij het VWDV voor de aanpassing stemt. Deze eerste methode volgt de geest van het VWDV die ervoor pleit dat het VWDV moet geïnterpreteerd of herzien worden in lijn met de principes van het VN-Handvest. Een tweede mogelijkheid vereist het gebruik van de regeling voorzien in het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht van 1969.⁴⁸⁶ Het VWDV werd vóór het Verdrag inzake verdragenrecht van kracht. Bijgevolg is het laatste verdrag niet van toepassing op het VWDV. Indien de verdragspartijen dat wensen kan dezelfde amenderingstechniek echter gebruikt worden voor het VWDV. De partijen mogen bij deze methode kiezen of ze niet wensen gebonden te zijn door het aangepaste verdrag. Alle partijen hebben het recht om deel te nemen aan de beslissingsprocedure.⁴⁸⁷

337. Codificatie heeft zonder twijfel een heel aantal voordelen. Zo biedt dit een instrument voor de ruimere verspreiding en implementatie van het internationaal publiekrecht, een trigger voor diepgaand juridisch-wetenschappelijk onderzoek in het internationaal publiekrecht en een grotere zekerheid van het positief recht met als gevolg een grotere kans op slagen om geschillen op juridische grondslagen te regelen.⁴⁸⁸ Het gevaar is dat het vastleggen van de juridische regels via codificatie leidt tot verstarring en blokkering van internationale relaties.

⁴⁸⁵ Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1, 16 (bron: website UNRIC).

⁴⁸⁶ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, 331 (bron: website UNTS).

⁴⁸⁷ A. ZEIDMAN, "Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution", *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 439.

⁴⁸⁸ J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 117.

338. Indien de codificatieoefening echter niet te ambitieus is, maar slechts een aantal artikelen eruit licht, is de kans op slagen des te groter, en de meerwaarde niet te onderschatten.

4.1.2 Route 2: stand van zaken van internationaal gewoonterecht en tussentijdse evaluaties

339. Om de relevantie van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer doorheen de tijd te garanderen is een alternatief mogelijk dat de rol van de Verenigde Naties hooghoudt. Bij route 2 is codificatie voorlopig niet vereist. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties kan eenzelfde oefening uitvoeren als in 1955. Toen vroeg de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties de stand van zaken in de statenpraktijk en nationale wetgevingen op.⁴⁸⁹ Er kan een regelmatige evaluatie gebeuren van het verdrag, met een overzicht van de interpretatie en de implementatie van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Sommige regels worden met de tijd overbodig, anderen vereisen meer toelichting. Door een om de tien of vijftien jaar is het mogelijk om op een bepaalde locatie al de partijen rond de tafel te krijgen, en eventueel de neuzen in de dezelfde richting te doen wijzen voor een grote codificatieconferentie in de verre toekomst. De uitwisseling van *best practices* rond misbruiken en gesofisticeerde inbreuken kan voor alle staten interessant zijn. Informele diplomatie na de werkuren op internationale conferenties leidt vaak tot nuttige resultaten voor juridische harmonisatie. In een informeel kader kan open gepraat worden over hindernissen of meningsverschillen en kan met een open geest nagedacht worden over compromissen.

4.1.3 Route 3: regionale samenwerking voor juridische harmonisatie

340. Regionaal samenwerkende groepen van staten zouden voor hun territorium praktische richtlijnen kunnen uitwerken over de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie en deze richtlijnen consistent toepassen. Een tiental Europese lidstaten werken reeds nauw samen wat de vertegenwoordiging in derde staten via diplomatieke zendingen betreft. De betrokken EU-lidstaten wensen in ieder geval diepgaander samen te werken wat de verzending en beveiliging van de diplomatieke tas betreft. Initiatieven die leiden tot verruimde toepasbaarheid van rechtsregels en uniformiteit voor de rechtsonderhorige kunnen enkel maar toegejuicht worden.⁴⁹⁰

4.1.4 Route 4: isolatie van staten die misbruik maken van internationale bescherming

341. Sommige staten zijn werkelijk recidiveplegers wanneer het op misbruiken van voorrechten en immuniteiten aan komt. Staten die hiervan het slachtoffer zijn zouden de mogelijkheid moeten hebben om de andere staten te isoleren zonder vrees voor vergeldingsmaatregelen. De Verenigde Naties hebben al herhaaldelijk bekendgemaakt dat zij de benadeelde staten hierbij willen helpen. Deze mogelijkheid kan in de toekomst juridisch verder uitgewerkt worden.

4.1.5 Route 5: toelating van niet-invasieve controletechnieken voor de diplomatieke tas

342. In principe zou de beperking van de bescherming van de diplomatieke tas tot het fysiek openen en vasthouden beperkt kunnen worden. Een dergelijke beperking tot de minimale

⁴⁸⁹ VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, 511 p.

⁴⁹⁰ B.R. BOT, "Co-operation between the Diplomatic Missions of the Ten in Third Countries and International Organisations", *Legal Issues of Economic Integration*, 1984, p. 158.

bescherming leidt ertoe dat onderzoek met metaaldetectoren, via elektronische scanning of met douanehonden toegelaten zou worden.⁴⁹¹ Een aantal staten passen scanning toe en communiceren daar openlijk over.

343. De voorziening rond inspectie van de consulaire tas bepaald door art. 35 van VWCV kan toegevoegd worden aan art. 27 VWDV⁴⁹², zodat duidelijker gedefinieerd wordt wat de gebruiker van de diplomatieke tas mag verwachten en welke onderzoekstechnieken toegelaten zijn voor de ontvangstaat en de transitstaat.⁴⁹³ Het begrip “ernstige redenen” zou in geval van route 5 duidelijker moeten gedefinieerd worden.⁴⁹⁴ Indien de zendstaat ervan overtuigd is dat de diplomatieke tas omwille van onwettige redenen gescand werd, kan deze staat terecht bij het Internationaal Gerechtshof. Na de beslissing van het IGH over de zaak kan de VN Veiligheidsraad sancties opleggen aan de ontvangstaat.⁴⁹⁵

344. Artikel 35 §3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963 stelt:

*“De consulaire tas mag niet worden geopend of vastgehouden. Indien de bevoegde overheden van de verblijfstaat echter ernstige redenen hebben om aan te nemen dat de tas iets anders bevat dan de briefwisseling, de documenten of de goederen bedoeld in lid 4 van dit artikel, kunnen zij verzoeken dat de tas in hun aanwezigheid door een daartoe gemachtigd vertegenwoordiger van de zendstaat wordt geopend. Indien de overheden van de zendstaat weigeren aan dit verzoek te voldoen, wordt de tas teruggestuurd naar de plaats van verzending.”*⁴⁹⁶

345. Het uitlekken van de diplomatieke correspondentie kan echter belangrijke beslissingen op wereldvlak op de helling zetten. De technologische evolutie staat niet stil, en zou ertoe kunnen leiden dat bij scanning de inhoud van teksten op papier of digitale documenten kan gelezen worden zonder gebruik van een invasieve techniek.⁴⁹⁷ Dit maakt wel degelijk een inbreuk uit op de bescherming van de diplomatieke correspondentie, en kan niet door de beugel. Een dergelijke regel zou volgens tegenstanders misschien tot meer rechtsonzekerheid leiden voor de gebruiker.⁴⁹⁸

4.1.6 Route 6: bevestiging en bescherming van de rol van niet-statelijke actoren

346. Wereldleiders en hun juristen kunnen niet negeren dat niet-statelijke actoren een steeds grotere rol spelen in het wereldschouwspel. Idealiter wordt de rol van Niet-Gouvernementele Organisaties⁴⁹⁹ bevestigd en beschermd. Zij zijn vaak de kritische vertegenwoordigers van een groot deel van de burgers van wereldstaten. Zij zijn niet democratisch verkozen, maar bieden juridisch en wetenschappelijk onderbouwd weerwerk aan beslissingen van overheden die niet altijd even goed onderbouwd of doordacht zijn.⁵⁰⁰

⁴⁹¹ CIR, *YILC 1988*, vol. I, p. 232.

⁴⁹² C.M. NELSON, “Opening Pandora’s Box: the status of the diplomatic bag in international relations”, *Fordham Int’l L.J.* 1988-1989, p. 66.

⁴⁹³ A. ZEIDMAN, “Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution”, *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 434.

⁴⁹⁴ A. ZEIDMAN, “Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution”, *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 436.

⁴⁹⁵ A. ZEIDMAN, “Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution”, *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 435.

⁴⁹⁶ Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer, art. 35 §3.

⁴⁹⁷ I. ROBERTS, *Satow’s Guide to Diplomatic Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 113.

⁴⁹⁸ C.M. NELSON, “Opening Pandora’s Box: the status of the diplomatic bag in international relations”, *Fordham Int’l L.J.*, 1988-1989, p. 493-520.

⁴⁹⁹ Niet-Gouvernementele Organisaties (hierna: NGO’s).

⁵⁰⁰ J. WOUTERS, “Internationaal recht in kort bestek”, Intersentia, Antwerpen, 2005, p. 106-108. Niet-Gouvernementele Organisaties zijn niet opgericht door een regering of bij een internationaal akkoord tussen Staten. Er bestaat geen universeel aanvaarde juridische omschrijving van NGO’s in het internationaal recht. WOUTERS geeft een voorstel van definitie: “entiteiten, doorgaans verenigingen, naar nationaal recht, opgericht door particulieren of door particulieren samen met overheden of overheidsorganismen, op grond van een door het nationaal recht beheerste akte waarvan de leden particuliere of publieke

Critici van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie pleiten herhaaldelijk voor de afschaffing van deze bescherming om een doorgedreven democratische verantwoordingsplicht van diplomaten en beleidsmakers van nationale overheden mogelijk te maken. Dit zou niet de juiste remedie zijn voor de kwaal. Statelijke belangen, belangrijke handels- of vredesakkoorden en individuele veiligheid kunnen in het gedrang komen door het afschaffen van de bescherming van de diplomatieke correspondentie. Door *Wikileaks*, NGO's en andere kritische organen worden heikele thema's aangekaart en in de media bekendgemaakt. Het is aangeraden om deze evolutie verder te stimuleren en via bepaalde pijlers van staatsstructuren deels te financieren. Door de evolutie naar mediatisering van bepaalde heikele thema's speelt de verantwoordingsplicht van de diplomatieke actoren ook, aangezien zij zich op verzoek moeten verantwoorden in de nationale parlementen en regeringen.

4.1.7 Route 7: aanpassing van terminologie en definities in internationale verdragen en nationale wetten inzake diplomatieke tas en diplomatieke correspondentie aan de huidige stand van de technologie

347. De Verenigde Naties hebben in 2014 al een poging gewaagd om de definitie en *scope* van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie te verbreden. Diplomatieke, geheime informatie wordt tegenwoordig niet meer altijd via papieren formulieren verstuurd. Het gaat vaak om geheime informatie op gegevensdragers, zoals USB-sticks, DVD's, externe harde schijven of mobiele telefoons. Het internationaal recht zal op het vlak van definiëring, afbakening en codificatie nog een inhaal oefening moeten ondernemen.

4.1.8 Route 8: einde van de immuniteit van burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de diplomaat

348. SHAPIRO stelt voor om een opsplitsing te maken tussen strafrechtelijke aansprakelijkheid en burgerlijke aansprakelijkheid voor diplomaten in een aanpassing van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Door burgerlijke aansprakelijkheid voor diplomaten niet meer uit te sluiten, zouden de officiële functies van een diplomaat niet aangetast worden, en zou zijn recht op vrij verkeer niet ondermijnd worden. Bovendien is SHAPIRO ervan overtuigd dat andere staten geen vergeldingsmaatregelen zouden nemen tegen de VS indien hun diplomaat wordt veroordeeld in het kader van een burgerlijke procedure. Het zou in ieder geval diplomaten die inbreuken overwegen afschrikken.⁵⁰¹

4.1.9 Route 9: einde van het taboe rond de opheffing van de onschendbaarheid van de diplomaat

349. Zodra de diplomaten die door de Verenigde Staten als zendstaat uitgezonden worden een inbreuk plegen die zwaarwichtig is, wordt hun onschendbaarheid opgeheven door de zendstaat. Indien deze statenpraktijk ruimer zou kunnen worden toegepast, zouden staten meer macht geven aan de staat waarvan de diplomaat de wetten geschonden heeft. Het is immers in het belang van de zendstaat en het imago van de zendstaat dat een diplomaat die flagrante inbreuken gepleegd heeft gestraft wordt, zonder dat de staatsaansprakelijkheid wordt ingeroepen.

natuurlijke of rechtspersonen zijn die onder het recht van meerdere Staten ressorteren die op het internationale vlak actief zijn met het oog op de verwezenlijking van een bepaald niet-winstgevend doel."

⁵⁰¹ L.J. SHAPIRO, "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 297.

4.1.10 Route 10: automatische opheffing van onschendbaarheid bij mensenrechtenschendingen

350. Een diplomaat die de bescherming van de voorrechten en onschendbaarheden inroept, en een schending van mensenrechten gepleegd heeft, zou zich niet op deze voorrechten en onschendbaarheden mogen kunnen beroepen. Een inbreuk op mensenrechten zou *idealiter* boven de gewone strafrechtelijke vervolging staan.⁵⁰² Misdaden zoals foltering, slavernij, moord, verkrachting en ontvoering moeten grondig aangepakt kunnen worden, en kunnen verbonden zijn aan de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie. Zo werden al personen verdoofd en ongemerkt in een kist een land uit gesmokkeld dankzij de bescherming van de diplomatieke tas.

351. Een eerste evaluatie van de grond van de zaak door een rechtbank, zou hier kunnen leiden naar een automatisch verval van de voorrechten en onschendbaarheden. De inbreuken kunnen bestaan uit de schending van EVRM art. 5 “recht op vrijheid en veiligheid”, van EVRM art. 6 “recht op een eerlijk proces” of EVRM art. 7 “geen straf zonder wet”.⁵⁰³

352. Indien een staat grondige en rechtlijnige regels voor vervolging zou opleggen, bestaat uiteraard de vrees voor vergeldingsmaatregelen opgelegd door de betrokken zendstaat. Voor sommige staten in volle economische ontwikkeling zijn de diplomatieke relaties vaak de grootste bron van inkomsten voor de economie van hun land. Voor andere staten zouden vergeldingsmaatregelen door de betrokken staat een impact kunnen hebben op honderden of duizenden burgers en ambtenaren in de betrokken staat.

⁵⁰² E. DENZA, “The Diplomatic Bag”, in *OSAIL*, Oxford, OSAIL, 2016.

⁵⁰³ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, 4 november 1950, art. 5, 6, 7.

Deel 5: CONCLUSIE

353. De bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie stelt de wetgevende en de rechterlijke macht van alle staten in de wereld voor grote uitdagingen. We leven in een pluralistische maatschappij, waar realisten, liberalen, marxisten en constructivisten elk hun eigen wereldbeeld hebben, en aan de verwezenlijking van hun gedroomde maatschappijbeeld willen bouwen. Het is niet evident om in internationale organisaties deze wereldbeelden op een rijtje te zetten, en de zogenaamde grootste gemeenschappelijke deler te vinden bij de codificatie van het internationaal publiekrecht.

354. De evolutie van de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie is niet evident geweest, maar vanuit het perspectief van internationale relaties is het indrukwekkend dat ondanks de verschillende wereldbeelden en staatsstructuren die gepromoot worden door individuele staten, toch een dergelijk niveau van codificatie mogelijk is geweest. Het wederkerigheidsbeginsel is hierbij zonder twijfel van groot belang gebleken.

355. Velen menen dat de diplomatieke voorrechten en onschendbaarheden één van de domeinen van het internationaal recht is die het duidelijkst en het meest optimaal georganiseerd zijn. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 1961 legt een vrij omstandig juridisch kader vast, *ratione personae* en *ratione materiae*. De bescherming van de diplomaten en hun entourage vereist echter in de nabije toekomst een opfrissing en verstrenging.

356. In deze Masterproef is getracht toe te lichten hoe het huidige wetgevend kader opgesteld is, welke tendensen zich voordoen in de interpretatie en toepassing van de rechtsregels van 1961 en op welk vlak de belangen en standpunten van staten botsen of overeenstemmen. Bovendien heeft deze analyse ook de bedoeling gehad om recente evoluties vast te stellen en toekomstige evoluties te voorspellen, waar de verdere codificatie en interpretatie van het internationaal recht inzake de diplomatieke communicatie en correspondentie van belang is.

357. Hoewel de idee van een uniform juridisch kader voor de bilaterale diplomatieke koeriers, en in het bijzonder de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie, een interessant idee leek eind de jaren '70 bleek de welwillendheid wereldwijd te ontbreken. Dit komt omdat het verschil tussen de bescherming van de diplomatieke tas en de consulaire tas geen toeval was, maar een bewuste keuze in behandeling van de gevoeligheid van de informatie in elk van de tassen. Diplomatieke tassen bevatten gevoelige staatsinformatie. Consulaire tassen daarentegen zijn geacht blanco internationale paspoorten, geboorteakten, huwelijkscontracten en dergelijke te bevatten.⁵⁰⁴

358. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in 2012 het recht op persvrijheid afgewogen tegenover de absolute onschendbaarheid van de diplomatieke correspondentie. Uiteindelijk verkreeg de diplomatieke correspondentie de absolute onschendbaarheid. Een Hof van Beroep van het Verenigd Koninkrijk kende ook absolute onschendbaarheid toe. Diplomatieke correspondentie verkregen uit de documenten die door *Wikileaks* gelekt werden was ontoelaatbaar als bewijs in een rechtszaak. Deze rechterlijke uitspraken wijzen erop dat de bescherming van het VWDV een onschendbaarheid blijkt te worden in de rechtspraak.

359. Internationaal recht en internationale statenpraktijk hebben niet de inherente eigenschap om statisch te zijn. Deze rechtsbronnen passen zich aan aan de veranderende

⁵⁰⁴ E. DENZA., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 202.

maatschappijen en gieten bepaalde tendensen of beschermingen in regels. Nieuwe juridische voorwaarden, rechten en plichten zullen vereist zijn om de geest van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer te moderniseren en als een bruikbare handleiding te behouden voor de verantwoordelijken van soevereine staten en gebruikers van de diplomatieke communicatie. Tot op heden hangen gebruikers van de diplomatieke communicatie vaak af van welwillendheid van staten en heerst er allesbehalve rechtszekerheid. Interne richtsnoeren van Ministeries van Buitenlandse Zaken hebben slechts de status van *soft law* behouden en zijn niet opgenomen in het internationaal gewoonterecht. Burgers eisen in de internationale gemeenschap steeds meer hun plek op. Ze wensen de diplomatieke communicatie onderwerpen aan de democratische verantwoordingsplicht.

360. Deze Masterproef was er niet op gericht om de consulaire tas verder uit te diepen, noch om de bescherming *ratione personae* dieper te analyseren. Uit de artikelen voor de bescherming van de consulaire tas kunnen echter wel een aantal belangrijke lessen getrokken worden voor de diplomatieke tas.

361. De toenemende geopolitieke complexiteit, de groeiende afhankelijkheid tussen staten en de grensoverschrijdende problematieken zoals voedseltekorten, klimaatproblematiek en internationale misdaad vereisen aangepaste juridische overlegplatformen en rechtsregels.

362. De mogelijke te bewandelen routes uit deel 4 bieden een krachtige samenvatting van de adviezen die in deze Masterproef geformuleerd zijn en trachten voor een aantal problemen rond de bescherming van de diplomatieke tas en de diplomatieke correspondentie een antwoord te bieden. De dynamieken in deze wereld, met de voortschrijdende opkomst van het terrorisme, digitalisering van informatie en nieuwe handelsdynamieken tussen wereldblokken zoals de BRICS-landen⁵⁰⁵ creëren nieuwe behoeften, nieuwe rechtsregels en afstraffing van nieuwe vormen van inbreuken op het huidige regelgevend kader. De diplomaat zal in de toekomst ongetwijfeld centraal blijven staan, maar hij zal een polyvalent persoon moeten zijn, die op de juiste domeinen immuun is voor rechtsmacht, en op de gepaste domeinen kan vervolgd worden indien hij de regels van het nationaal of internationaal recht niet naleeft.

363. Hoewel we enkele jaren geleden al het vijftigjarig jubileum van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer mochten vieren, blijft de implementatie in de statenpraktijk en via rechtspraak brandend actueel. Het was dan ook een dankbaar onderwerp om onderzoek naar te voeren.

“The day secrecy is abolished, negotiation of any kind will become impossible.”

Jules Cambon, 1912, Frans ambassadeur

⁵⁰⁵ Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika.

VI Bijlage

E-mail van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met de bescherming van de diplomatieke tas op heden: ontvangen op 20 juli 2016

“Referte: Kenmerk E3327787

Beste Céline Van Laere,

In antwoord op uw vraag “*Waar kan ik informatie vinden over het standpunt van Nederland wat betreft scanning en openen van de diplomatieke tas bij verdachte actie*” het volgende:

“Nederland handelt ten aanzien van de diplomatieke tas volgens het gestelde in het Verdrag van Wenen. Informatie zoals door u gevraagd is geen openbare informatie en hierover wordt **uit oogpunt van landsbelang ook geen mededeling gedaan**. Wellicht ten overvloede, **uitgangspunt is te allen tijde het Verdrag van Wenen**.

Met vriendelijke groet,

Bart Goes
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Plv Beveiligingsambtenaar”

VII Bibliografie

REGELGEVING

Internationale verdragen en overeenkomsten

- Verdrag betreffende diplomatieke agenten, aangenomen door de Zesde Internationale Amerikaanse Conferentie, getekend te Havana, 20 februari 1928, *OAS Law And Treaty Series*, nr. 34.
- Harvard Research Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities, 1979, *American Journal of International Law (Supp 1932)*, p. 26.
- Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart aangenomen door de *International Civil Aviation Organisation* te Chicago 7 december 1944, *International Civil Aviation Organisation*, Doc. 7300.
- Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1, 16.
- *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* van 13 februari 1946, *United Nations Treaty Series* Vol. 90, 327, *UN Doc. A/RES/22A* (1946).
- Verdrag nopens de Voorrechten en immuniteiten van de Gespecialiseerde Agentschappen van 21 november 1947, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *United Nations Treaty Series* Vol. 33, p. 26, *UN Doc. A/RES/179(II)* (1947).
- Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 10 december 1948, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *UN Doc. A/RES/217* (1948).
- Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961, instemmingswet 30 maart 1968 (*B.S.* 6 juni 1968), bekrachtiging 2 mei 1968, internationale inwerkingtreding 24 april 1964, inwerkingtreding België, 1 juni 1968, *United Nations Treaty Series*, vol. 500, p. 95, nr. 310.
- Facultatief protocol betreffende de verplichte regeling van geschillen aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 april 1961, *United Nations Treaty Series*, vol.500, p. 241.
- Facultatief Protocol betreffende de verkrijging van nationaliteit aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 24 april 1963, *United Nations Treaty Series*, vol. 596, p. 463.
- Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer, opgemaakt te Wenen op 24 april 1963, instemmingswet 17 juli 1970 (*B.S.* 14 november 1970), bekrachtiging 9 september 1970, internationale inwerkingtreding 19 maart 1967, inwerkingtreding België 9 oktober 1970, *United Nations Treaty Series*, Vol. 596, p. 261, nr. 8638.
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, New York, 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, Vol. 993, 3 (1966).
- Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, 331.
- Verdrag inzake bijzondere zendingen, gedaan te New York op 8 december 1969, *UNTS* nr. 23431, 9 I.L.M. 1970, 127-149.
- *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 24 oktober 1970, *UN Doc. A/5217, A/RES/2625*.
- *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents* van 14 december 1973, *United Nations Treaty Series* Vol. 1035, p. 167, *UN Doc. A/RES/3166* (1973).
- *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property* aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 2 december 2004, *UN Doc. A/RES/59/48* (2004).
- Statuut van de VN-Commissie voor Internationaal Recht aangenomen door de Algemene Vergadering op 21 november 1947, *United Nations Treaty Series, UN Doc. A/CN.4/4*.
- Staatsaansprakelijkheid inzake internationale onrechtmatige daden aangenomen door de Algemene Vergadering op 12 december 2001, *UN Doc. A/56/49(vol I)/Corr.4* en *A/56/83* (2001).

Europese regelgeving

- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, 4 november 1950.
- *European Convention on State Immunity* 1972, 11 I.L.M. 470, 1972.
- *European Convention on the Suppression of Terrorism* 1976, 15 I.L.M. 1272, 1976.
- Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, P.B. L 355 van 30.12.2002.
- Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, P.B. L 97/72 van 09.04.2008.
- Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart, P.B. L 55 van 05.03.2010.
- Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, P.B. C 326/1 van 26.10.2012.
- Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, P.B. C 326/1 van 26.10.2012.
- Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, P.B. C 326/1 van 26.10.2012.

Nationale wetgeving

- Koninklijk Besluit van 2/10/1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, *B.S.* 8/10/1937. (BE)
- Foreign Missions Act, 22 U.S.C., §254 (1978), 4301-4316 (VS).
- Foreign Missions Act 22U.S.C. §§254a-254e (1982) (VS).
- Foreign Missions Act 22 U.S.C. §254e (1982) (VS).

Rapporten, resoluties en algemene documentatie van de Verenigde Naties

- Algemene Vergadering van de VN, A/RES 685 (VII) van 5 december 1952.
- Algemene Vergadering van de VN, A/RES 1288 (XIII) van 5 december 1958.
- Algemene Vergadering van de VN, A/RES 1450 (XIV) van 7 december 1959.
- Algemene Vergadering van de VN, A/RES 1504 (XV) van 12 december 1960.
- Official Records of the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March-14 April 1961, vol. 1 (United Nations Publication, Sales nr. 61.X.2) en vol. 2 (nr. 62.X.1).
- A/RES 69/121
- Resolutie 58/318 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 september 2004), UN Doc. A/RES/ 58/318 (2004)
- RES 45/43 van de Algemene Vergadering, 48^e plenaire vergadering, 28/11/1990.
- RES 46/57 van de Algemene Vergadering, 67^e plenaire vergadering, 9/12/1991.
- ALGEMENE VERGADERING VAN DE VN, resolutie nr. A/RES/69/121 van 18 december 2014, Resolution on the consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/687/54/PDF/N1468754.pdf?OpenElement>.
- ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, “31^e sessie: Implementatie door staten van de artikelen van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek verkeer van 1961”, A/31/145, 1 september 1976.

Rapporten van de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties (ILC)

(alle documenten zijn beschikbaar op de website van de CIR: <http://legal.un.org/ilc/reports/>)

- CIR, *YILC 1949, Draft Declaration on the Rights and Duties of States*, p. 286.

- CIR, ILC Report, A/2456 (A/8/9), 1953, chapter V(III), para. 170.
- CIR, ILC Report, A/2693 (A/9/9), 1954, chapter V(I), para. 73.
- CIR, ILC Report, A/2934 (A/10/9), 1955, chapter I(III), para. 9.
- CIR, *YILC 1955, vol. II*, document A/CN.4/91, p. 10-17.
- CIR, *Report of the Special Rapporteur for the 7th session of the ILC, Proposed draft article with commentaries, divided into three chapters: diplomatic relations in general; diplomatic privileges and immunities; and the activities of the diplomatic agent*, UN Doc. A/CN.4/91 (in *YILC 1955, vol. II*).
- CIR, *Memorandum prepared by the Secretariat for the 8th session of the ILC*, UN Doc. A/CN.4/98 (in *YILC 1956, vol. II*)
- CIR, ILC Report, A/33623 (A/12/9), 1957, chapter II, paras. 8-16.
- CIR, *Comments by Governments on the draft articles concerning diplomatic intercourse and immunities adopted by the ILC at its ninth session in 1957*, UN Doc. A/CN.4/114 and Add. 1-6 (in ILC Report, A/3859 (A/13/9), 1958 annex).
- CIR, Report, A/3859 (A/13/9), 1958, chapter II(I), par. 48.
- CIR, *Report of the Special Rapporteur for the 10th session of the ILC, Further articles concerning diplomatic intercourse and immunities, proposed by the Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/116/Add. 1 and 2; ILC Report, A/3859 (A/13/9) 1958, chapter III(I), par. 49, 1958.
- CIR, *YILC 1956, vol. II*, document A/CN.4/98, p. 129-172.
- CIR, *YILC 1957, vol. I*, document A/CN.4/91, A/CN.4/98, p. 2-231.
- CIR, *YILC 1957, vol. II*, document A/CN.4/110, p. 132-133.
- CIR, *The ILC Commentaries on the Vienna Convention on Diplomatic Relations Draft Articles*, 1958.
- CIR, *YILC 1958, vol. I*, document A/Conf.20/C1/L154, p. 100-220.
- CIR, *YILC 1958, vol. II*, document A/3859 en A/CN.4/117, p. 89-105, p. 111-139.
- CIR, *YILC 1960, vol. II*, document A/4425, p. 145-179.
- CIR, ILC Report, A/CN.4/335, 1980, p. 227-241.
- CIR, *YILC 1980 Vol. II Part I* p. 231-245.
- CIR, ILC Report, A/CN.4/347, 1981, p. 159-204.
- CIR, *YILC 1982, vol. I & II*, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier".
- CIR, ILC Report on the status of the diplomatic courier and the diplomatic bag not accompanied by the diplomatic courier, in *YILC 1982, vol. II(I)*, A/CN.4/356.
- CIR, ILC Report, A/CN.4/359, 1982, p. 298-327.
- CIR, ILC Report, A/CN.3/374, 1983, p. 66-142.
- CIR, *YILC 1984, vol. I & II*, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier".
 - CIR, *YILC 1984, vol. I*, p. 184.
 - CIR, *YILC 1984, vol. I*, p.181.
- CIR, *YILC 1985, vol. I & II*, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier".
 - CIR, *YILC 1985, vol. I*, p. 180.
- CIR, *YILC 1986, vol. I & II*, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier".
- CIR, *YILC 1988, vol. I*, p. 232.
- CIR, *YILC 1988 Vol. II Part I* p. 157.
- CIR, *YILC 1989, vol. I & II*, Proceedings of the International Law Commission on the subject of "The Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag, not accompanied by Diplomatic Courier".
 - CIR, *YILC 1989 Vol. II Part I* p. 76-79.
 - CIR, *YILC 1989 Vol. II Part II* p. 13.
- CIR, *Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier and Draft Optional Protocols*, 1989.
- CIR, *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property*, aangenomen door de Commissie voor Internationaal Recht tijdens haar 43^e zitting op 4 juni 1991, Y.I.L.C. 1991, II (2).
- CIR, *Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (A/56/10)*.
- CIR, *Draft articles on Diplomatic Protection with Commentaries*, 2006, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf.

- CIR, *Memorandum by the Secretariat*, 65th Session Geneva, 5 mei - 7 juni en 8 juli - 9 augustus 2013, UN Doc. A/CN.4/659, art. 25.
- CIR, *First Report on Formation and Evidence of Customary International Law*, 65th Session Geneva, 6 mei – 7 juni en 7 juli – 9 augustus 2013, UN Doc. A/CN.4/663 (17/05/2013).

RECHTSPRAAK

Internationale rechtbanken, hoven en arbitragetribunalen

- PAH, *Diplomatic Claim – Ethiopia’s Claim 8, Ethiopia v Eritrea, Partial Award*, ICGJ 359 (PCA 2005), 19th December 2005.
- PHIJ, *Mavrommatis Palestine Concessions (Griekenland t. Verenigd Koninkrijk)*, PHIJ Series A, nr. 2, 1924, 26.
- PHIJ, *The case of the S.S. Lotus (Frankrijk t. Turkije)*, PHIJ Series A, nr. 10, 1927, 18.
- IGH, *Asylum Case (Colombia t. Peru)*, Judgment, ICJ Rep. 1950, p. 266. IGH, *Right of Passage over Indian Territory (Portugal t. India)*, Merits, ICJ Rep. 1960, p. 39.
- IGH, *North Sea Continental Shelf (Duitsland/Denemarken; Duitsland/Nederland)*, ICJ Rep. 1969, p. 4, par. 74.
- IGH, *Nuclear Tests (Nieuw-Zeeland t. Frankrijk)*, Interim Protection, ICJ Rep. 1973, p. 135, 139 par 23. 74.
- IGH, *Case concerning US Diplomatic and Consular Staff in Teheran (Iran t. VSA)*, ICJ Rep. 3.61 I.L.R. 504, 530 (1980).
- IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua t. VSA)*, Judgment, ICJ Rep. 1986, 14.
- IGH, *Case concerning the Arrest Warrant of April 11, 2000 (DRC t. België)*, Merits, ICJ Rep. 2002, para. 58.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM, *Stoll t. Zwitserland*, 10 december 2007, nr. 69698/01, par. 102-104.
- EHRM, *Fressoz en Roire t. Frankrijk*, 21 januari 1999, nr. 29183/95, par. 52.

Nationale rechtbanken en hoven

België

- Cour de Travail de Bruxelles (C. Trav. Bruxelles), 4^e kamer (4^e ch.), 24 november 2010, 2009/AB/52232.
- Hof van Beroep Brussel (HvB Brussel) (Ind.Div.), 22 december 2010, nr. 4970, onuitg. (arrest nietig verklaard door Cassatie op 5 april 2011, Pas., 2011, p. 982, maar voor redenen die niet gerelateerd zijn aan de problematiek van de onschendbaarheid van de diplomatieke correspondentie – Hof van Beroep Brussel, (Ind. Div.), 29 november 2011, nr. 4626, onuitg., herroepen door Hof van Cassatie, 3 april 2012 (P.11.2095.N).
- Kamer van Inbeschuldigingstelling Brussel (K.I. Brussel) (13^e kamer), 22 december 2010, nr. 4970, onuitg.

Nederland (de rechtspraak is beschikbaar op de officiële website rechtspraak.nl)

- Hof van Beroep van Amsterdam, *J.K.O. v. Openbaar Aanklager*, 19 november 2002, LJN Nr. AF1037.
- Rb. Haarlem, nr. 15/500349-06, 23 juni 2006.

Verenigd Koninkrijk (de rechtspraak is beschikbaar op de officiële website www.judiciary.gov.uk/media/judgments/2012/index.)

- *R. (on the application of Louis Oliver Bancoult) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, para. 46.
- Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Administrative Court, judgment of 23 May 2014 (2014 EWCA Civ 708).

Verenigde Staten (de rechtspraak is beschikbaar op de officiële website uscode.house.gov/.)

- *United States v. Enger*, 472 F. Supp. 490 (D.N.J. 1978).

Specifieke documenten van nationale overheden

- *Nota Verbale* van de Turkse overheid nummer 3553 van 17 augustus 1987. Niet gepubliceerd.
- Informe número 5242 de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de 9 de octubre de 1987.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland, "Modernisering van de diplomatie: slotrapport 2013", 110 p.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, "United States Foreign Service Manual", Vol. 1, pt. 1, sec. 221.3.

RECHTSLEER

Boeken

- BAYLIS, J. en SMITH, S., *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 811 p.
- BERRIDGE, G.R. en JAMES, A., *A dictionary of diplomacy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, 270 p.
- CHATTERJEE, C., *International Law and Diplomacy*, Londen, Routledge, 417 p.
- CHEN, L., *An introduction to Contemporary International Law: a policy-oriented perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 641 p.
- CLINGENDAEL DIPLOMATIC STUDIES, *Lijst van diplomatieke en consulaire termen*, Den Haag, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, 2006, 10 p.
- CRAIG BARKER, J., *The abuse of diplomatic privileges and immunities: a necessary evil?*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, 283 p.
- CRAIG BARKER, J., *The Protection of Diplomatic Personnel*, Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 203 p.
- CRAWFORD, J.R., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 803 p.
- CRAWFORD, J., PELLET, A. en OLLESON, S., *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 1240 p.
- DENZA E., *Diplomatic law: a commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 556 p.
- GORE-BOOTH, L., *Satow's guide to diplomatic practice*, Londen, Longman, 1979, 544 p.
- GRANT, J.P. en CRAIG BARKER, J., *Parry & Grant Encyclopaedic dictionary of international law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 691 p.
- HARRIS, D. en SIVAKUMARAN, S., *Cases and Materials on International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2015, 924 p.
- JENNINGS R. en WATTS, A., *Oppenheim's International Law: Volume I Peace*, 9th edition, Oxford, Oxford University Press, 2008, 2887 p.
- LEWIS, C.J., *State and Diplomatic Immunity*, Londen, Lloyd's of London Press, 224 p.
- MAES, F., *Diplomatiek en consulaire recht*, Gent, Universiteit Gent, 2014, 132 p.
- MCCLANAHAN, G.V., *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*, Londen, Hurst&Co Publishers, 1989, 283 p.
- MELISSEN, J., *Diplomatie: raderwerk van de internationale politiek*, Assen, Van Gorcum, 1999, 246 p.
- MOUSSA, F., *Manuel de pratique diplomatique: L'ambassade*, Brussel, Bruylant, 1972, 411 p.
- NYE, J., *Bound to lead: the changing nature of American power*, New York, Basis Books, 1991, 336 p.
- NOVAK TALAVERA, F. en PARDO SEGOVIA, F., *Derecho diplomático: Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas*, Lima, Fondo Editorial, 2003, 412 p.
- QUEL LOPEZ, F. J., *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomaticos en el derecho internacional y en la practica espanola*, Madrid, Editorial Civitas, 225 p.

- REINISCH, A., *The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and its specialized agencies: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 1026 p.
- ROBERTS, I., *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 730 p.
- SALMON, J., *Manuel de droit diplomatique*, Brussel, Bruylant, 1994, 678 p.
- SCHMITT, M.N., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 300 p.
- SEN, B., *A diplomat's handbook on international law and practice*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1979, 529 p.
- SHAW, I., *The Oxford History of Ancient Egypt*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 512 p.
- SMITH, M., KEUKELEIRE, S. en VANHOONACKER, S., *The diplomatic system of the European Union: evolution, change and challenges*, Londen, Routledge, 2016, 282 p.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, "Aspects récents du droit des relations diplomatiques," Parijs, Editions A. Pedone, 1988, 301 p.
- THEEUWES, B.F., DOPAGNE, F., PONS, F., e.a., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Maklu, 2014, 169 p.
- VAN DALE, J.H., *Van Dale Woordenboek der Nederlandse taal*, 's-Gravenhage, Nijhoff, 1961, 2632 p.
- VAN KEMSEKE, P., *Diplomatieke cultuur*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 330 p.
- VATTEL, E., *Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Londen, 1758, 541 p.
- VERENIGDE NATIES, *United Nations Legislative Series - Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities – Volume VII*, New York, United Nations, 1958, 511 p.
- WATTS, A., *The International Law Commission 1949-1998, Volume I: The Treaties*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 838 p.
- WELLER, M., *The Oxford Handbook of the use of force in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 1376 p.
- WOLFRUM, R., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016, s.p.
- WOUTERS, J., *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1086 p.
- WOUTERS, J., *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 369 p.

Papers

- MANOJLOVIC, M. en THORHEIM, C.H., "Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions", *Netherlands Institute of International Relations*, 2007, 50 p., https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000_cdsp_paper_manojlovic.pdf.
- WOUTERS, J. en DUQUET, S., "Unus Inter Plures? The EEAS, the Vienna Convention and international diplomatic practice", Leuven, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 2014, 18 p., https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp131-140/wp139-duquet-wouters.pdf.
- WOUTERS, J. en DUQUET, S., "Diplomacy, secrecy and the law", Leuven, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 2015, 24 p., https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp151-duquet-wouters.pdf.

Artikelen

- AKINSANYA, A.A., "Reflections on the Inviolability of Diplomatic Premises and Diplomatic Bags", *Pakistan Horizon*, Vol. XLII, 1989, p. 118.
- ADDICOTT, J.F., "The status of the diplomatic bag: a proposed United States position", *Houston Journal of International Law*, 1991, p. 221 – 257.
- BAKER, C.D., "Tolerance of international espionage: a functional approach", *Am. U. Int'l L. Rev.*, 2003 – 2004, p. 1091 – 2004.
- BARNES, W., "Diplomatic Immunity from Local Jurisdiction: its Historical Development under International Law and Application in United States Practice", *The Department of State Bulletin*, 1960, p. 174-180.
- BEAUMONT, J.S., "Self-defence as a justification for disregarding diplomatic immunity", *The Canadian Yearbook of International Law*, 1992, p. 391 – 402.
- BECK, C., "Amending Diplomatic Immunity: recent Congressional proposals", *ILSA J. Int'l L.*, Vol. 12, p. 123 - 130.
- BITTON, R., "The Legitimacy of Spying Among Nations", *Am. U. Int'l L. Rev.*, 2013-2014, p. 1009 - 1045.
- BLOOD, C.G., "Holding foreign nations civilly accountable for their economic espionage practices", *IDEA The Journal of Law and Technology*, 2002 vol. 42 nr. 2, p. 227-247.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., "Part V The implementation of International Responsibility", in *The Law of International Responsibility*, CRAWFORD, J., Oxford, OSAIL, 2010.
- BOT, B.R., "Co-operation between the Diplomatic Missions of the Ten in Third Countries and International Organisations", *Legal Issues of Economic Integration*, 1984, p. 149–169.
- BRADLEY, C.A., "International Human Rights Law, Foreign Sovereign Immunity, and National Courts: Introductory Remarks", *American Society of International Law Proceedings*, 2010, p. 63-64.
- BROCK MCCLAE, J., "How late in the emergence of a norm of customary international law may a persistent objector object?", *ILSA JIL*, 1990, p. 1-26.
- CAHIER, P., "Vienna Convention on Diplomatic Relations", *Int'l Conciliation*, 197-1969, p. 5-40.
- CARBONE, S., "Promise in international law: A confirmation of its binding force", *Italian Yearbook of International Law*, 1975, p. 166-172.
- CARPANELLI, E., "On the inviolability of Diplomatic Archives and Documents: the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations to the Test of Wikileaks", *Rivista di Diritto Internazionale*, Volume XCVIII, 2015, p. 835 – 851.
- COLLET, S., "Modernizing the Dutch Diplomatic Service: a work in progress", *The Hague Journal of Diplomacy*, 2015, p. 440-451.
- CROOK, J.R., "United States directs Eritrea to close consulate in Oakland", *AMJIL*, oktober 2007, p. 874-875.
- DENZA, E., "The Diplomatic Bag", in *OSAIL*, Oxford, OSAIL, 2016.
- DENZA, E., "Inviolability of Official Correspondence", in *OSAIL*, Oxford, OSAIL, 2016.
- DENZA, E., "Freedom of communication", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- D'ASPREMONT, J., "Diplomatic Courier and Bag", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- DUMBERRY, P., "The role and relevance of awards in the formation, identification and evolution of customary rules in international law", *Journal of International Arbitration*, 2016, nr. 3, p. 269-288.
- FINK, M., HAFNER, G. en NOVAK, G., "Part II Austrian Diplomatic and Parliamentary Practice in International Law", *Austrian Review of International and European Law*, 2013-2014, p. 339-509.
- FORCESE, C., "Spies without Borders: International Law and Intelligence Collection", *Journal of National Security Law & Policy*, 2011, vol. 5, p. 179-210.
- GERVAIS, M., "Cyber Attacks and the Laws of War", *J. L. & Cyber Warfare*, 2012, Vol. 1, p. 23.
- GILL, T.D., EN DUCHEINE, P.A.L., "Anticipatory Self-defense in the Cyber Context", *Int'l L. Stud.* 2013, Vol. 89, p. 453.

- GOLDENBERG, R., "Abuse of diplomatic immunity: is the government doing enough", *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 1995, p. 197-216.
- GOODMAN, D.H., "Reciprocation as a means of curtailing diplomatic immunity abuse in the United States: the United States needs to play hard ball", *Houston Journal of International Law*, p. 393-413.
- GRIFFIN, M., "Diplomatic impunity: International law is weakening because of what nations are allowing their emissaires to do", *Student Lawyer*, 1984-1985, p. 18-26.
- HENRIKSON, A.K., "Diplomacy's Possible Futures", *The Hague Journal of Diplomacy*, p. 3-27.
- HESTER, J.L., "The espionage act and today's high-tech terrorist", *N.C.J.L. & Tech. On.*, 2011, p. 177 – 197.
- HIGGINS, R., "The abuse of diplomatic privileges and immunities: recent United Kingdom experience", *American Journal of International Law*, 1985, p. 647.
- HIGGINS, R., "Has the International Court exceeded its jurisdiction?", *Am. J. Int'l L.*, 1986, p. 128-140.
- HILL, C., "Sanctions constraining diplomatic representatives to abide by the local law", *Am J. Int'l L.* 252, 1931, p. 252 – 269.
- KERLEY, E.L., "Some aspects of the Vienna Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities", *Am. J. Int'l L.*, 1962, p. 88-129.
- KURBALIJA, J., "Diplomacy in the Age of Information Technology", in *Innovation in Diplomatic Practice*, London, Palgrave MacMillan, 1999, 267 p.
- MCCAFFREY, S.C., "The Forty-First Session of the International Law Commission", *The American Journal of International Law*, oktober 1989, p. 937-945.
- MELISSEN, J., "WikiLeaks verandert de diplomatie niet", *Internationale Spectator*, Jaargang 65 nr. 2 2011, p. 57-58.
- MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN AUSTRALIË, "X. Diplomatic and Consular relations", *Australian Year Book of International Law*, 1981-1983, p. 516-517.
- MWENDA, K.K., "Diplomatic Immunity of corrupt diplomats: when the shield can no longer hold", *Southwestern Journal of International Law*, 2014, p. 81-118.
- NELSON, C.M., "Opening Pandora's Box: the status of the diplomatic bag in international relations", *Fordham Int'l L.J.*, 1988-1989, p. 493-520.
- NICU, C.G., "Rights and Obligations of Diplomatic Staff", *Revista Universul Juridic*, 2016, p. 175-177.
- PARKHILL, J.S., "Diplomacy in the modern world: a reconsideration of the bases for diplomatic immunity in the era of high-tech communication", *Hastings International and Comparative Law Review*, 1997-1998, p. 21.
- PARLETT, K., "Diplomatic Protection and the International Court of Justice", in TAMS, C.J., SLOAN, J., *The development of international law by the International Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 400 p.
- PASQUALETTI, G., "Carry on Excellencies: the screening of the diplomatic bag in the light of recent EU legislation", *Miskolc Journal of International Law*, 2012, p. 43-53.
- PELICAN, L., "Peacetime cyber-espionage: a dangerous but necessary game", *CommLaw Conspectus*, p. 363 – 390.
- PRZETACZNIK, F., "L'immunité de jurisdiction civile, des membres de la mission spéciale", *Revue de Droit International de sciences diplomatiques et politiques*, Genève, 1972, p. 190 – 195.
- PRZETACZNIK, F., "Reaffirmation of basic principles of diplomatic and consular law by the International Court of Justice in the American Diplomatic Case in Iran", *Sri Lanka Journal of International Law*, 1991, p. 119-152.
- PRZETACZNIK, F., "The history of the jurisdictional immunity of the diplomatic agents in English law", *The Anglo-American Law Review*, Volume 7, 1978, p. 348 – 398.
- RADSAN, J., "The unresolved equation of espionage and international law", *Michigan Journal of International Law*, 2006 – 2007 vol. 28, p. 596 – 623.
- RAMSEY, T. J., "Role of telecommunications in the conduct of foreign affairs", *N.Y.L. Sch. J. Int'l & Comp.*, 1982-1983, p. 51-54.

- RAO, P.S., "International Law Commission", in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- ROSS, M.S., "Rethinking diplomatic immunity: a review of remedial approaches to address the abuses of diplomatic privileges and immunities", *Am. U.J. Int'l L. & Pol'y*, Volume 4, p. 205.
- SEYERSTED, F., "Diplomatic Freedom of Communication", *Scandinavian Stud. L.*, 1970, p. 194-224.
- SCOTT, R.D., "Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law", *The Air Force Law Review*, 1999, p. 217 – 226.
- SHAPIRO, L.J., "Foreign Relations Law: Modern developments in diplomatic immunity", *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 1989, p. 281 – 306.
- SIMMA, B. en PULKOWSKI, D., "Of planets and the universe: self-contained regimes in international law", *European Journal of International Law*, 2006, p. 483-529.
- STANCU, D.M., "Diplomatic immunity: an exemption from screening?", *Aviation security international*, oktober 2008, p. 28.
- SWEENEY, J.C., "State-Sponsored Terrorism: Libya's Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities", *Dickinson Journal of International Law*, 1986, p. 133-165.
- TÖKEY, M., "Fight against terrorism in the light of Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents", *Miskolc Journal of International Law*, 2005, p. 52-66.
- TZEVELEKOS, V.P., "Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential: Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation", *Erasmus Law Review*, juni 2013, p. 62-63.
- URRESTARAZU, U.S., "'Vienna Calling': Diplomacy and the Ordering of Intercommunal relations at the Congress of Vienna", *The Hague Journal of Diplomacy*, 2015, p. 231-260.
- VAN ALEBEEK, R., "Immunity and Human Rights: a bifurcated approach", *Soc'y Int'l L. Proc.*, 2010, p. 67-72.
- VAN ROOY, "How ambassadors (should) deal with civil society organizations: a new diplomacy?", *Canadian Foreign Policy*, vol. 7 nr. 1, p. 147-157.
- VAN PINXTEREN, G., d'Hooghe, I., "WikiLeaks: Amerikaanse hoofdpijn, Chinese nachtmerrie", *Internationale Spectator*, Jaargang 65 nr. 2, februari 2011, p. 59 – 62.
- WATTS, A., 'Codification and Progressive Development of International Law', in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- WIEBALCK, A., "Abuse of the immunity of diplomatic mail", *South African Yearbook of International Law*, 1984, Volume 10, p. 176 – 180.
- WOUTERS, J., "Bronnen van internationaal recht", in *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, Asser Instituut, 2014, 42 p.
- WOUTERS, J., DUQUET, S. en MEUWISSEN, K., "Vijftig jaar Weens Verdrag Consulaire Betrekkingen: actuele ontwikkelingen", p. 195-232, in *Recht in Beweging – 20^{ste} VRG-Alumnidag 2013*, Antwerpen, Maklu, 2013, 360 p.
- ZABYELINA, Y.G., "The untouchables: transnational organized crime behind diplomatic privileges and immunities", *Trends in Organised Crime*, 2013, p. 351-352.
- ZDOBNOH, Dmitri, "State Immunity from Execution: In Search of a Remedy", *Acta Societatis Martensis*, 2009-2010, p. 161-184.
- ZEIDMAN, A., "Abuse of the diplomatic bag: a proposed solution", *Cardozo L. Rev.*, 1989-1990, p. 427-444.

WEBSITES

Alle digitale bronnen werden voor een laatste maal geconsulteerd op 12 augustus 2016:

- Asser, *Handboek internationaal recht*, <http://www.asser.nl/media/1592/h-9-diplomatiek-en-consulair-recht-marjoleine-zieck.pdf>.
- Centrum voor Cybersecurity, <http://kanselarij.belgium.be/nl/content/het-centrum-voor-cybersecurity-belgië>.

- Congres van de Verenigde Staten, *Senate Bill 1437, A bill to make certain members of foreign diplomatic missions and consular posts in the United States subject to the criminal jurisdiction of the United States with respect to crimes of violence*, <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/senate-bill/1437>.
- Eritrea-Ethiopië Claims Commissie, 17 augustus 1999, http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1151.
- EUR-Lex, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52011PC0032>.
- Europees Parlement, *Beveiliging burgerluchtvaart*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.6.8.html.
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Organogram Directie Protocol*, http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Protocol_NL.pdf.
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Directie Protocol en Veiligheid, Circulaire nota radiozenders en satellietantennes*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/CirculaireAntennesSatellitesNL.pdf>.
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Organogram en structuur*, [http://diplomatie.belgium.be/nl/over de organisatie/organogram en structuur](http://diplomatie.belgium.be/nl/over%20de%20organisatie/organogram%20en%20structuur).
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Organogram Stafdienst ICT*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ICT-NL.pdf>.
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Organogram Directie-Generaal Juridische Zaken*, <http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/DGJ-NL.pdf>.
- FOD Personeel en Organisatie, *Tuchtregeling: sancties*, <http://www.fedweb.belgium.be/nl/evaluatie/tuchtregeling/sancties>.
- Internationaal Gerechtshof, Press Release No. 2016/23, *Equatoriaal Guinea t. Frankrijk: onschendbaarheden en strafvorderingen*, 14/07/2016, <http://www.icj-cij.org/docket/files/163/19050.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van Canada, *Canadian Policy and Practice on the Screening of diplomatic bags*, 28/01/2011, http://www.international.gc.ca/protocol-protocole/policies-politiques/circular-note_note-circulaire_xdc-0144.aspx?lang=eng.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Department of State & USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism*, <http://www.state.gov/documents/organization/257913.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *14 FAM Exhibit 732.2, Items prohibited for pouch dispatch*, https://eca.state.gov/files/bureau/nigeria_items_prohibited_in_diplomatic_pouch.pdf.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Diplomatic Pouches*, <http://www.state.gov/ofm/customs/c37011.htm>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 726: Abuse of diplomatic pouch*, 21/07/2014, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 720: Diplomatic pouch*, 30/03/2015, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Foreign Affairs Manual 14 FAM 726: Diplomatic pouch*, 21/07/2014, <https://fam.state.gov/fam/14fam/14fam0720.html>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, <https://fam.state.gov/Fam/FAM.aspx?ID=12FAM>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, *Terrorism report 2015*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257513.htm>.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Volksrepubliek China, *Decree No. 174 of the General Administration of Customs of the People's Republic of China*, <http://english.customs.gov.cn/Statics/a642c4df-a041-429b-ac3a-11c653679016.html>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van Thailand, *Diplomatic Privileges and Immunities in Thailand*, http://www.mfa.go.th/main/contents/images/text_editor/files/DIPLOMATIC%20PRIVILEGES%20AND%20IMMUNITIES%20IN%20THAILAND.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken van Tsjechië, *Diplomatic protocol: Circular Note, art. 8.5*, http://www.mzv.cz/file/606673/Circular_note_93331_2011_DP_Eng_incl_att.pdf.
- Ministerie voor Buitenlandse Zaken van Australië, *Voorrechten en immuniteiten*, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/protocol-guidelines/Pages/5-privileges-and-immunities.aspx>.
- Parlement van het Verenigd Koninkrijk, *Written statement to Parliament: Spanish interference with UK government official communications*, Lidington, D., 27/11/2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/spanish-interference-with-uk-government-official-communications>.
- Raad van de EU, *Agenda van COJUR CM5883/11 REV1*, 13/12/2011, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=CM%205883%202011%20REV%201>.
- Senaat van de Verenigde Staten, *S.2757*, <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/senate-bill/2757>
- Softwarebedrijf Titus, *Government*, <http://www.titus.com/solutions-government.php>.
- UK Legislation, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/81/schedule/1>.
- United Nations Treaty Collection (UNTC), *Status Weens Verdrag voor Diplomatiek Verkeer*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en.
- Verenigde Naties, *Draft articles on Diplomatic Protection*, 09/08/2006, UN Doc. A/CN.4/L.684 (2006), Report of the 58th session of the ILC, UN Doc. A/61/10 (2006). http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf
- Website belgium.be, *Bevoegdheden van de federale overheid*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/bevoegdheden_federale_overheid.
- Website belgium.be, *Hacking*, <http://www.belgium.be/nl/justitie/veiligheid/criminaliteit/computercriminaliteit/hacking>.

MEDIA

- BBC NEWS, "Diplomatic bag: the inside story", 10/03/2000, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk.672786.sm>.
- DE STANDAARD, "Belgische fruitsector lijdt onder Russische boycot", 16/02/2016, <http://derefactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.2574269>.
- DE STANDAARD, "Federale overheidsdiensten zijn paradijs voor hackers", 07/03/2016, http://www.standaard.be/cnt/dmf20160307_02168660.
- DE TIJD, "Buitenlandse Zaken gegijzeld door Russisch spionagevirus", 20/05/2014, http://www.tijd.be/dossier/krant/Buitenlandse_Zaken_gegijzeld_door_Russisch_spionagevirus.9503724-2972.art?ckc=1.
- INDEPENDENT, "TTIP controversy: Secret trade deal can only be read in secure 'reading room' in Brussels", 14/08/2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/ttip-controversy-secret-trade-deal-can-only-be-read-secure-in-reading-room-in-brussels-10456206.html>.
- INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, "Egypt scans diplomatic baggages as precautionary measure", 02/08/2011, <http://www.ibtimes.com/egypt-scans-diplomatic-baggages-precautionary-measure-264281>.
- KNACK, "CIA tippte Belgische inlichtingendienst over hacking buitenlandse zaken", 14/05/2014, <http://datanews.knack.be/ict/nieuws/cia-tipte-belgische-inlichtingendienst-over-hacking-buitenlandse-zaken/article-normal-297193.html>.
- KNACK, "Russische spionnen hackten buitenlandse zaken", 14/05/2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/russische-spionnen-hackten-buitenlandse-zaken/article-normal-142599.html>.
- NEHANDA RADIO, "Is the Mugabe regime smuggling diamonds via diplomatic bags?", 31/03/2015, <http://nehandaradio.com/2015/03/31/is-the-mugabe-regime-smuggling-diamonds-via-diplomatic-bags/>.

- NEWS 24 ARCHIVES, “Egypt screens diplomatic bags”, <http://www.news24.com/Africa/News/Egypt-screens-diplomatic-bags-20110207>.
- NRC, “Vondst cocaïne in diplomatieke post Suriname”, 03/03/2000, <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/HAL15/000303a.html>.
- STANDARD, “David Cameron urged to expel Spain’s ambassador after Gibraltar diplomatic bag dispute”, 27/11/2013, <http://www.standard.co.uk/news/politics/david-cameron-urged-to-expel-spains-ambassador-after-gibraltar-diplomatic-bag-dispute-8967226.html>.
- THE GUARDIAN, “Our man in Harare recalled in row over diplomatic bag: Hain accuses Mugabe regime of ‘totally unacceptable behaviour’”, 10/03/2000, www.theguardian.com/world/2000/mar/10/zimbabwe.uk.
- THE GUARDIAN, “The TTIP and TPP Trade Deals: enough of the secrecy”, 04/05/2016, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/04/ttip-tpp-trade-deals-secrecy-greenpeace-leak>.
- THE TELEGRAPH, “British anger as Spain searches UK diplomatic bag at Gibraltar border”, 26/11/2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/gibraltar/10475304/British-anger-as-Spain-searches-UK-diplomatic-bag-at-Gibraltar-border.html>

