

HISTORIES-EMPIRIESE STUDIE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE
DIPLOMATIEKE EN KONSULERE DIENS AS
STAATSKAKELORGANISASIE

deur

Marthinus Johannes BEKKER

Verhandeling aangebied ter vervulling van 'n gedeelte
van die vereistes vir die graad M.A. (KOMMUNIKASIEKUNDE)
aan die Potchefstroomse Universiteit vir Christelike
Hoër Onderwys.

1973

VOORWOORD

Net soos die diplomاسie meer behels as blote staatskakeling, so omvat staatskakelkunde as dissipline van die kommunikasiewetenskap ook meer as net die studie van die diplomatieke en konsulêre diens. Met dié verskraling is egter volstaan vir die doeleindes van hierdie oorsig van die staatskakelkundige rol en funksies van die Republiek se Diplomatieke en Konsulêre Diens.

Die velerlei raakpunte van staatskakelkunde met ander wetenskappe soos geskiedenis, staatsleer, volkereg en publieke administrasie blyk duidelik uit hierdie en soortgelyke studies. Die mate van vakwetenskaplike verdieping in dié verwante rigtings bied egter geen kriteria nie vir die beoordeling van 'n studie in staatskakeling, wat 'n toegepaste praktiese wetenskap is. Raakvlakke, hoewel relevant, is kursories behandel; waar noodsaaklik vir perspektief, hoogstens volledigheidshalwe; steeds uit 'n skakelkundige oogpunt.

Die mees vanselfsprekende bronne vir 'n studie van die Diplomatieke Diens, naamlik dié van die Departement van Buitelandse Sake, is ontoeganklik as gevolg van die geklassifiseerde aard daarvan. Dit is verantwoordelik vir leemtes sowel in die betoog as in die bibliografie, wat hopelik uit diegene vir wie dit opval, se eie ervaring aangevul sal kan word.

Graag betuig ek my erkentlikheid jeens prof. G.J. Pienaar. Hoof van die Departement Kommunikasie- en Perswetenskap aan die P.U. vir C.H.O., deur wie se aansporing en leiding hierdie werk moontlik gemaak is.

My dank hiermee aan Ellen, wat met die manuskrip gehelp het - en vir twaalf jaar lank dié ervarings in die Diplomatieke Diens gedeel het wat aanleiding gegee het tot hierdie verhandeling.

'n Woord van dank ook aan mev. R. Kahl, wat verantwoordelik was vir die voorbereiding van die kopie.

Potchefstroom
Oktober 1973

Martin Bekker

INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1	DIE OORSPRONG EN ONTWIKKELING VAN DIE DIPLOMASIE EN DIPLOMATIEKE VERTEENWOORDIGING	1
	Beginseloriëntasie	2
	Diplomasie in primitiewe gemeenskappe	3
	Diplomasie in vroeg-historiese tye	5
	Griekse en Romeinse diplomاسie	8
	Vroeg-Christelike en Middeleeuse diplomاسie	11
	Aanloop tot die moderne diplomاسie	15
	Definisies en gevolgtrekkings	21
HOOFSTUK 2	HISTORIES-EMPIRIESE STUDIE VAN DIE SUID- AFRIKAANSE DIPLOMATIEKE EN KONSULÊRE DIENS	30
	Volkstigting tot met die Groot Trek	30
	Boererepublieke tot met Uniewording	32
	Vrygewes en lid van die Statebond	36
	Stigting van die Departement Buitelandse Sake	37
	Die Unie se Diplomاسie en Konsulêre Diens	40
	Republiekwording en uitwaartse beleid	44
	Diensstaat, finansies en ministers	46
HOOFSTUK 3	DIE DEPARTEMENTELE OPSET IN SUID-AFRIKA	52
	Die struktuur van die Departement	52
	i. <i>Die Minister</i>	52
	ii. <i>Die Sekretaris</i>	53
	iii. <i>Organisatories - administratiewe indeling</i>	54

Funksionering van die Departement	60
i. Adviserend en uitvoerend	61
ii. Verteenwoordiging oorsee	65
iii. Skakeling met Diplomatieke Korps	68
Personeel	71
i. Werwing en keuring	71
ii. Opleiding	74

HOOFSTUK 4 DIE INRIGTING, ORDERING EN FUNKSIONERING VAN DIE OORSESE DIPLOMATIEKE MISSIE 82

Fisies-administratiewe opset	84
i. Perseel en fisiese sekuriteit	84
ii. Administratiewe inrigting	88
iii. Kommunikasiekanale	95
Personeel-bestuursopset	98
i. Plaaslike personeel	98
ii. Suid-Afrikaanse personeel	100
iii. Gesagstruktuur	102
iv. Personeelveiligheid	104
Funksionele opset	107
i. Funksies van 'n missie	107
ii. Funksies van diplomatieke verteenwoordigers	109

HOOFSTUK 5 KRITIESE BESINNING 116

BYLAE 1 127

BYLAE 2 129

BYLAE 3 131

BYLAE 4 133

VERWYSINGS 137.

HOOFSTUK 1

DIE OORSPRONG EN ONTWIKKELING VAN DIE DIPLOMASIE EN DIPLOMATIEKE VERTEENWOORDIGING

Op die vraag na die oorsprong van die diplomatieke praktyk is deur die eeue heen wyd uiteenlopende antwoorde verstrekkend. Sewentiende eeuse skrywers, onder wie aartsbiskop Germonius in sy *De Legatis*, voer die oorsprong van diplomatie terug na God self, wat engele as sy boodskappers geskep het.⁽¹⁾ Cornelius Blaga, in *L'Evolution de la diplomatie*, vors die oorsprong van diplomatie na tot by die pouslike heerskappy in die 3^e eeuse Italië.⁽²⁾ Delisle Burns maak melding van tekens van diplomatieke praktyk in Assiriese tablette asook in Chinese, Indiese, Griekse en Romeinse geskiedskrywing.⁽³⁾ Volgens Mowatt het die diplomatie eers in 1451 ontstaan met die beëindiging van die Honderdjarige Oorlog tussen Engeland en Frankryk.⁽⁴⁾ Volkekundige Phillipson maak melding van min of meer sistematiese praktyke wat in verband gestaan het met die uitruil van diplomate in die oudste antieke beskawings,⁽⁵⁾ terwyl Harold Nicolson in sy werk *Diplomacy* die oorsprong van die diplomatie terugvoer na die klassieke beskawings.⁽⁶⁾ Hy gee egter toe dat daar selfs in pre-historiese tye stellig 'n mate van onderhandelinge en selfs van diplomatieke gedragskode bestaan het. In 'n belangwekkende sosiologiese dissertasie oor die herkoms van diplomatie vors die Finse diplomaat Ragnar Numelin die oorsprong terug na die vroegste groepsverhoudings tussen menslike gemeenskappe in 'n primitiewe staat. Hy grond die diplomatie in die mens se instinktiewe sosiale drange, wat selfs al in die primitiewe samelewing aanleiding gegee het tot die daarstelling van sekere komplekse van gemeenskaplike belang as voorwaarde van kontak.⁽⁷⁾

Dit is duidelik dat die verskillende benaderings toe te skryf is aan die metodologie van die navorser en die omskrywing wat aan diplomasië gegee word. Die historikus, volkekundige en politikus vra elkeen na verskillende aspekte van die diplomasië; die etnososiologiese metode soek ander feite uit die geskiedenis as die volkeregtelike empirisme; vir die een navorser is die diplomasië vreedsame tussenvolkige kontak, vir die ander formele, amptelike betrekkinge ingevolge volkeregtelike praktyk. Veelal word kriteria uit die meer resente ontwikkelings en kodifisering van die diplomasië en diplomatieke praktyk gedistilleer en as maatstaf gebruik waarmee in die geskiedenis na die herkoms van die diplomasië gesoek word. Dit is onwetenskaplik om sodanige voorkomsvorme van 'n verskynsel tot beginsels te verhef, waaraan die genealogie van die verskynsel dan getoets word. Daar moet allereers na kwalifiserende beginsels gevra word, soos hulle hulle voordoen onder meer in die (historiese) praktyk self.

Beginseloriëntasie

Wat is dan die diplomasië en waar kom dit vandaan? Die antwoord op hierdie vraag moet nie gesoek word op die terrein van die geskiedenis, staatsleer of volkeregt nie - dit veronderstel 'n veel wyer kulturele perspektief. Die antwoord wat elke onderzoeker op hierdie beginselvrae gee, word nie alleen bepaal deur sy fenomenologiese veld van ondersoek nie, maar ook deur sy voor-wetenskaplike standpuntinname, sy lewens- en wêreldbeskouing. Met ander woorde die laaste vrae na die herkoms en sin van die diplomasië is nie alleen histories en polities bepaald nie, maar veelal religieus, in die lig van die beginselforiëntasie van die onderzoeker ten opsigte van die antropologie, ontologie en teologie.

Die oriëntasie vir die oogmerke van hierdie ondersoek word by die Calvinistiese uitgangspunt gevind, soos uitgewerk deur Dooyeweerd in sy *New Critique of Theoretical Thought*.⁽⁸⁾ Hierdie uitgangspunt verhoed dat in funksionalistiese -ismes verval word, deurdat dit die veelheid en verskeidenheid van die kosmos uit 'n religieus-transendentale gesigspunt oorsien en agter die tydelike orde met sy diversiteit van sosiale strukture die transendente religieuse wortel van eenheid van die ganse mensheid ontdek. En in dié supratemporele eenheid rus die sinvolheid van die idee van intergemeenskapsverkeer, en ook van diplomatieke betrekkinge tussen volke. Die Calvinis sien die diplomاسie in diepste sin as roepingsbeantwoordende gehoorsaamheid aan die liefdeswet van God, as verantwoordelike strewe om in die sonde-verdorwe internasionale staat God se skeppingsorde, vrede, harmonie en naasteliefde te herstel, soli Deo gloria. Uiteindelik rus ook die diplomاسie in God se bestieringswil, wat inderdaad die laaste grond daarvan is. In die lig van hierdie beginseloriëntasie kan die uiteenlopende teorieë omtrent die aard en oorsprong van die diplomاسie sinvol oorsien word.

Diplomاسie in primitiewe gemeenskappe

In sy sosiologies-volkekundige studie oor die herkoms van diplomاسie vind Numelin⁽⁹⁾ dat onder primitiewe stamme en volke "there have been evolved certain rudimentary forms of diplomatic usage." Hy vind gewoontes, konvensies en norme wat die tussengroepsverkeer van die primitiewe inboorlinge van Australië, Melanesiese en Polinesiese eilandbewoners van die Stille Oseaangebied, die Noord-Amerikaanse Indiane en oerbewoners van Afrika en Asië beheer het. Hieronder tel die norm van goeie behandeling van gaste en

vreemdelinge, die reëls vir ruilhandel en die viering van gods= dienstige rites en feeste, die konvensies in verband met leiersame= sprekings om tussenstamse probleme, huwelike en oorlog- en vrede= sake te reël.⁽¹⁰⁾ Die grondslag waarop interstamse kontak plaas= gevind het, was sonder uitsondering deur die stuur van boodskap= pers, gesante of heroute. Uiteraard was die gesante aanvanklik bloot boodskapdraers aan vriendskaplik gesinde stamme - mondeling of deur middel van gebaretaal - maar mettertyd het hulle ook as verspieters en onderhandelaars begin optree en is na vyandige en meer verafgeleë stamme gestuur, veral met die oog op aangeleent= hede rakende vrede, oorlog, jagvelde, huweliksreëlings, handel en feeste.⁽¹¹⁾

As gevolg van hul groot invloed op die behoeftes en belange van die primitiewe gemeenskappe is hierdie boodskappers met groot hof= likheid ontvang: hulle was nie alleen belangrik as nuusbringers nie, maar as gevolg van die beheptheid van die gemeenskappe met bonatuurlike dinge is die guns en seën van dié gesante ywerig ge= soek en hul vervloekings ewe ernstig vermy.⁽¹²⁾ Mettertyd het daar 'n aura van spesiale bevoorregting rondom die persoon van 'n boodskapper gegroei, en by sommige stamme in Australië is bood= skappers as heilig en onaantasbaar selfs deur vyande beskou.⁽¹³⁾

Hierdie boodskappers of gesante is hoofsaaklik op 'n ad-hoc-grond= slag deur hoofmanne en konings na ander stamme gestuur, en hulle was dikwels dieselfde persone as die persoonlike heroute wat die wil of wette van die heerser aan sy eie onderdane bekend moes maak.⁽¹⁴⁾ Dit blyk dat dusdanige boodskappers meesal die volgen= de kenmerke en kwalifikasies gehad het: hulle moes manne van groot welsprekendheid en kennis wees; hulle moes verkieslik ander dialekte of tale magtig wees; hulle moes hoë persoonlike status

en agting geniet; hulle moes ervare reisigers wees en verkieslik moes hulle verwant wees aan die ander stam.⁽¹⁵⁾

Die aankoms en ontvangs van die primitiewe gesante het gewoonlik met groot seremonie, musiek en dans, asook uitruil van geskenke gepaard gegaan. Die boodskapper is in 'n spesiale hut gehuisves en gewoonlik is hy ruim van voedsel en vroue voorsien, voordat hy later tot die grens vergesel en met geskenke belaaï is. As sy sending nie geslaag het nie, is hy gewoonlik onverwyld teruggestuur.⁽¹⁶⁾

Dit is vir hierdie ondersoek van belang dat daar reeds in primitiewe samelewings die beginsels van volkeregtelike diplomatieke verkeer te bespeur was.⁽¹⁷⁾ Hierdie ongeskrewe en dikwels onbewuste gedragsreëls het mettertyd oorgegaan in aanvaarde konvensies en gedragskodes waaruit die norme van die internasionale verkeer gegroei het: hul boodskappers en die konvensionele gedragspatroon wat rondom dié instelling ontwikkel het, kan inderdaad as die primitiewe spieëlbeeld van die hedendaagse diplomatieke praktyk beskou word.

.

Diplomasie in vroeg-historiese tye

Onder die vroegste gemeenskappe waarvan geskiedkundige getuienis bewaar gebly het, was die stadstate van die Sumeriërs, wie se ryk sedert ongeveer 5 000 v.C. in die Tigris-Eufraat-vallei gevestig was.⁽¹⁸⁾ Hierdie stadstate het onderling handel gedryf, oorlog gevoer, vredesverdrae aangegaan en gesante uitgeruil. Die vroegste behoue verdrag is omstreeks 3 000 v.C. aangegaan.⁽¹⁹⁾ Die konings van Lagash en Umma onderneem daarin om hulle grensgeskil

aan die arbitrasie van Mesilim, die Koning van Kish, voor te lê - blykbaar sonder langdurige welslae, want 'n latere kleitablet (c. 2 900 v.C.) bevat die teks van 'n verdrag wat Lagash op Umma afgedwing het na 'n suksesvolle oorlog! ⁽²⁰⁾ Later word van die tussen-staatse konvensies van die Sumeriërs in Koning Hammurabi van Babilonië se beroemde Wetboek (c. 1 900 v.C.) opgeneem. ⁽²¹⁾

Die opkoms van die Egiptiese dinastieë en die strydvlustige Assiriërs het aanleiding gegee tot talryke oorloë - en vredesverdrae. ⁽²²⁾ Volledig behoue is byvoorbeeld die twee silwertablette waarop Ramses II van Egipte en 'n Hettitiese prins in 1 280 v.C. 'n ooreenkoms aangaan wat ondermeer voorsiening maak vir uitlewering van vlugtelinge. 'n Latere verdrag tussen Egipte, die Hettiete en die Assiriërs het voorsiening gemaak vir nie-agressie, onderlinge hulp en uitlewering, en die verdrag is in Babilonies, Egipties en Hettities opgestel. ⁽²³⁾ Dis opvallend dat Babilonies 'n lang tyd die taal van internasionale verkeer in die destydse wêreld was, hoewel Egipte eintlik die sentrum van internasionale verkeer was. ⁽²⁴⁾ Die Phoenesiërs, en later ook die Grieke, die Babiloniërs en Arabiese lande het in Egipte handelsverteenvoordigers gehad, en selfs met lande sover as Indië is uit die Nylvallei handel gedryf. Numelin sê: "We have here, probably for the first time among historical peoples, well regulated international connections; kings and chiefs of states in regular correspondence with each other, diplomatic envoys come and go; definite rules are recorded for the reception and treatment of envoys and regulations to be followed when they are accredited to a foreign court." ⁽²⁵⁾

In die Ou Testament word by verskeie geleenthede melding gemaak van gesante of boodskappers aan vreemde volke, ondermeer in

Levitikus 27; Numeri 20:14, 21:22; Deuteronomium 20:1, 26:18; 2 Samuel 7:10, 12:31; Kronieke 15:11; Psalm 72:7; Jesaja 2:7; Jeremia 29:7; 2 Konings 9:26; 1 Samuel 1:14; ensovoorts. Die Hebreeuse woord wys heen na 'n boodskapper van die hof, en dié is gewoonlik vir spesiale missies aangewys. Hulle pligte was gewoonlik om staatsonderhandelings aan te knoop, vyandelike groepe om die konferensietafel byeen te roep, verdrae te sluit en boodskappe van vrede oor te dra. Israelitiese gesante het belangrike voorregte geniet, en swak behandeling van 'n gesant is vertolk as 'n belediging vir die koning en die volk.⁽²⁶⁾ Vergelyk in hierdie verband koning David se oorlogverklaring nadat die Ammonitiese koning Hanun sy gesante onteer het deur hulle baarde af te skeer.⁽²⁷⁾

Ook in die antieke Indië is gesante gebruik om oorlogsalliansies te sluit met vriendskaplike lande, en uitvoerige gedragskodes (waaruit ondermeer blyk dat van gesante verwag is om staatsgeheime van die staat waarheen hulle gestuur word, uit te snuffel), kom voor in die Wette van Manu en die Artha-Sāstras.⁽²⁸⁾

Die verskillende Chinese dinastieë het gedurende oorloë, ontwapeningspogings en onderhandelinge tot gevolg gehad en teen 500 v.C. het hulle reeds 'n gevestigde seremonieel geken vir die ontvangs en voorrang van gesante. In die antieke Chinese literatuur bestaan selfs omvangryke voorskrifte vir die taktvolle optrede van gesante ter bevordering van vreedsame verhoudings met ander lande.⁽²⁹⁾

Griekse en Romeinse diplomatie

Gedurende die goue eeue van die klassieke tyd is die eerste groot bydraes tot die formele diplomatie, soos ons dit vandag ken, gelewer. Reeds in die 5^e en 4^e eeu voor Christus vind 'n mens uitgebreide stelsels van tussenstaatlike diplomatieke verteenwoordiging onder die soewereine Griekse stadstate wat, hoewel jaloers op hul politieke onafhanklikheid, tog heg verbonde was met die ander stadstate op grond van ras-, godsdiens- en kultuurooreenkomste en in hul opposisie teen alle ander volke, wat in hulle oë "barbare" was. (30)

Hierdie omstandighede was bevorderlik vir vriendskaplike verhoudinge en reeds vroeg het die Griekse state 'n unieke apparaat van politieke administrasie opgebou, met heroute, boodskappers en gesante wat vrylik tussen state beweeg het, beskerm deur godsdiens-gesanksioneerde konvensies, om verdrae te sluit, vergaderings toe te spreek en ook sekere godsdienstige rites te lei. (31)

Homeros se werke, die Iliad en die Odusseus, laat telkens blyk met welke agting gesante bejêen is. So byvoorbeeld weier koning Agamemnon genade aan die seuns van Telemachus omdat hul vader vroeër tydens 'n volksvergadering in Troje voorgestel het dat twee Griekse gesante vermoor word. Hy laat ook blyk welke kwalifikasies 'n gesant van daardie tyd (c. 750 v.C.) moes gehad het: byvoorbeeld die pos van herout was gewoonlik 'n familienering, en sy vernaamste kwalifikasies was 'n goeie geheue en 'n baie sterk stem. (32) Wanneer Demosthenes vir Aeschinus aankla omdat hy sy pligte as gesant versuim het, sê hy: "Gesante het nie oorlogskepe, swaar infanterie en fortifikasies nie. Hulle wapens is woorde en geleenthede." (33)

Hoewel permanente missies nie uitgeruil is nie, het 'n hiërargie van diplomatieke agente volgens rang en prestige tog ontwikkel. Slegs ten volle onafhanklike state kon gesante uitruil en weiering om 'n gesant te ontvang, is vertolk as die verbreking van vriend=skaplike betrekkings wat oorlog voorafgaan. Gesante is gestuur en ontvang deur die volksvergadering, wat ook aan hulle volmag verleen het om sekere opdragte uit te voer. (34)

'n Soort konsulêre diens het ook ontwikkel in die *proxenoi*-instelling van die Grieke. "A *proxenos* was either a highly esteemed citizen who had been commissioned by his town to receive the envoy from another state and show him hospitality or the citizen who had been nominated by the foreign state to be its friend and as such to look after their affairs and their travelling subjects." (35) Hulle funksies, veral met betrekking tot handelsbevordering, slaan ooreen met dié van ere-handelsverteenvoerders van ons tyd.

Die Griekse staatstelsel het hom geleen tot die ontwikkeling van 'n stelsel van arbitrasie en bemiddeling asook die daarstelling van permanente agentskappe vir onderlinge samewerking op gods=dienstige en staatkundige gebied. Hierdie Amphictioniese Raad van Delphi word beskou as die prototipe van ons huidige internasionale organisasies, en al die Griekse stamme het stemreg daarop gehad. Dié Raad kon sanksies instel teen 'n lid wat enige ooreenkomste skend, en selfs 'n "heilige oorlog" teen hom verklaar. (36)

Hierdie beginsels van internasionale diplomatieke verkeer is onveranderd deur Alexander die Grote in sy wêreldryk ingedra, en is ook oorgeërf deur die veroweraar van sy ryk, die stad wat 'n wêreldryk geword het: Rome. (37)

Hoewel Rome meesal net die diplomاسie van die oorwinnaar geken het en sy *pax romana* op alle state afgedwing het, het die Romeinse beheptheid met reg, orde en wet tog 'n belangrike bydrae tot die ontplooiing van verskeie diplomatieke instellings gelewer.⁽³⁸⁾

Alle aangeleenthede rakende Rome se betrekkinge met vreemde lande soos verdrae, onderhandelings, vrede of oorlog, is deur die *collegium fetialium* gehanteer en hulle het die Senaat van advies bedien oor alle buitelandse sake. Hulle was ook belas met die nakoming van die seremoniële reëls met betrekking tot vredesonderhandelings en oorlogsverklaring.⁽³⁹⁾

Sekere gedragspatrone rakende die ontvangs van vreemde diplomate het in Rome beslag gekry: die aankoms van die gesant is allereers aan 'n "voorsteller" bekend gemaak, wat hom dan aan die Senaat voorgestel het. As sy geloofsbriewe in orde bevind is, is die gesant met groot eer ontvang, en deur die vooraanstaande families van Rome uitgenooi. Spesiale woongebiede is aan diplomate op die *Graecostiasis* toegesê, naby die Senaatshuis, waar niemand anders toegelaat is om te woon nie en waar selfs bediendes ook verskaf is. (Dit laat prof. Frans Wessels sê: "Daar is inderdaad niks nuuts onder die son nie. Die idee van diplomatieke voorstede is derhalwe eeue oud!")⁽⁴⁰⁾

Gesante van vyandige lande is egter buite Rome ontvang en met aansienlik minder eerbewys deur die Senaat te woord gestaan. Sodanige gesante, as hulle nie onverwylde teruggestuur is nie, moes buite Rome in *villa publica* bly. Rome kon weier om 'n gesant te ontvang; ander state kon nie, of dit was oorlog.⁽⁴¹⁾

Die Romeinse gesant is genoem *legatus* (meervoud *legati*), en

dikwels ook *orator*. Terwyl laasgenoemde meesal na politieke gesante verwys het, was *legati* gevolmagtigdes van die *fetiales* of die Senaat. Verskeie ander diplomatieke range het ook erkenning geniet - selfs dié van 'n spesiaal opgeleide diplomatieke argivaris, wat gespesialiseer het in diplomatieke presedente en prosedure en in die verifiëring van dokumente. (42)

Romeinse gesante is gekies uit die mees vooraanstaande families van Rome, gewoonlik uit die *fetiales* en senatore, en hulle moes verkieslik van rype jare wees. Gesante en hul personeel het dieselfde immuniteite en voorregte geniet as dié van die Griekse tyd.

Vroeg-Christelike en Middeleeuse diplomاسie

Die era ná die val van Rome het tussenstaatlike verkeer in 'n nuwe dimensie gebring: die superiorde van Rome was iets van die verlede en, hoewel die pousdom die mantel van wêreldheerskappy probeer oorneem het, het 'n meer stabiele staatsstelsel geleidelik ontwikkel - al was dit ook in konsolidasie met die Kerk - wat sy eie behoeftes vir nouer samewerking meegebring het. Die Kerk se gesag oor tydelike heersers het uiteraard ook politieke implikasies soos arbitrasie en verteenwoordiging meegebring, en die Kerk het gedurende die vroeg-Christelike tydvak 'n belangrike bydrae tot die diplomاسie gelewer deur die *oratores*, *legati* en *apocrisiarii* wat deur die Vatikaan uitgestuur is. (43) Pouslike gesante was egter nie permanent nie, maar *legati ad hoc*.

Die Bisantynse Ryk het uitgemunt in die hantering van tussenstaatlike verkeer, en vir die eerste maal verskyn daar nou 'n kantoor vir die hantering van buitelandse aangeleenthede, met 'n spesiale

"buro vir vreemdelinge" wat belas was met vreemde gesante - as't ware 'n protokol-seksie.⁽⁴⁴⁾ In Konstantinopel het ook 'n ge-standardiseerde seremoniële gedragkode ontwikkel, en Keiser Konstantyn se protokol is selfs geboekstaaf, met voorskrifte vir die plasing van gesante by openbare feeste en die voorligting van vreemde gesante met betrekking tot die glorie van die Bisantynse Kerk. Bisantynse protokol het voorsiening gemaak ondermeer vir vreemde gesante om vertroulike onderhoude met die Keiser te hê, en ook vir die dophou van gesante, veral van buurstade, en die verbloeming van die rykdom van Bisantyn vir hulle oë. Vir die eerste maal word die nasionale feesdae van gesante in Konstantinopel in ere gebou - 'n tradisie wat tot vandag toe voortgesit word.⁽⁴⁵⁾

Bisantynse gesante is deeglik opgelei in protokol en seremonie, met instruksies oor hul sosiale optrede en onthale. Hulle moes ook handelsbevordering onderneem en verslag doen oor die binne-landse toestande in lande waarheen hul gestuur is.⁽⁴⁶⁾

Konstantinopel se diplomاسie het wye invloed uitgeoefen, want hierheen het prinse uit die Ooste en gesante uit die Weste gestroom om kontak te maak met die Bisantynse Ryk. Volgens Hill "even among the most barbaric nations, the inviolability of envoys appears to have been recognized from very early times ... the ceremonies of reception at the Gothic Court of Theodoric who ruled Rome under the title of Consul shortly before the year 500AD were in imitation of those customary at Byzantium, where great pomp and elaborate formation were in vogue. The Frankish and Visigothic kings also endeavoured to reproduce the etiquette of Constantinopel".⁽⁴⁷⁾

Gedurende die Middeleeue het diplomatieke afgevaardigdes bekend

gestaan as *legatus* of *nuncius*, hoewel titels soos *missus* en *message* ook voorkom, en *ambaxator* en *orator* vanaf die 13^e eeu in gebruik begin kom het. *Nuncius* het veral 'n breë spektrum van gesante gedek, gewoonlik van die ondergeskikte (hoewel nie daarom minder belangrike) range, aangesien slegs Venesiese adellui vir die titels van ambassadeur en orator gekwalifiseer het. Tog be= weer Queller: "In the variety of terminology there is no signi= ficance. Alle those named above were in essence the same: bearers of messages, written or oral." (48)

Benewens hul rol as boodskappers het die vroeë Middeleeuse gesante ook ander funksies gehad: hulle was dikwels belas met die aanvoer= werk vir verdrae en alliansies, die reëlins vir die ontmoeting van heersers, die uitruil van veiligheidsinligting, reëlins vir die uitlewering van misdadigers en later is hulle ook gemagtig om onderhandelings namens hul heersers te voer. "The *nuncius* was an organ of communication, a living letter, who could either negotiate and report or conclude, but could not negotiate and conclude, at least not without an intervening reference to the principal and approval by him." (49)

Die beperkings van die *nuncius* was geen groot probleem in die feodale era met sy skaarste aan diplomatieke skakeling nie. Met die geleidelike herlewing van staatkundige bewussyn en internasio= nale kontak tussen state in die laat Middeleeue, gepaard gaande met trae kommunikasie-middele en die swak vervoerdienste van daar= die tyd, was 'n meer buigbare vorm van staatskakeling egter nodig, en dit is gevind in die Romeinse konsep van *prokurator* met *plena potestas*. Hierdie gevolmagtigde ('n pos wat dikwels met dié van *nuncius* gekombineer is) kon optree en onderhandel in eie diskresie namens sy heerser, wat hy ook kon bind. Sy volmag het egter sy

verteenwoordigende status in 'n mate beperk, aangesien hyself onderhandel het en nie bloot 'n lewende brief was nie. (50)

Tussen 1198 en 1240 is die benaming ambassadeur vrylik gebruik om die persoon aan te dui wat op 'n spesifieke missie gestuur is - afgelei van die woord *ambactiare* - om op 'n sending te gaan. 'n Ambassade was die sending of taak waarop hy gegaan het. Ook in Frankryk is die benaming ambassadeur al in die 13^e eeu gebruik. Teen die middel van die 15^e eeu egter, met die opkoms van die kultus van klassieke studies, is die ou term *orator*, wat al deur Virgilius en Ovidius gebruik is, weer in ere herstel, en wel om 'n meer geleerde en elegante gesant as die normale ambassadeur aan te dui, en gaande weg het die benaming ambassadeur verdwyn uit Venesiese dokumente om plek te maak vir *orator*. (51)

Die laat Middeleeue is gekenmerk deur veranderde sosiale, ekonomiese en politieke patrone: die diplomاسie moes dus noodgedwonge aanpas ten einde sy funksionele waarde te behou. Gevolglik vind 'n mens dat die ad hoc-patroon van diplomاسie geleidelik plek maak vir 'n meer langdurige akkreditasie na mate die diplomatieke verhoudinge tussen state groei. Dit gee weer aanleiding tot 'n verandering in die funksies van die gesant, wat nou minder op hoogte is met die wense van sy heerser en gevolglik minder waardevol raak vir onderhandeling, maar meer doeltreffend vir inligting-insameling as die ad hoc gesant. (52)

Dit is opmerklik dat daar tot aan die einde van die Middeleeue geen permanente diplomatieke verteenwoordiging tussen state aangestref word nie. "... In those days governments did not wish to see foreign spies or agitators established permanently in their countries, whether they were friends or rivals," beweer Wood en Serres. (53)

Die voltydse pouslike gesante aan die hof van die Frankiese konings en in Konstantinopel tot met die finale breuk tussen die Oosterse en Westerse kerk kan ook nie as permanente diplomatieke missies beskou word nie, aangesien, volgens Oppenheim, "the task of these papal representatives had nothing to do with international affairs, but with those of the Church only."⁽⁵⁴⁾ Selfs waar volledige diplomatieke kantore vir 'n tydperk in vreemde lande gevestig was, was daar tog nog iets tydeliks daaromtrent: sodra die spesifieke doel waarvoor die sending gestuur is afgehandel is, het die kantoor gesluit en die gesante teruggegaan.⁽⁵⁵⁾

Aanloop tot die moderne diplomاسie

Middeleeuse Italiaanse gestrengheid het diplomاسie so geknel met reëls en regulasies dat min mense sin gehad het in dié werk.⁽⁵⁶⁾ In 1271 moes alle burgers deur wetgewing verplig word tot diplomatieke diens! 'n Wet uit die elfde eeu het trouens ook Venesiese diplomate verbied om hul vroue met hulle mee te neem, omdat, so is geredeneer, 'n vrou geheime kan verklap. Hulle is verplig om hul eie kokke met hulle saam te neem - om vergiftiging te voorkom! Tog word Noord Italië allerweë as die geboorteplek van die moderne diplomاسie beskou en die Republiek van Venesië as "the school and touchstone of ambassadors."⁽⁵⁷⁾

In hierdie mikrokosmiese vrye stadstaatstelsel van Italië het die moderne internasionale staatkunde ontstaan in 'n komplekse patroon van interverhoudinge en onderlinge belangebehartiging. Sy uitgebreide handelsbelange en verbintenisse met Bisantyn het Venesië vroeg al genoop om sy diplomate - wat almal uit die adel gestam het - sorgvuldig op te lei en ook om volledige argiewe van

diplomatiese praktyke, verdrae en maritieme en ander internasionale wette en gebruike te hou.⁽⁵⁸⁾ Gou reeds het diplomatieke sendings tussen die onderskeie stadstate 'n aanvaarde konvensie geword en die termyn van die missies het van ad hoc ekskursies gelyk na 'n paar maande en later selfs 'n paar jaar geword. Geleidelik het die status en prestige van die beroep weer sy oorspronklike peil herwin en vooraanstaande manne het die diplomatie betree: in die diplomatieke diens van Firenze gedurende die 13^e en 14^e eeue was beroemdes soos Dante, Petrarchos en Boccaccio.⁽⁵⁹⁾

Die eerste vermelde permanente missie was die Venesiese gesant na Genua in 1455, Francesco Sforza. Vyf jaar later word 'n *residentes* ook aan Rome geakkrediteer. In die loop van die 15^e eeu stuur Venesië ook permanente gesante na Spanje, Duitsland, Frankryk en Engeland en state soos Spanje en Frankryk volg spoedig die Venesiese voorbeeld.⁽⁶⁰⁾ Soms is spesiale verdrae aangegaan om voorsiening te maak vir die uitruil van permanente missies, soos die 1520-verdrag tussen die Koning van Engeland en die Keiser van Duitsland. Tog was dit nie 'n algemeen aanvaarde gebruik om permanente missies uit te ruil voor die tweede helfte van die 17^e eeu nie, toe die groot moondhede die Franse voorbeeld onder Richelieu en Lodewyk XIV gevolg het.

Geen verwysing na die diplomatie van die 16^e eeu is volledig sonder vermelding van die invloed van Machiavelli nie. En sy beroemde werk oor diplomatie en staatsmanskap kan eweneens nie losgemaak word van die tyd waarin dit geskryf is nie. Eiebelang en patriotisme het hoogty gevier in tussenstaatlike verhoudings, en diplomatie was as magswapen toegespits op die manipulerings van magsewewig en alliansies. Die instrumente was geheimhouding, spioenasie, sameswerings, bedrog, leuens, ensovoorts. Daarom dan,

word *Die Prins* veelal beskryf as "the most eloquent exhortation to the vices of trickery and dishonesty to which modern diplomacy has fallen heir".⁽⁶¹⁾ Hierdie werk - en die eise van dié tydvak - het 'n onuitwisbare stigma op die diplomاسie gelaat van valsheid, agterbaksheid en spioenasie - 'n stigma wat selfs vandag nog aan kontemporêre diplomاسie kleef.

Dit was eers gedurende die 15^e en 16^e eeu dat die meeste Europese lande administratiewe masjinerie begin daarstel het vir die hantering van hul buitelandse betrekkinge.

In 1626 stel Richelieu die eerste volwaardige Departement van Buitelandse Sake in. Trouens, in sy werk *Testament Politique*, is kardinaal Richelieu die eerste pleitbesorger van sogenaamde permanente onderhandelings. Hy kan tereg as die vader van moderne diplomاسie beskou word.⁽⁶²⁾

In 1625 nog voer Grotius in sy *De Iure Belli ac Pacis* aan dat permanente diplomatieke missies heeltemal onnodig is, net ongerief veroorsaak, en dat sodanige akkreditasies van die hand gewys kon word.⁽⁶³⁾ In 1758 betoog Vattel in sy *Le Droit des Gens* dat, hoewel 'n vors nie verplig is om 'n permanente missie te aanvaar nie, die konvensie al so sterk posgevat het om permanente residensiële ministers aan te stel dat weiering sonder goeie redes aanstoot sal gee.⁽⁶⁴⁾

Heatley⁽⁶⁵⁾ beweer dat die volkeregtelike kentering in Europa eintlik eers sedert die 1648-Verdrag van Wesfale plaasgevind het. Die blote feit dat permanente diplomatieke missies goedgevind en aanvaar is, was 'n bewys dat die belangrike rol wat die ononderbroke onderlinge belangebehartiging in die bewaring van die

magsewewig, die bestendiging van onderlinge veiligheid en die beskerming van die belange van kleiner state gespeel het, allerweë na waarde begin skat is. Met die opbloei van handels-, kulturele en politieke kontak onder Europese volke en die verbetering van internasionale kommunikasies is die rol van die diplomaat verbreed van ad hoc onderhandeling tot die handhawing van goeie betrekkinge en die reëling van die veelheid van verhoudinge tussen state. (66)

Die opkoms van permanente missies het ook die behoefte geskep aan 'n nuwe klas staatsamptenaar, die sogenaamde "diplomaat". Oppenheim sê: "Although the art of diplomacy is as old as official intercourse between States, such a special class of officials as are now called diplomatic envoys did not, and could not, exist until permanent legations had become a general institution. In this as in other cases, the office has created the class of men necessary for it." (67) Die vroegste gebruik van die woord diplomaat, wat afgelei is uit die Griekse woord *diploma* (wat "dubbelvou" beteken en wat verwys na die toegevoerde geloofsbriewe of ampsdokumente wat deur 'n vors uitgereik is) was in 1645 in Engeland. Dit is egter eers aan die einde van die 18^e eeu algemeen gebruik. (68)

In die voetspore van Richelieu het kardinaal Mazarin op die beginsel van primêre staatsbelang voortgebou, en Franse diplomatie vervolmaak tot die beste van alle tye, gebou op eerbaarheid, goeie trou en wedersydse vertroue, "berustend op die gesproke woord van 'n eerlike man". (69) *Le Grand Monarque*, Lodewyk XIV (1643-1715) het die Franse diplomatie persoonlik na Mazarin se dood in 1661 oorgeneem. (70)

Die hof van Versailles het in dié tyd die model van diplomatieke en militêre glorie in die Westerse Wêreld geword en Frans het Latyn as die diplomatieke taal van Europa vervang. Maar die Franse stelsel, gegrond op die beginsel van gelyke beregtiging, het geleidelik plek gemaak vir die nuwe diplomatie van geweld.⁽⁷¹⁾ Name soos Napoleon, Cavour, Metternich en Bismarck het gehelp om die weg voor te berei vir die omverwerping van die bestaande mags= ewewig van semi-outokratiese monargieë. Die republikeinse ideaal, nasionalisme, parlementêre demokrasie en die daaruitvloei= ende balkanisering van Europa dra egter weer die kiem van sy eie ondergang in hom om.

Gedurende die 19^e eeu het die uitwendige vorm van diplomatie, die seremoniële reëls en protokol, in hoë mate sy beslag gekry. Kon= vensies en gebruike wat oor 'n tydperk van eene rondom die tussen= staatlike verkeer ontwikkel het, kon inderdaad eers formeel gefor= muleer en aanvaar word in 'n staatkundige milieu waarin die begin= sels van onafhanklikheid en gelykheid van state erken is. Op die Kongres van Wenen (1815) en die Verdrag van Aix-la-Chapelle (1818) is kwessies aangaande die klassifikasie van diplomate, hul onder= linge voorrang en eerbetoen uitgestryk. Vandag nog vorm hierdie verdrae die volkeregtelike grondslag van die diplomatie.⁽⁷²⁾

Die diplomatie het dus wesenlik nie verander in sy gerigtheid op die bestendiging van sosiale orde en harmonie deur internasionale vrede en samewerking nie, en die geykte seremonieel van wedersyds gerespekteerde reëlings wat diplomate in staat stel om hul funk= sies ongehinderd te volvoer, is in die praktyk vandag nog dieself= de as die beginsels wat duisende jare gelede gegeld het.

Die internasionale milieu waarin die diplomatie beoefen word, het

egter deur die eeue ingrypend verander en verander nog steeds: industriële, wetenskaplike en politieke rewolusies; ongelooflike ontwikkelings in die kommunikasiebedryf, oorlogvoering en ruimteontdekkings; die gemak en veelheid van kontak tussen lande en regeringsleiers ensovoorts het alles meegewerk om die wêreld steeds kleiner en gevaarliker te maak. Die gangbare formules van magsewig en alliansies moes in die 20^e eeu plek maak vir ideologiese blokvorming, rassistiese manipulasies en televisie-diplomasie wat nie vrede gebring het nie, maar die swaard van die koue oorlog.

Diktatoriale "diplomacy by insult",⁽⁷³⁾ die "open covenants openly arrived at" van Woodrow Wilson en die platformdiplomasie van die internasionale organisasies kon ewe min vrede waarborg. Sir Neville Bland, redakteur van Satow se befaamde *Guide to Diplomatic Practice*⁽⁷⁴⁾ voer aan dat "there has been a growing tendency, since 1933, to supersede the professional diplomat by the creature of the local ideology and to substitute for the discreet exchange of notes tendentious press conferences and abuse over the air". Hy vra: "Can those practices rightly be called 'diplomacy'?"⁽⁷⁵⁾ Die ineenstorting van Europese onderhandelinge in 1939 was 'n bedroewende neerlaag vir persoonlike diplomatie, maar die diplomatie het tog bly voortbestaan, al was dit ook onder die skaduwee van die atoomwolk en onder die aanslae van die verbale aggressie van internasionale organisasies.

Hierdie kort oorsig van die groei van diplomatie deur die eeue word afgesluit met 'n aanhaling van prof. Frans Wessels: "Die diplomatie is dan deur die jare heen die spieëlbeeld van die wêreldtoneel. In dié proses is die ideale struktuur van gelykes soms vervang deur karikature, die verwoesters van struktuur-norme vir die tussenstaatlike verkeer. Maar uiteindelik sal die ware

norme vir die tussenstaatlike tog seëvier."⁽⁷⁶⁾

Definisies en gevolgtrekkings

In hierdie stadium moet teruggekeer word tot die vroeëre vrae: Wat is die ware norme vir interstaatlike verkeer? Wat is die diplomاسie?

Volgens die *Encyclopaedia Britannica* is die diplomاسie "the management of international relations by negotiation; the manner by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist."⁽⁷⁷⁾

Satow⁽⁷⁸⁾ se bekende definisie lui: "Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states", terwyl Wood en Serres⁽⁷⁹⁾ diplomاسie beskryf as "the art of resolving international difficulties peacefully".

Volgens die *International Encyclopaedia of the Social Sciences* "diplomacy refers to the process by which governments, acting through official agents, communicate with one another ... All official communication is not necessarily diplomatic, but specifically the use of accredited officials for intergovernmental communication."⁽⁸⁰⁾

Schuman⁽⁸¹⁾ sê "modern diplomacy, like military might, is a weapon for the enhancement of State power as much as a means for the orderly solution of international problems. The task of diplomacy is to keep the powder dry and to win friends and influence

people".

Volgens die Departement van Buitelandse Sake⁽⁸²⁾ is diplomasie "die behartiging van internasionale betrekkings".

Samevattend blyk uit hierdie gangbare definisies van diplomasie dieselfde beeld as wat uit die oorsig van die ontwikkeling van formele interstaatlike kommunikasie na vore gekom het, naamlik die aanwending van geskoolde agente om die amptelike kommunikasie tussen state te behartig. Die wyse van aanwending, kwalifikasies van agente, aard en doel van kommunikasie en die maniere van behartiging het uiteraard ingrypend verander, en verander nog steeds, om tred te hou met die veranderende eise en omstandighede van die dinamiese internasionale politieke milieu. In die lig van die kriteria wat uit die oorsig van die ontwikkeling van diplomasie te voorskyn getree het, kan dit insiggewend wees om kortliks te probeer bepaal in welke opsigte die hedendaagse situasie daarmee ooreenstem of verskil.

Die wyse van aanwending van diplomate het gegroei van ad hoc eenmangesante wat persoonlik met vorste onderhandel het, tot gesofistikeerde permanente missies, waarvan die geakkrediteerde gesant deur 'n leërskaar van administratiewe en tegniese personeel bygestaan word en in byna onmiddellike verbinding met sy hoofkwartier bly met behulp van die mees gevorderde kommunikasietoerusting. Dieselfde snelle internasionale kommunikasie maak dit vandag vir staatshoofde en ministers moontlik om persoonlik belangrike onderhandelinge in enige deel van die wêreld te voer, hetsy op konferensievlak, multilateraal of bilateraal. Baie diplomatieke onderhandelinge vind ook plaas op vergaderings van internasionale organisasies en gespesialiseerde agentskappe.

Hoewel nuuswaardige leiersberade geneig is om die rol van die diplomaat op die agtergrond te skuif, bly die tradisionele rol en funksies van die diplomaat tog deurslaggewend, inderdaad ook met die aanvoer- en agtergrondwerk vir spitsberade tussen leiers self. Wood en Serres wys daarop dat berade, konferensies en vergaderings van internasionale organisasies op leiersvlak trouens net in 'n paar wêreldstede gehou word, en hoogstens 'n paar dae duur, terwyl die dag-tot-dag-werk van diplomate in al die hoofstede van die wêreld ongestoord sy gang gaan. Hulle gaan so ver om te beweer spitsberade "deprives governments of that precious screen provided by diplomats who, working secretly, have more liberty of thought and discussion and who can, if needed, be reoriented, indeed disavowed". (83)

Wat die toerusting en kwalifikasies van 'n diplomaat betref, beweert Heatley dat "the first ambassadors - those of Biblical and Homeric times and of times much later, indeed in the 15th Century and the 16th in Europe - were orators, men skilful of speech". (84) Koning Lodewyk XIV van Frankryk se diplomatieke raadgever, Francois de Callieres, skryf in sy werk *De la Maniere de négocier avec les Souverains* (1716) dat 'n goeie diplomaat bo alles 'n goeie taalkundige moet wees. (84) In 1861 sê Lord Lyons, Britse Ambassadeur in die V.S.A. in sy *Report*: "The faculty of influencing others by conversation is the qualification peculiarly necessary to a diplomatist; and to this end, quickness in observing, readiness in reply, tact and good manners are of far greater use than much learning." (85)

Dit blyk dus dat die rol van die diplomaat as kommunikator geen ingrypende veranderings ondergaan het nie, ten spyte van die verreikende kommunikasie- en inligtingsontploffings van ons eeu.

Tereg merk Wood en Serres op: "The development of science and the increase of international contacts have not appreciably modified either man's essential characteristics or the distinctive traits of national temperament. Contacts between ordinary people often prove to be more difficult than those formerly established between members of the elite. Whatever may be the circumstances he is called upon to face, the volume or the complexity of the problems to which he is exposed, the ambassador should preserve the same clarity of mind, exercise the same ingenuity, and possess the same gift to convince as in times gone by. He must always know how to gain and keep the confidence of those with whom he is in contact or conversation. The diplomatic profession, whose effectiveness is founded on personal contacts always requires qualities of intelligence, tact, character and mind ... Even though the setting of the diplomatic profession continues to evolve, the basic requirements for the professional diplomat remain unchanged." (86)

Waar die oerdiplomaat basies 'n vredesboodskapper was, het die diplomaat van vandag inderdaad 'n veldheer in die oorlogsarena van die koue inligtingsoorlog geword - nog steeds met die woord as sy wapen. Na die atoombom het magsblokke, politieke groeperinge en alliansies relatief waardeloos geword - en oorlog sinloos. Die diplomaat word nou by uitstek propageerder van vreedsame naasbestaan, mondstuk van dialoog, inligtingsbron en medium - en, weer soos in die oertyd, die boodskap self. "Diplomats are", sê Wood en Serres, "... the image of the country they represent". (87)

Dit ly geen twyfel dat die diplomaat van vandag - soos dié van gister - by uitstek 'n skakelkundige moet wees nie; die groot verskil is dat vandag se staatkundige milieu oneindig meer

gekompliseerd is, die masji~~n~~erie en tegnieke tot sy beskikking verbysterend gesofistikeerd, die bedreigings wat hy moet afweer, die mees vernietigende waarmee die mensheid nog ooit bedreig is - en die mens self, vir wie en met wie hy vandag kommunikeer, nog net so swak, onvoorspelbaar, ydel, magsbehep en boos soos hulle wat die erfenis van oorlog en die skaduwee van die waterstofbom vir hierdie geslag nagelaat het.

Dit rus in die hande van die diplomate van vandag en van môre of die ware norme van interstaatlike samewerking, gegrond op weder= sydse respek en agting vir mekaar se soewereiniteit en integriteit sal seëvier; of die onderskeie komponente van die internasionale samelewing vreedsaam naasmekaar sal bly voortbestaan en in vrede, voorspoed en onderlinge samewerking sal gedy - of onder die ska= duwee van die atoomwolk sal verdwyn.

- (1) Numelin, R. The beginnings of diplomacy. Oxford University Press, 1950, Introduction.
- (2) Id., p. 124.
- (3) Burns, C.D. Encyclopaedia of the social sciences. Macmil= lan, N.Y., 1948. V.p. 147, Diplomacy.
- (4) Mowatt, R.B. A history of European diplomacy. London, 1928, i:i p. 10.
- (5) Phillipson, C. The international law and custom of ancient Greece and Rome. London, 1911, i, p. 302.
- (6) Nicolson, H. Diplomacy. London, 1939, Introduction.

- (7) Numelin, op. cit., p. 124.
- (8) Dooyeweerd, H. A new critique of theoretical thought. H.J. Paris - Amsterdam, 1957, Vols. 1, 2 & 3.
- (9) Numelin, op cit., p. 124.
- (10) Id., p. 137 sq.
- (11) Id., p. 145.
- (12) Id., pp. 115, 169.
- (13) Id., p. 148.
- (14) Id., p. 127.
- (15) Id., p. 130.
- (16) Id., p. 157.
- (17) Id., pp. 168 - 169.
- (18) Schuman, F.L. International politics, the Western state system and the world community. Mc Graw-Hill, N.Y., 1958. 6th Ed., p. 32.
- (19) Ibid.
- (20) Id., p. 33 (Dié kleitablet is in die Yale-versameling.)
- (21) Numelin, op cit., p. 291.
- (22) Schuman, op cit., pp. 34, 35.
- (23) Ibid.
- (24) Numelin, op cit., p. 293.
- (25) Ibid.
- (26) Id., p. 295.
- (27) 2 Samuel 10.
- (28) Numelin, op cit., p. 296.

- (29) Phillipson, op cit., i, 303.
- (30) Schuman, op cit., p. 41.
- (31) Id., p. 42.
- (32) Iliad, v. 804, xi 140, 286; Odusseus xxi. 20.
- (33) Wessels, F. Grondslae van die diplomatie; nr. 1, SAUK, 2-1-1969.
- (34) Schuman, op cit., p. 42.
- (35) Numelin, op cit., p. 297.
- (36) Id., p. 298.
- (37) Wessels, op cit.
- (38) Ibid.
- (39) Schuman, op cit., p. 47.
- (40) Wessels, op cit.
- (41) Phillipson, op cit., i, 310.
- (42) Numelin, op cit., p. 301.
- (43) Schuman, op cit., p. 56.
- (44) Numelin, op cit., p. 304.
- (45) Ibid.
- (46) Id., p. 305.
- (47) Hill, D.J. A History of Diplomacy in the International Development of Europe. London, 1911-14, i par. 7, p. 36.
- (48) Queller, D.E. The Office of Ambassador in the Middle Ages. Princeton University Press, 1967, p. 4.
- (49) Id., p. 25.
- (50) Id., pp. 59, 226.

- (51) Id., p. 63.
- (52) Queller, op cit., pp. x, 82 - 84.
- (53) Wood, J.R. & Jean Serres. Diplomatic Ceremonial and Protocol: principles, procedures and practices. McMillan, U.K. 1970. p. 5.
- (54) Oppenheim, L. International Law, I. 8th Ed. Longmans, 1967, par. 358, p. 770.
- (55) Numelin, op cit., p. 306.
- (56) Wessels, op cit.
- (57) Schuman, op cit., p. 62.
- (58) Ibid.
- (59) Encyclopaedia Britannica, Vol. 7. London, 1953. Diplomacy (W.A.P.) p. 405.
- (60) Numelin, op cit., pp. 306, 307.
- (61) Schuman, op cit., p. 64.
- (62) Wood & Serres, op cit., p. 5.
- (63) Grotius. De Iure Belli ac Pacis, ii, c 18, par. 3.
- (64) Vattel. Le Droit des Gens. iv. 5, par. 66.
- (65) Heatley, D.P. Diplomacy and the Study of International Relations. Oxford, 1919, p. 20.
- (66) Queller, op cit., p. x.
- (67) Oppenheim, op cit., par. 359, p. 770.
- (68) Satow, Sir E. A guide to Diplomatic Practice, 4th Ed. by Sir Neville Bland. Longmans, London, 1958, p. 2.
- (69) Wessels, op cit.
- (70) Schuman, op cit., p. 74.

- (71) Wessels, op cit.
- (72) Satow, op cit., p. 164. Vir tekste van Verdrae van Wenen en Aix-la-Chapelle, verwys na bylae 1.
- (73) Wood & Serres, op cit., par. 8, p. 6.
- (74) Satow, op cit., preface to Fourth Edition by Sir Neville Bland, p. v.
- (75) Ibid.
- (76) Wessels, op cit.
- (77) Encyclopaedia Britannica, op cit., p. 403.
- (78) Satow, op cit., p. 1.
- (79) Wood & Serres, op cit., p. 3.
- (80) Rosecrance, R.N. International Encyclopedia of the Social Sciences, 4. Macmillan, 1968, p. 187. Diplomacy.
- (81) Schuman, op cit., pp. 166 & 279.
- (82) Buitelandsediensbeampste, Staatsdrukker S(L).
- (83) Wood & Serres, op cit., p. 8.
- (84) Heatley, op cit., p. 219.
- (85) Lyons, Lord. Report, 1861, p. 442.
- (86) Wood & Serres, op cit., p. 16.
- (87) Id., p. 9.

HOOFSTUK 2

HISTORIES-EMPIRIESE STUDIE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE DIPLOMATIEKE EN KONSULÊRE DIENS

Indien 'n mens die geskiedenis van die diplomاسie in Suid-Afrika deur 'n streng volkeregtelike vergrootglas sou gaan naspur en soek na die min of meer gesistematiseerde aanknoop en handhawing van vreedsame tussenstaatse verhoudinge, onder andere gemik op wedersydse amptelike belangebehartiging, die voer van politieke onderhandelinge en die aangaan van verdrae en ooreenkomste tussen erkende onafhanklike state, sou Suid-Afrika se diplomatieke geskiedenis maar 'n bloedjong 46 jaar oud wees.

So 'n siening sou egter nie rekening hou met die langdurige en veelvuldige voorkoms van verskeie komponente van die diplomاسie en diplomatieke verkeer in die veelbewoë 320-jarige geskiedenis van Suid-Afrika nie. 'n Beknopte oorsig van die diplomatieke rol en funksies van die onderskeie staatkundige entiteite in Suid-Afrika se geskiedenis kan inderdaad bydra tot die verskaffing van perspektief op die huidige posisie.⁽¹⁾

Volkstigting tot met die Groot Trek

In die mate dat die diplomاسie gesien kan word as staatskakeling in die nouer sin van die woord, met ander woorde as onderhandelinge, kontak en dialoog, het verteenwoordigers van die Nederlands-Oos-Indiese Kompanjie al sedert hul aankoms in die Kaap op 6 April 1652 in hul onderhandelinge met die Strandlopers en Hottentotte 'n

diplomatieke rol vervul.

Vir die daaropvolgende tweehonderd jaar is deur hierdie nedersetters met verskeie inboorlingvolke onderhandelinge gevoer oor wêreld en gebiedsgrense, op vreedsame en minder vreedsame wyse. Sedert die blanke trekboere die voorhoede van die suid-migrerende Bantoevolkere in 1770 by die Groot Visrivier teëgekom het, was hulle genoop om hulle soms tot die meer kragdadige pool van diplomatie, naamlik oorlog, te wend, volgens die bekende Romeinse spreuk: *si vis pacem, para bellum*. (As jy vrede begeer, maak gereed vir oorlog).⁽²⁾

Die eerste botsing het in 1779/80 plaasgevind, gevolg deur nie minder nie as agt ander "Kafferoorloë" in die daaropvolgende eeu.⁽³⁾

Die beset van die Kaap deur die Britte in 1795 en 1806 het histories die weg gebaan vir die Groot Trek van 1835-37, wat weer die aanloop was tot die stigting van die onafhanklike Boererepublieke, waar Suid-Afrikaanse diplomatie sy eerste formele beslag sou verkry. Die driehoekige oosgrens-konfrontasie het wel aanleiding gegee tot oorloë tussen Blanke en Bantoe en ook tot gesamentlike emigrasie uit die besette gebied, maar dit het terselfdertyd ten grondslag gelê van belangrike aspekte van Suid-Afrika se eventuele diplomatieke rol en internasionale status: botsing met die Bantoes het gelei tot die daarstelling van erkende grense, die beskerming van etniese groepe en ook tot onderhandelinge tussen Blanke en Bantoeleiers, byvoorbeeld Mosjesj en Pretorius, Dingaan en Retief, Panda en Pretorius ensovoorts.⁽⁴⁾ Die Groot Trek self was, in diplomatieke sin, 'n vreedsame alternatief vir rebellie, en het 'n samehorigheidsgevoel, 'n lotsgemeenskap onder die trekkers tot stand gebring wat spoedig geformaliseer is in 'n eie

volksidentiteit en 'n herstel van die tradisionele republikeinse staatstelsel.

Die eerste helfte van die 19^e eeu het die internasionale diplomatieke konfrontasie wat nog altyd daarna die politieke geskiedenis van Suid-Afrika bepaal en oorheers het, laat uitkristalliseer: enersyds die Boer-Brit konflik; andersyds die uitbreiding van die oosgrense se Blank/Bantoe-botsing tot 'n globale, landwyse konflik tussen Blank en Matabele, Zoeloe, Basoeto, Baca, Pedi, Bakwena en ander nie-blanke volke.⁽⁵⁾

Boererepublieke tot met Uniewording

Natalia was die eerste Boererepubliek, maar dit het net vier jaar bestaan voordat Brittanje dit in 1843 geannekseer het.⁽⁶⁾ Onderhandelinge tussen hierdie Voortrekkerrepubliek en die Britse Kroon was inderwaarheid die eerste pogings om tussenstaatse diplomatieke onderhandelinge te voer. Nadat die Voortrekkers hulle oorkant die Oranjerivier gaan vestig het, het die Britse owerheid hardnekkig volgehou om hulle as Britse onderdane te beskou en geweier om enige status aan hulle te verleen wat hulle in 'n posisie sou stel om as 'n onafhanklike staatsregtelike entiteit op te tree. Spesiale proklamasies is uitgevaardig om die gesag van die Kroon selfs buite die grense van die Kaap af te dwing.⁽⁷⁾

Teen 1850 het die imperiale las Brittanje egter te swaar begin druk, en die nuwe beleid is aanvaar om liewer verantwoordelikhede te verminder.⁽⁸⁾ Gevolglik is in 1852 'n verdrag met die Boereleiers gesluit waardeur die Kroon as't ware onderneem om sy bemoeiing met Boere-aangeleenthede in die gebiede oorkant die Vaal

te staak. Hierdie belangrike ooreenkoms wat bekend staan as die Sandrivierkonvensie, kan beskou word as die eerste werklike erkenning van die onderhandelingsbevoegdheid van "the emigrant farmers residing north of the Vaal River", wat as een van die kontrakterende partye hierdie konvensie met die Britse owerheid aangegaan het. In sy werk *British Colonial Policy and the South African Republics* stel die historikus De Kiewiet dit dat "to the Transvaal Boers it was the charter of their independence".⁽⁹⁾

Die eerste verdrag benewens dié wat in Suid-Afrika met Hottentot- en Bantoehoofmanne of met die Britse oorheersers aangegaan is, was die unifikasieooreenkoms tussen die Zuid-Afrikaansche Republiek en die Republiek van Lydenburg, wat in 1859 onderteken is.⁽¹⁰⁾

Die eerste internasionale ooreenkoms met 'n oorsese moondheid was dié tussen die ZAR en Portugal in 1869.⁽¹¹⁾ Dit is spoedig gevolg deur verdrae met België, Nederland en Duitsland, terwyl 'n Verdrag van Vriendskap, Handel en Uitlewering van Misdadigers in 1872 met die Republiek van die Oranje-Vrystaat gesluit is.⁽¹²⁾

Die Vrystaat self was ewe aktief: in 1867 is 'n Verdrag met Portugal onderteken deur dié Republiek se "diplomatieke agent", mnr. H.A.L. Hamelberg, en op 5 Februarie 1869 is die formele Aliwal-konvensie met Brittanje deur pres. J.H. Brand en sir Philip Wodehouse onderteken. In 1871 is 'n vriendskaps-, handels- en uitleweringsverdrag met die V.S.A. aangegaan en in 1875 met Holland.⁽¹³⁾

Ondertussen gaan diplomatieke onderhandelinge met betrekking tot grensbepalings, vrede - en selfs oorlog - voort: die Boerepresident onderhandel as gelykes met Bantoehoofmanne, byvoorbeeld Hoffman en Mosjesj, Jan Brand en Mosjesj, Kruger en Lobengula -

by geleentheid is selfs 'n staatsbanket vir Mosjesj in Bloemfontein aangebied.⁽¹⁴⁾ Die diplomatieke onderhandelinge met Brittanje kon egter nie die anneksasie van die Transvaal in 1877 en die Eerste Vryheidsoorlog afwend nie. Trouens, hoewel die sluit van verdrae met vreemde moondhede, die voer van diplomatieke onderhandelinge en die uitruil van verteenwoordigers inderdaad 'n formele diplomatieke rol by die Boererepublieke veronderstel en hul diplomatieke erkenning gefimpliseer het, ontbreek in daardie stadium nog 'n formele buitelandse sake-organisasie en 'n doelgerigte buitelandse beleid. So byvoorbeeld stuur Portugal 'n Konsul na Transvaal in die sestiger jare, maar Transvaal resiprokeer eers 20 jaar later, toe die bou van die Delagoabaai-spoorlyn 'n verteenwoordiger in Mosambiek noodsaaklik gemaak het.⁽¹⁵⁾

Dit is interessant om daarop te let dat die Britse Kroon beheer oor die buitelandse verhoudinge, die sluit van verdrae en die aanknoop van diplomatieke betrekkings van Transvaal daarop nagehou het in die Pretoria-konvensie van 1881. Eers in die Konvensie van Londen (1884) is dié reg van Brittanje opgehef en was die ZAR vry om sy eie diplomatieke verhoudinge en buitelandse beleid te bepaal - behalwe dat verdrae met vreemde moondhede nog aan die goedkeuring van die Kroon onderhewig was.⁽¹⁶⁾

Eers met die ontdekking van goud in 1886 het die diplomatie vir die eerste keer in Suid-Afrika se geskiedenis sy formele beslag gekry toe die Staatsekretaris van die ZAR, dr. W.J. Leyds, 'n permanente Ondersekretaris vir Buitelandse Sake in die persoon van mnr. Cornelis van Boeschoten aangestel het. Eric Rosenthal beweer in sy boek *South African Diplomats Abroad* "thus the Transvaal created the first true Foreign Office in our history".⁽¹⁷⁾

Dié sogenaamde Departement het aanvanklik bloot uit mnr. Van Boeschoten en 'n aantal klerke bestaan; selfs 'n dekade later het die Hoofkantoor-diensstaat nog maar 'n skrale veertiental poste beslaan. Oorsee het 'n Minister-resident, mnr. Beelaerts van Blokland, uit Den Haag ook die ZAR in Duitsland, Frankryk, en Portugal verteenwoordig, terwyl konsulêre verteenwoordigers met ondermeer Brittanje, België, Italië, Switserland en Frankryk uitgeruil is. Daar was ook konsulêre beamptes van Noorweë en Swede, die V.S.A. en die Kongo-Vrystaat in die ZAR. In Durban was daar 'n Konsul van Transvaal. (18)

Met die uitbreek van die Tweede Vryheidsoorlog het dr. Leyds as Staatsekretaris van pres. Kruger bedank en is aangestel as permanente oorsese verteenwoordiger van die ZAR in Frankryk, België, Rusland, Italië, Oostenryk-Hongarye, ensovoorts. In 'n mate het hy ook as verteenwoordiger van die Oranje-Vrystaat opgetree. Hoewel sy amptelike status met die verloop van die oorlog gekwyn het, is die gesantskap self eers ná die Vrede van Vereniging gesluit. (19)

Die beëindiging van die Boererepublieke het vanselfsprekend ook hul redelik gesofistikeerde diplomatieke bereikings tot niet gemaak. Selfs die nie-blanke volke in Suider-Afrika was ongeneë om met 'n verowerde volk te onderhandel en Suid-Afrika se diplomatieke rol het in die volgende twee dekades gekwyn. (20)

Met die Uniewording is die belange van die vier provinsies wat in ieder geval as gevolg van hul koloniale status intiem met dié van Brittanje verbind was, ten volle verenig met die belange van dié Ryk, waarvan die Unie van Suid-Afrika nou bloot 'n deel geword het. (21)

Vrygewes en lid van die Statebond

Ingevolge die konstitusionele posisie van die Vrygeweste is alle oorsese diplomatieke betrekkings deur die Britse Kroon gehanteer. In die geval van die Unie van Suid-Afrika het dit beteken dat die Britse *Foreign Office* deur die Suid-Afrikaanse Eerste Minister se Departement en die Goewerneur-Generaal, as verteenwoordigers van die Britse Regering en die Kroon, die kanaal was waardeur diplomatieke aktiwiteite gekanaliseer was. Suid-Afrika, net soos Kanada, Australië en Nieu-Seeland, het geen volkeregtelike status gehad nie: almal was bloot koloniale onderdele van die moederland.

Die rol wat die Vrygeweste in die suksesvolle geallieerde oorlogspoging en veral in die vredesonderhandelings te Versailles gespeel het, het egter as aansporing gedien in die strewe na groter konstitusionele outonomie. Geredelik het Suid-Afrika dan ook weer 'n diplomatieke rol begin vervul: 'n mens dink veral aan die leidende rol wat genl. Smuts in die *Imperial War Cabinet* gespeel het, en aan Smuts en Botha se deelname aan die onderhandelings in Parys en ondertekening van die Verdrag van Versailles asook die Handves van die Volkebond as gevolmagtigde verteenwoordigers van die Unie van Suid-Afrika. Hierdie erkenning van die Unie se diplomatieke status laat Smuts by sy terugkeer sê: "In Paris the Union of South Africa was represented on a footing of absolute equality with the greatest nations of the world."⁽²²⁾

As stigterslid van die Volkebond en as mandataris ten opsigte van Suidwes-Afrika het die Unie ook sedert 1919 bygedra tot en deelgeneem aan die Volkebond se verrigtinge in Genève en die vergaderings van die Permanente Mandaatkommissie.⁽²³⁾

Eers in 1925 word die beheer oor die Vrygeweste oorgedra van die *Colonial Office* na die *Dominions Office*, maar Brittanje het reeds in 1923 erken dat 'n Vrygewes onafhanklike diplomatieke verteenwoordiging kan geniet en dat elke Vrygewes se parlement verdrae wat hom raak, moet ratifiseer.⁽²⁴⁾ Met die Rykskonferensie van 1926 is die onafhanklike status van die Vrygeweste in die Balfour-verklaring bevestig as: "autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations."⁽²⁵⁾

Voortaan sou die Unie geregtig wees om op gelyke voet met ander moondhede op internasionale politieke vlak te verkeer. Genl. Hertzog het ook nie op hom laat wag om hierdie reg in die praktyk te bestendig nie.⁽²⁶⁾

Daar dien op gelet te word dat dieselfde Rykskonferensie egter ook bepaal het dat, "in the sphere of Foreign Affairs, as in the sphere of defence, the major share of responsibility rests now, and must for some time continue to rest, with His Majesty's Government in Great Britain."⁽²⁷⁾ Die speenproses sou nog 34 jaar duur.

Stigting van die Departement Buitelandse Sake

As onmiddellike aanleiding tot die stigting van 'n Departement belas met die hantering van die Unie van Suid-Afrika se betrekkinge met vreemde moondhede kan die volkeregtelike erkenning van die outonome status van die Unie, soos vervat in die Balfour-

verklaring, gesien word. Dit was inderdaad die bekroning van genl. Hertzog se ywer om hoër status vir die Unie te verkry. Verskeie ander faktore het egter ook daartoe bygedra.

In 1920 het Kanada versoek om onafhanklike diplomatieke verteenwoordiging by die V.S.A. te hê⁽²⁸⁾ - waarteen geen beginselbesware ingebring is nie en 'n praktyk waarvan die moontlikheid met die 1923-Rykskonferensie bevestig is. Dit en ander praktiese demonstrasies van die internasionale waardigheid en diplomatieke rol van die Vrygeweste, byvoorbeeld die verkiesing van Kanada tot die Volkebondsrade,⁽²⁹⁾ die Ierse Vrystaat se opening van 'n gesantskap in Washington,⁽³⁰⁾ die deelname as onafhanklike kontrakterende partye aan verskeie verdrae en konvensies en lidmaatskap van die Volkebond,⁽³¹⁾ het die weg gebaan vir Suid-Afrika se onafhanklike deelname aan internasionale diplomatieke verkeer.

'n Belangrike aanleiding was natuurlik die praktiese oorweginge: 'n diplomatieke rol, hoe beperk ookal, vereis die nodige masjinerie ten opsigte van mensemateriaal, administrasie en beleid. Slegs 'n doeltreffende, permanente departement kan geskikte personeel trek, oplei, van die nodige ondervinding voorsien en behou. 'n Voorbeeld van die verreikende gevolge van die gebrek aan so 'n organisasie - waarvan vandag nog die vrugte gepluk word - was die hantering van die S.W.A.-aangeleentheid teen die einde van die 19^e eeu: Op 3 Februarie 1884 stuur die Britse regering 'n telegram aan die Kaapse regering met die vraag of die Kaap gewillig sou wees om Britse jurisdiksie oor Angra Pequena (die destydse S.W.A.) te proklameer. Die Goewerneur van die Kaap vra in sy antwoord dat die saak uitgestel word tot na die algemene verkiesing wat toe op hande was, aangesien al die ministers nie in die Kaap beskikbaar was nie. Drie maande later reageer die nuwe

Kaapse regering ná 'n aanmaning met 'n verdere versoek om uitstel vir tien dae. Op 29 Mei 1884 berig die Goewerneur dat die Kaapse regering wel geneë was om S.W.A. namens die Britse regering te annekseer en te beheer. Dit was net drie dae te laat: Bismarck het die gebied reeds op 26 Mei geannekseer. ⁽³²⁾

Sodoende het die gebrek aan 'n permanente organisasie vir die hantering van buitelandse sake Suid-Afrika nie alleen die besitreg van dié gebied gekos nie, maar ook die 1915-oorlog, wêreldhof-, VVO- en talryke ander probleme op die hals gehaal.

Soos die Suid-Afrikaanse Parlement die eerste van al die Vrygeweste was om die implikasies van die 1926-Rykskonferensie en die Balfour-verklaring te bespreek, so het genl. Hertzog ook geen gras onder sy voete laat groei om die implikasies daarvan te benut deur die stigting van 'n eie Departement van Buitelandse Sake nie. Op 1 Junie 1927 word die nuwe Departement in die lewe geroep met die Eerste Minister self as Minister van Buitelandse Sake - 'n tradisie wat 28 jaar lank onafgebroke voortgeduur het. Prof. dr. H.D.J. Bodenstein van die Universiteit Stellenbosch is as Sekretaris van die Eerste Minister, oftewel permanente Sekretaris van Buitelandse Sake, aangewys. Die nuutaangestelde Sekretaris en sy personeel het die Uniebegroting in die eerste jaar £2 200 gekos. ⁽³³⁾

In die parlementêre debatte van 1927/28 het genl. Hertzog hom as volg oor die nuwe Departement uitgelaat: "The Governor-General is no longer the Representative of The British Government in South Africa, but solely of His Majesty the King. Therefore all the work of the Office of the Governor-General for the British Government, all the communications between that Government and ourselves no longer takes place between him and the British Government, with

the result that the work of the Office of the Governor-General has merely been transferred to the Department of External Affairs." (34)

Statutêre erkenning van hierdie "pronounced change in the status of the self-governing Dominions ... in the direction of full statehood in the International Law", soos Oppenheim dit stel, het nie uitgebly nie: (35) Die Britse Statuut van Westminster bevestig dit in 1931 en die Status van die Unie-Wet (1934) plaas onherroeplik die grondwetlike seël op Suid-Afrika se soewereine onafhanklikheid, wat in daardie stadium reeds wêreldwyd op diplomatieke vlak erken is. (36)

Die Unie se Diplomatieke en Konsulêre Diens

Met die totstandkoming van die Departement van Buitelandse Sake in 1927 was Suid-Afrika se enigste buitelandse verteenwoordiger die Hoë Kommissaris in Londen. (37) Streng gesproke was dit geen diplomatieke pos nie, en is trouens eers in Desember 1948 verhoog tot die rang-ekwivalent van 'n ambassadeur. Dit kan eintlik as 'n huishoudelike Statebondsverteenwoordiging beskou word, wat da- teer uit die dae vóór die Statuut van Westminster toe die ondeel- baarheid van die Britse Kroon dit teoreties onmoontlik gemaak het vir die Koning om 'n diplomatieke verteenwoordiger aan homself te akkrediteer. Ná 1927 het die Unie se Londense verteenwoordiger onder die Departement van Buitelandse Sake geressorteer en vol- waardige diplomatieke erkenning geniet.

Die oorsese verteenwoordigers wat die Departement van Mynwese en Nywerheid in Europa, Oos-Afrika en die V.S.A. aangestel het,

naamlik 'n handelskommissaris in Rotterdam sedert 1922 wat in 1925 na Milaan oorgeplaas is, en handelsverteenwoordigers in Nairobi en New York is aan die begin van 1928 na die Departement van Buitelandse Sake oorgedra. (38)

In Staatskoerant nr. 321 van 22 Februarie 1928 is alle aangeleenthede rakende vreemde konsuls en konsulêre sake in die algemeen ook aan die nuwe Departement opgedra.

Die eerste volwaardige diplomatieke missies was die gesantskappe wat in 1929 in Washington, Den Haag en Rome geopen is. Die latere minister Eric Louw het die eerste Unie-gesant in Washington geword, bygestaan deur slegs 'n gesantskap-sekretaris en 'n tikster! Die totale personeel van Buitelandse Sake was destyds 27 siele. Die konsulêre agent in Mosambiek is deur 'n volwaardige Konsul-generaal vervang, en in dieselfde jaar is 'n Gevolmagtigde Verteenwoordiger van die Unie van Suid-Afrika aan die Volkebond in Genève geakkrediteer. (39)

In 1934 is gesantskappe ook in Berlyn, Parys, Stockholm, Brussel en Lissabon geopen, hoewel laasgenoemde drie in bevel van Tydelike Saakgelastigdes geplaas is. In Hamburg is 'n Konsul-generaal aangestel. Gedurende die dertiger jare is konsulate ook in New York en Buenos Aires geopen en die handelskantore te Montreal en Nairobi is verhoog tot diplomatieke verteenwoordiging gesetel in Ottawa en Nairobi: In 1939 is 'n voltydse Gesant in Lissabon aangestel. (40)

In sy *Notes on the Formation of South African Foreign Policy* beweer prof. Edwin Munger dat "through all these years while South Africa was gradually being represented in more and more foreign

capitals, the formation of major South Africa foreign policy was still largely in London."⁽⁴¹⁾ Hierdie verskynsel was deels ge= grond op feitlike omstandighede en deels op sentiment. Suid-Afrika het as 'n jong dogterstaat nog steeds swaar op Brittanje geleun, sy belange gedeel en was met betrekking tot handel en ver= dediging hoogs afhanklik van Brittanje - en het veral ook in die diplomatieke "good offices", ervaring en wydvertakte inligtings= netwerk van Brittanje van groot waarde gevind.⁽⁴²⁾ Sentimenteel was 'n groot gedeelte van die volk van Suid-Afrika verknog aan Brittanje, wat dit as gevolg van bande van bloed en tradisie as hul geestelike "home" beskou het, en dit was dus vanselfsprekend dat Suid-Afrika se buitelandse beleid, veral onder Smuts in die veertiger jare, ten nouste met dié van Brittanje geïdentifiseer sou wees. Gevolglik het Suid-Afrika se diplomatieke in die tussen= oorlogse jare dan ook geen opspraakwekkende of selfs noemenswaar= dige resultate getoon nie. Dit neem nie weg dat die Unie wel deeglik sy diplomatieke rol vervul het nie, inderdaad ook met waardigheid en eer, soos byvoorbeeld toe die Suid-Afrikaanse Ver= teenwoordiger, mnr. Charles te Water, in 1937 en 1938 tot voorsit= ter van die Algemene Vergadering van die Volkebond verkies is.⁽⁴³⁾

Die Tweede Wêreldoorlog het meegebring dat al die diplomatieke missies in Europa, behalwe dié in Stockholm en Lissabon, gesluit moes word. Ná die oorlog is almal egter heropen, net met 'n militêre missie in plaas van 'n gesantskap in Berlyn. 'n Gesant= skap is ook in Athene geopen, asmede 'n aantal konsulêre kantore: in Leopoldstad en Elizabethstad in die Kongo, Kaïro, Tananarivo en in Rio de Janeiro. In 1947 is 'n Permanente Verteenwoordiger aan die VVO in New York ge-akkrediteer.⁽⁴⁴⁾

Aan die einde van die veertiger jare het Suid-Afrika diplomatieke

of konsulêre verteenwoordiging in 19 oorsese stede gehad, plus die militêre missie in Berlyn. Gedurende die eerste dekade van die Nasionale Party-regering het die aantal missies tot 27 gegroei. Die nuwe missies was in Salisbury, Luanda, Madrid, Wenen, Bern, Keulen, Canberra en Santiago, terwyl die Berlyn-missie gesluit is. (45)

Die Nasionale bewind is gekenmerk deur 'n bespoediging van die speenproses van Brittanje, aangehelp deur groeiende nasionalisme en die geleidelike ont-identifisering met Britse belange deur die kiesers. Terselfdertyd het Suid-Afrika se binnelandse politieke ontwikkelinge al hoe meer invloed begin uitoefen op sy buitelandse verhoudinge, wat ondermeer ook bygedra het tot geleidelike afkoeling van die kant van Brittanje. As gevolg daarvan is Suid-Afrika se missies in verskeie Afrika-lande, byvoorbeeld Kafro, Nairobi, Leopoldstad, Elizabethstad en Tananarivo gesluit, terwyl konsulêre kantore van ondermeer Rusland, Tjeggieslowakye en Egipte in Suid-Afrika ook gesluit is. Die Unie se gesantskap in Santiago het dieselfde weg gevolg. Terselfdertyd is Suid-Afrika se eens vrugbare ekonomiese, wetenskaplike en tegniese samewerking met die res van Afrika deur middel van liggame soos die VVO se Ekonomiese Kommissie vir Afrika, C.C.T.A. en C.S.A. beëindig, net soos sy lidmaatskap van ander internasionale forums vir samewerking, byvoorbeeld UNESCO, W.G.O., V.L.O. en ander gespesialiseerde VVO-agentskappe. Aan die begin van die sestigste jare het dit inderdaad voorgekom of die diplomatieke groei en uitbreiding van die afgelede drie dekades tot stilstand gekom het. (46)

Republiekwording en uitwaartse beleid

Die keerpunt van die krisis in Suid-Afrika se internasionale betrekkinge het in 1961 gekom, toe Suid-Afrika se verbintenisse met die Statebond verbreek is en die Unie 'n onafhanklike Republiek geword het. Dié stap het grootskeepse ontwrigting vir Suid-Afrika se diplomatieke diens tot gevolg gehad: nie alleen het die Britse diplomatieke en konsulêre kantore dwarsdeur die wêreld nog steeds tot in daardie stadium verteenwoordigende, regs-, handels-, en konsulêre funksies namens Suid-Afrika verrig nie, maar Brittanje se uitgebreide oorsese diens was, deur die goedgegunstige bemiddeling van die *Foreign Office* 'n belangrike bron van inligting waaroor Suid-Afrika nooit met sy beperkte oorsese verteenwoordiging sou kon beskik nie. Trouens, nieteenstaande Suid-Afrika se diplomatieke onafhanklikheid sedert 1927, het die pad van Suid-Afrika se diplomatie 34 jaar later nog steeds deur Londen geloop, veral met betrekking tot verhoudinge met die Verre-Ooste, Latyns-Amerika, die Midde-Ooste en Afrika.⁽⁴⁷⁾

Die skielike beëindiging van hierdie indirekte verteenwoordiging van Suid-Afrika in soveel sleutelposisies in die internasionale verkeer, het die stimulus verskaf tot die uitbreiding van die Republiek se eie Diplomatieke en Konsulêre Diens. Daarby het die venynige anti-Suid-Afrikaanse veldtog onder die Afro-Asiate veral in die VVO en ander internasionale liggame in die sestigter jare sulke afmetings aangeneem dat die Republiek genoop was om 'n aggressiewer diplomatieke beleid te begin volg ten einde dreigende diplomatieke isolasie af te weer.⁽⁴⁸⁾

Skaars 'n jaar ná Republiekwording is nuwe missies in Wellington, Tokio, Taipei, Hong Kong, San Francisco en New Orleans geopen, wat

spoedig gevolg is deur akkreditering van nie-residensiële Ambassadeurs aan Chili, Bolivië en Paraguay. Ook in Milaan, Londen en München is nuwe konsulêre kantore geopen, terwyl in 1967 Gesante met Malawi uitgeruil is. 'n Ambassadeur in Montevideo, 'n Minister in Helsinki, 'n Permanente Verteenwoordiger aan die Europese VVO-kantoor in Genève, en Konsuls-generaal in Beiroet en Teheran rond Suid-Afrika se diplomatieke uitbreidings aan die einde van die sestiger jare af. Met 'n beroepspersoneel van 180 aan die end van 1969 was die Departement van Buitelandse Sake verteenwoordig deur 34 oorsese missies in 24 lande. (49)

Suid-Afrika se diplomatieke verhoudinge met Afrika het weinig konkrete verbeterings getoon. Die huidige vier missies in Afrika is trouens vyftig persent minder as die van die vyftiger jare, en die Republiek staan nog steeds buite die Organisasie vir Afrika-Eenheid, die E.C.A., C.C.T.A. en C.S.A. Die beginsel van 'n reisende gesant, soos dr. Malan vir Afrika aangestel het in die persoon van minister Charles de Water, is opnuut in ere herstel, maar blykbaar slegs op 'n ad hoc-grondslag en nie juis aan 'n spesifieke persoon verbind nie, dog aan die bekleër van die pos van Hoof van die Afrika-afdeling. Wat betref die omliggende onafhanklike swart state, geld telefoondiplomasie en ad hoc persoonlike skakeling waar nodig: Suid-Afrika skram weg van die wederkerige uitruil van residensiële diplomate met die lande, oënskynlik om koste- en ander praktiese redes. (50)

Wat betref die diplomatieke front van Suid-Afrika se uitwaartse beleid, kan gesê word dat dit betreklik geslaag was indien fisiese uitbreiding as norm geld. As 'n mens egter die toename in die aantal onafhanklike state oor die afgelope 15 jaar in ag neem, het die Republiek nie juis in verhouding gepresteer nie. Die

uitwaartse aanslag aan die ekonomiese front was miskien met groter welslae bekroon, en 'n mens kan vertrou dat die ou stelling dat "diplomasie die vlag volg" ook hier bewaarheid sal word.

Suid-Afrika, wat een van die twintig belangrikste handelslande ter wêreld is, se handel kan in dié opsig inderdaad as 'n instrument van sy diplomاسie dien.

Diensstaat, finansies en ministers

Diplomatiese verteenwoordiging is 'n duur onderneming: selfs in 1927 wou genl. Smuts al weet of die £2 200 aan bykomende uitgawes wat die pas aangestelde Sekretaris en personeel van Buitelandse Sake meegebring het, geregverdig was.⁽⁵¹⁾ Gedurende die laaste jaar van die Verenigde Party-regering het genl. Smuts self £751 000 vir Buitelandse Sake begroot. In 1959 kla min. Louw dat Suid-Afrika se Buitelandse Sake-begroting van £1 290 000 swak vergelyk met dié van ander lande, byvoorbeeld Kanada (£21 miljoen), Australië (£7.4 miljoen), Swede (£4.3 miljoen) en die Arabiese Republiek (£3.1 miljoen).⁽⁵²⁾ Die 1972 begroting van die Republiek vir Buitelandse Sake het R11 818 000 beloop waarvan R1 146 000 vir uitgawes met betrekking tot VVO-lidmaatskap was. Die jongste begroting (1973) maak vir R13 064 000 voorsiening.⁽⁵³⁾

Die huidige diensstaat van die oorsese verteenwoordiging van Suid-Afrika sien soos volg daaruit:

Diplomatiese missies

Buenos Aires	Bern
Canberra	Montevideo

Konsulêre missies

Rio de Janeiro	Taipei
Hamburg	München

Diplomatiese missies

Brussel	Londen
La Paz +	Washington
Brasilia	Santiago +
Keulen	Helsinki
Parys	Athene
Rome	Ottawa
Luxemburg +	Blantyre
Den Haag	Wenen
Asuncion +	Lissabon
Salisbury	Madrid
Stockholm	

VVO - kantore

New York
Genève

E.E.G. -Verteenwoordiging

Brussel

Handelsvertenwoordigers

Melbourne
Toronto
Port Louis

+ Geen residensiële missies nie,
hoewel verteenwoordigers geak=
krediteer is.

Konsulêre missies

Hong Kong	Tokio
Beiroet	Milaan
Wellington	Luanda
Lourenco Marques	
Londen	Glasgow
New York	
New Orleans	
San Francisco	
Tel Aviv	
Teheran	
Montreal	

Ere-konsulêre vertenwoordigers

Sydney, La Paz, Sao Paulo,
Porto Alegre, Belém, Santiago,
Kopenhagen, Düsseldorf, Hanover,
San Salvador, Helsinki, Le Havre,
Thessalonika, Dublin, Milaan,
Triëst, Monaco, Oslo, Innsbruck,
Panama, Asuncion, Lima, Oporto,
Beira, Las Palmas, Barcelona,
Gothenburg, Zürich, Montevideo,
Houston, Los Angeles, Mobile,
Guatamala, Port Louis, Lahti,
Reykjavik, Luxemburg.

Suid-Afrika se Diplomatieke en Konsulêre Diens opereer met ander woorde tans uit 42 missies in 28 verskillende lande - die ere-konsulêre verteenwoordiging buite rekening gelaat. ⁽⁵⁴⁾

Sedert die stigting van die Departement van Buitelandse Sake in 1927 het genl. Hertzog self die pligte van Premier met dié van Minister van Buitelandse Sake verbind - 'n presedent wat deur genl. Smuts in 1939 voortgesit is, en net so deur dr. Malan van 1948 tot 1954 oorgeneem is. Sy opvolger, Eerste Minister Strydom, het die portefeulje in 1954 opgeneem, maar 'n jaar later aan min. Eric Louw oorgedra, wat aanvanklik die portefeulje van Finansies daarmee saam behartig het. Hy het later slegs Buitelandse Sake gehanteer, en is met sy aftrede in 1963 deur die huidige Minister, dr. Hilgard Muller, opgevolg. ⁽⁵⁵⁾

(1) Geskiedkundige materiaal hoofsaaklik ontleen aan:

Van Jaarsveld, F.A., Theo van Wyk en ander. Geskiedenis vir Senior Sertifikaat. Voortrekkerpers, 1959.

Walker, E.A. A History of South Africa. London, 1940.

(2) Schuman, F.L. International Politics. p. 282.

(3) Bøeseke, M.A. en ander. Geskiedenis vir die Senior Sertifikaat. Nasionale Boekhandel, 1957, pp. 518 - 525.

(4) Wessels, F. Grondslae van die Diplomatie, nr. 2. SAUK, 9.1.1969.

(5) Bøeseke, op cit., p. 537 et seq.

(6) De Kock, W.J. Geskiedenis van Suid-Afrika. Staatsdrukker,

- 1971, p. 14.
- (7) Rosenthal, E. South African Diplomats Abroad. S.A. Institute of International Affairs. Johannesburg, 1949, p. 3.
 - (8) De Kock, op cit., p. 14.
 - (9) Aangehaal in Munger, E.S. Notes on the formation of South Africa Foreign Policy. Castle Press, California, 1965, p. 14.
 - (10) Rosenthal, op cit., p. 4.
 - (11) Ibid.
 - (12) Ibid.
 - (13) Id., pp. 4 - 5.
 - (14) Wessels, op cit.
 - (15) Munger, op cit., p. 14.
 - (16) Rosenthal, op cit., p. 6.
 - (17) Id., p. 5.
 - (18) Id., p. 6.
 - (19) Id., p. 7.
 - (20) Wessels, op cit.
 - (21) Olivier, G. South African Foreign Policy. (In Worrall, D. South Africa: government and politics. Van Schaik, Pretoria, 1971, p. 286.)
 - (22) Cockram, Gail M. Vorsters Foreign Policy. Academica, Pretoria, 1970. Introduction.
 - (23) Rosenthal, op cit., pp. 14 - 15.
 - (24) Wessels, op cit.
 - (25) Olivier, op cit., p. 287.
 - (26) Staatskoerant van die Unie van S.A., nr. 915 van 31 Mei 1927.

- (27) Cockram, op cit., Introduction, p. 10.
- (28) Wessels, op cit.
- (29) Munger, op cit., p. 15.
- (30) Van Jaarsveld, op cit., p. 493.
- (31) Rosenthal, op cit., p. 14.
- (32) Id., pp. 9 - 11.
- (33) Hansard, Vol. X, 1927 - 28, Col. 152 ff.
- (34) Ibid.
- (35) Oppenheim, L. International Law, a treatise. Vol. 1, London, 1947, p. 181.
- (36) Wet nr. 69 van 1934.
- (37) Barratt, J. The Department of Foreign Affairs, In Worrall, op cit., p. 333.
- (38) Ibid.
- (39) Cockram, op cit., p. 10.
- (40) Rosenthal, op cit., p. 19.
- (41) Munger, op cit., p. 16.
- (42) Olivier, op cit., p. 288.
- (43) Munger, op cit., p. 16.
- (44) Barratt, op cit., p. 334.
- (45) Ibid.
- (46) Ibid.
- (47) Ibid.
- (48) Olivier, op cit., p. 305.
- (49) Barratt, op cit., p. 335.

- (50) Munger, op cit., p. 96.
- (51) Hansard, Vol. X, 1927 - 28, Col. 152 ff.
- (52) Hansard, Senaatsdebatte, Col. 4536-7, 17.6.1959.
- (53) Buitelandse Sake Begroting van Uitgawes vir 1973 - 74.,
R.P. 2 - 1973.
- (54) Lys van die Departement van Buitelandse Sake, Staatsdrukker,
Pretoria, 1973.
- (55) Cockram, op cit., p. 12.

HOOFSTUK 3

DIE DEPARTEMENTELE OPSET IN SUID-AFRIKA

Die struktuur van die Departement

Met sy stigting op 1 Junie 1927 was die Departement van Buitelandse Sake een van 22 staatsdepartemente in Suid-Afrika, met die Eerste Minister self as hoof van die Departement, bygestaan deur 'n Sekretaris en 'n Assistent-Sekretaris, wat ook as Klerk van die Uitvoerende Raad en Sekretaris van die Eerste Minister opgetree het. Hierdie persoonlike hantering van Buitelandse Sake deur die Eerste Minister en die verstrengeldheid tussen dié twee Departemente is voortgesit deur die vier Premiers wat genl. Hertzog opgevolg het en is, volgens Munger,⁽¹⁾ in die praktyk ook deur dr. Verwoerd behou met betrekking tot buitelandse beleidsvorming, al was daar sedert 1955 'n aparte portefeulje vir Buitelandse Sake geskep.

i. Die Minister

Op 10 Januarie 1955 is Eric Louw as die eerste Minister van Buitelandse Sake aangestel - 'n pos wat hy aanvanklik met die portefeulje van Finansies gekombineer het. Agt jaar later is hy deur dr. Hilgard Muller opgevolg, wat tans nog dié pos bekleed.⁽²⁾

Ministers ontleen hul gesag om as hoofde van departemente op te tree aan artikel 20 van die Grondwet. Ministers funksioneer egter in 'n dubbele hoedanigheid, aangesien die politiek wesenlik

die bron van hulle mag is en hulle ook optree as politieke skakels tussen die Regering en die kiesers. Volgens sen. Jan de Klerk, destydse Minister van Binnelandse Sake, op die 11^e Jaarkonferensie van Hoofde van Departemente en Administrasies, 16 Oktober 1964,⁽³⁾ vloei daaruit voort dat "met inagneming van die grootte en omvang van departementele werksaamhede, die Minister nie persoonlik in administratiewe besonderhede betrokke kan raak sonder om sy essensiële politieke funksie te verwaarloos nie.

"As hoof van 'n departement is die taak van 'n individuele Minister om die doelwitte wat sy eie departement nastreef, te bepaal, die breë beleid ter bereiking van die doelwit neer te lê en sy eie begrip en sin van die dringendheid vir die bereiking van die doelwitte by amptenare in te skerp. Amptenare het weliswaar as adviseurs van Ministers invloed op beleidvorming, maar dra die volle persoonlike verantwoordelikheid vir die dag-tot-dag-bestuur van departemente."

Die Minister van Buitelandse Sake is gevolglik in ooreenstemming met erkende diplomatieke praktyk belas met die verantwoordelikheid vir Suid-Afrika se buitelandse beleid, nie slegs met betrekking tot die politieke aspekte daarvan nie, maar ook vir sover toesig oor en die koördinering van die Republiek se ekonomiese, finansiële, militêre, maatskaplike, kulturele en ander verhoudinge met ander lande geraak word. Die Minister van Buitelandse Sake raadpleeg die Eerste Minister oor die belangriker aspekte van buitelandse beleid voordat hy 'n besluit neem. So ook sal hy ander lede van die Kabinet raadpleeg oor die aangeleenthede waarin hulle moontlik betrokke kan wees.⁽⁴⁾

ii. Die Sekretaris

Die voltydse hoofamptenaar wat verantwoordelik is vir die bestuur en administrasie van 'n departement, heet die Sekretaris. Sedert

prof. H.D.J. Bodenstein van die Universiteit Stellenbosch in 1927 as die eerste Sekretaris van Buitelandse Sake aangewys is, is dié pos deur verskeie bekwame persone beklee, onder wie die here D.D. Forsyth en G.P. Jooste. Die huidige Sekretaris is Brand Fourie.

Hoewel die pos van Sekretaris van Buitelandse Sake as gevolg van die unieke situasie in Suid-Afrika dat vier agtereenvolgende Eerste Ministers ook die portefeulje Buitelandse Sake beklee het,⁽⁵⁾ miskien onverdiende status verwerf het - aangesien die Sekretaris dan vanselfsprekend 'n belangriker en invloedryker rol sou speel as wanneer hy met 'n gewone Minister wat voltyds net dié één portefeulje hou, sou skakel - is die senioriteit van dié pos tog ook in 'n mate verskans in diplomatieke gebruik. So byvoorbeeld maak die Republiek se Amptelike Voorranglys voorsiening vir die Sekretaris van Buitelandse Sake om, waar hoofde van diplomatieke missies teenwoordig is, dieselfde senioriteit as die Kommandant-generaal van die Weermag te geniet - met ander woorde ver bokant sy departementele kollegas.

iii Organisatories - administratiewe indeling

Sedert die stigting van die Departement tot so onlangs as 1969 het die interne strukturele verdeling op funksionele grondslag geskied.⁽⁶⁾

Met die totstandkoming van 'n aparte Afrika-afdeling in die Departement in 1959 het die geografiese faktor vir die eerste maal na vore gekom, hoewel die Afrika-onderafdelings nie geografies nie, maar funksioneel verdeel is.

Die aanvanklike verdeling was soos volg:⁽⁷⁾

1. Politieke en Diplomatieke Afdeling:
 - a) Politieke Inligting
 - b) Algemene Politiek
 - c) Protokol
 - d) Kode

2. Ekonomiese en Algemene Afdeling:
 - a) Ekonomie en Internasionale Agentskappe
 - b) Internasionale Handel
 - c) Algemene Aangeleenthede

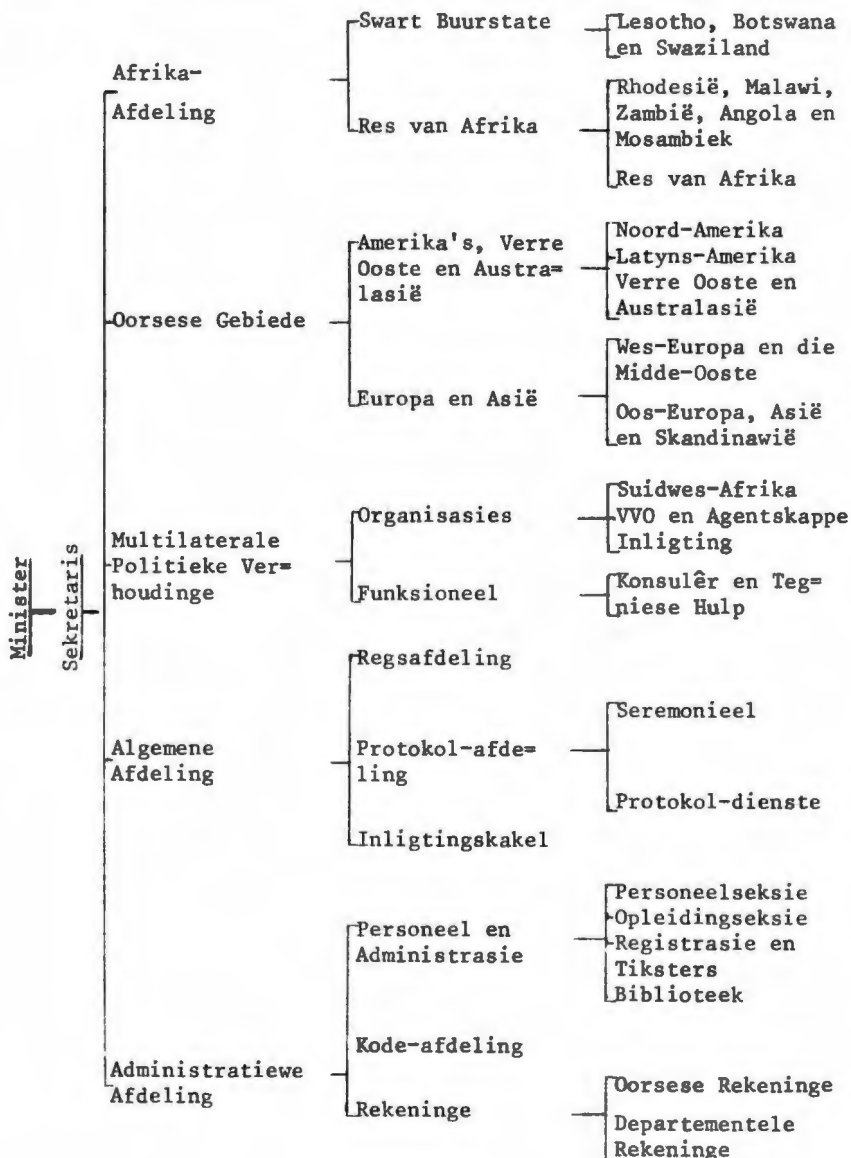
3. Administratiewe Afdeling:
 - a) Registrasie
 - b) Biblioteek
 - c) Personeel en Rekeninge

Gaandeweg moes egter voorsiening gemaak word vir funksionele uitbreidings in die departementele opset: so is die aantal afdelings met twee uitgebrei, naamlik die Konsulêre (wat belas was met visums, uitlewerings, verdrae en eise ensovoorts) en die Afrika-afdeling (wat onderverdeel is in die Ekonomiese, Politieke en Teg-niese Samewerking-seksies. Laasgenoemde seksie was belas met C.C.T.A., E.C.A., ensovoorts). Ander seksies wat mettertyd bygekom het, was dié vir die VVO, Regsadviseurs, Wetenskaplike Same-werking en Veiligheidskakeling.⁽⁸⁾

Soos die Departement se funksies uitgebrei het en met die steeds toenemende verstrengeldheid van politieke, ekonomiese en ander gespesialiseerde funksies op internasionale vlak, het dit duidelik geword dat 'n funksionele verdeling op die lange duur nie doel-treffend en aanpasbaar genoeg is vir die behoeftes van 'n

groeïende departement nie. Baie aangeleenthede kon eenvoudig net nie bevredigend toegewys word in die funksionele stelsel nie, terwyl klemverskuiwings in die ontwikkeling van 'n saak geredelik kon lei tot verkeerde liassering, gebrek aan kontinuïteit, onnodige hantering en vertraging. Volgens Barratt⁽⁹⁾ "efficiency is not increased by functional separations, and the officers concerned can give better co-ordinated advice on relations with a particular country if they can consider all aspects of relations with that country. In any case the Department's role is primarily political, and those economic, scientific, cultural and other matters requiring specialised attention are handled by the relevant functional Departments of the Government."

DIE HUIDIGE GEOGRAFIESE INDELING VAN DIE DEPARTEMENT



In 1969 is die Departement gereorganiseer op geografiese grondslag - oftewel op die grondslag dat alle aangeleenthede rakende 'n spesifieke streek deur dieselfde lessenaar of seksie gehanteer word.⁽¹⁰⁾ Die drie hoofindelings, naamlik Afrika, Die Res van die Wêreld en Internasionale Organisasies, staan onder leiding van Adjunk-Sekretarisse, bygestaan deur afdelingshoofde met die rang van Ondersekretaris - laasgenoemde ook in die Algemene Afdeling. Hierdie Ondersekretarisse het beheer oor die verskillende seksies, wat onder leiding van Rade staan. Verdere onderverdeling geskied in lessenaars, met Eerste Sekretarisse in beheer, wat verantwoordelik is vir spesifieke lande of streek- of belangegroeperings van lande. Hulle word bygestaan deur Tweede en Derde Sekretarisse, Kadette en vroulike Navorsingsassistentente. Behalwe vir laasgenoemde kategorie, is al die personeel van hierdie afdelings Buitelandse Diensbeampes wat met ander woorde 'n gedurige personeelrotasie in die hand werk.

Die Administratiewe Afdeling is ook onder leiding van 'n Adjunk-Sekretaris, maar hy en sy personeel is permanent op Hoofkantoor gestasioneer en is nie lede van die Buitelandse Diens nie. Uitsonderings is die Buitelandse Assistentente, wat deur die Kode-afdeling opgelei word uitsluitend vir oorsese diens. Met die uitbreiding van missies oorsee en die gevolglike toename in administratiewe, rekeninge- en personeelwerk, het die neiging ook die afgelope paar jaar ontstaan om beampes uit die Administratiewe Afdeling na missies oor te plaas - maar bloot in administratiewe hoedanigheid en nie as buitelandse dienspersoneel nie.

Uit die feit dat 50 persent van die seksies in die Afrika-afdeling hulle besig hou met die drie swart buurlande van die Republiek, Lesotho, Botswana en Swaziland, blyk die oorheersende belang wat

aan dié wêrelddeel geheg word. Daarbenewens beslaan Suidelike Afrika 75 persent van die totale Afrika-afdeling, en die Afrika-afdeling self vergelyk gunstig met die een ander afdeling wat aan die bilaterale verhoudinge van die Republiek met die hele res van die wêreld gewy is.⁽¹¹⁾

Die seksies wat belas is met die VVO se Gespesialiseerde Agent=skappe en Ekonomiese, Wetenskaplike en Tegniese Samewerking, leun swaar op die betrokke staatsdepartemente of instansies soos die WNNR, die Raad op Atoomkrag en Onderstepoort, en moet nie gesien word as gespesialiseerde seksies nie, maar eerder as skakelseksies.⁽¹²⁾

Ná die reorganisasie het konsulêre verantwoordelikhede onder die onderskeie afdelings verdeel geraak, wat meebring dat visumaan=soekverwysings, navrae oor konsulêre en handelskeepvaartprobleme ensovoorts deur elke afdeling gehanteer word. Hierdie desentralisasie het nogal kritiek binne die Departement uitgelok, aangesien dit ekstensiewe personeelgebruik, veelvoudige skakeling met dieselfde buite-instansies, duplisering en vertraging meebring. (Die Konsulêre Dienste-afdeling hanteer nie gewone konsulêre sake nie, maar net verdrae, eise, diplomatieke dokumentasie soos volmagte, ensovoorts.)

Hoewel gespesialiseerde ekonomiese materiaal soos dokumentasie van AOTH en UNCTAD deur die Ekonomiese Samewerkingseksie gehanteer word, word ondervind dat ekonomiese roetine-verslaggewing dikwels te gespesialiseerd is vir die basies polities-opgeleide diplomaat. Daar is al gespekuleer oor die wenslikheid van die herinstelling van 'n funksionele seksie wat slegs met ekonomiese en handelsaan=geleenthede belas is.⁽¹³⁾

Die behoefte is ook gevoel aan die daarstelling van 'n Inligtingsafdeling om publikasies van die Departement voor te berei, en wel uit die politiek-spesifieke Buitelandse Sake-oogpunt, en funksioneel toegespits op die besondere doel en streek waarvoor dit benodig word.⁽¹⁴⁾

Barratt merk op dat daar geen voorsiening is vir 'n afdeling belas met die oorhoofse beplanning van buitelandse beleid soos waaroor die meeste ander lande beskik nie.⁽¹⁵⁾

Funksionering van die Departement

Volgens die Staatsdienskommissie se Werwingsbrochure vir Buitelandse Diensbeamptes⁽¹⁶⁾ is die funksies van die Departement van Buitelandse Sake ondermeer "om inligting wat uit bronne in die buiteland ontvang word, te verwerk, te ontleed en vir aandag aan die betrokke staatsdepartement of agentskap deur te stuur; om buitelandse sendings in verband met die beleid, planne en besluite van die Regering voor te lig; om planne en voorstelle in verband met beleid op die gebied van buitelandse betrekkings op te stel wat aan die Regering vir sy oorweging voorgelê moet word en om in voeling te bly met die plaaslike diplomatieke sendings van ander lande. Daarbenewens help die Protokol-afdeling met die reëling van staatsfunksies, en hy adviseer ook belangstellendes oor die korrekte diplomatieke prosedure vir ander formele geleenthede." Die Departement funksioneer dus hoofsaaklik op drie terreine naamlik beleid, buitelandse verteenwoordiging en plaaslike diplomatieke skakeling.

i. *Adviserend en uitvoerend*

As 'n mens die begrip diplomasie saam met Hans Morgenthau omskryf as "the formation and execution of foreign policy on all levels, the highest as well as the subordinate,"⁽¹⁷⁾ dan is hierdie inderdaad die belangrikste terrein waarop die Departement van Buitelandse Sake beweeg. Die vraag is: in welke mate speel die Departement 'n rol in die buitelandse beleid van die Republiek?

Munger⁽¹⁸⁾ beweer die volgende oor die rol van Buitelandse Sake in beleidsvorming: "... South African diplomats do not carry much weight at the highest level of policy making.

"If one were to list the most important people making foreign policy, the names might well run: 1. Dr. Verwoerd. 2. Dr. Verwoerd. 3. Dr. Verwoerd. 4. Foreign Minister Muller. 5. The Cabinet. 6. Secretary G.P. Jooste, etc.

"South African policy is highly concentrated in the hands of a few people ..."

In 'n omsendbrief van die Kantoor van die Eerste Minister word die verantwoordelikhede van die Departement van Buitelandse Sake beperk tot "die toepassing en uitvoering van alle aspekte van die land se buitelandse beleid soos aan die Minister van Buitelandse Sake opgedra ..."⁽¹⁹⁾

Hierby sluit die bewerings van Barratt⁽²⁰⁾ aan dat "the Cabinet bears responsibility for all official decisions in the foreign affairs field ..." en "major questions which involve a new policy or a difficult interpretation of an existing policy are actually

decided in Cabinet." Hy kom tot die gevolgtrekking:

"It can be said that many of the decisions which must frequently be made on matters of varying importance are taken on the basis of Departemental recommendations. However, it is clear that the voice of the Department of Foreign Affairs in the making of major foreign policy decisions is limited ..."

Ten einde te bepaal wat presies die funksie van die Departement is, moet die hele proses van beleids- en ander beslissings van naderby bekryk word.

Waar 'n formulering van beleid of beslissing oor 'n saak nodig is, hetsy op aanvraag van 'n oorsese missie of aanhangig gemaak op Hoofkantoor self, word die saak gewoonlik in 'n memorandum vervat, met die menings en aanbevelings van die betrokke afdeling wat met die saak belas is. Waar nodig word senior kollegas van ander afdelings geraadpleeg voordat die memorandum aan die Sekretaris vir oorweging voorgelê word. Indien hy nie finale uitsluitel kan gee nie, lê hy die saak aan die Minister voor, wat òf in konsultasie met die Sekretaris òf op sy eie tot 'n besluit geraak. Indien 'n saak egter belangrike binnelandse politieke implikasies het, word die Eerste Minister gewoonlik geraadpleeg wat dan òf self die beslissing neem òf die aangeleentheid na die Kabinet verwys. (21)

Op hierdie wyse word 'n groot aantal buitelandse beleidsbeslissings deur die Kabinet geneem, as gevolg van die onafskeidbare verstrengdheid van Suid-Afrika se huishoudelike probleme met sy buitelandse beleid.

Dikwels word egter, veral met besluite wat uit binnelandse beleid spruit, beslissings oor buitelandse aangeleenthede of wat reper=kussies het op buitelandse beleid, op die hoogste vlak alleen geneem - miskien in konsultasie met die Sekretaris, wat op sy beurt van sy heel senior beamptes mag raadpleeg - sonder dat die saak vooraf op departementele vlak vir oorweging of aanbevelings ter sprake was. "The Department's function is then merely to carry out the decisions which are relayed down from the top, and, if necessary transmit it to any Mission or Missions abroad which may be concerned." (22)

Dikwels is ander Departemente betrokke by buitelandse aangeleenthede, soos byvoorbeeld die Departemente Handel, Verdediging, Binnelandse Sake, Inligting, Toerisme, ensovoorts, maar daar bestaan slegs een interdepartementele komitee, naamlik die Buitelandse Handelsbetrekkingskomitee, waarop verteenwoordigers van die Departemente Handel, Nywerheidswese, Mynwese, Landbou en Doeane en Aksyns sitting het, onder voorsitterskap van die Sekretaris van Buitelandse Sake. Dié Komitee vergader gereeld om aanbevelings te formuleer vir oorweging deur die Kabinet. Die eertydse interdepartementele Beleidskomitee, waarin Binnelandse Sake sitting gehad het, bestaan tans nie meer nie. (23) Verder vind interdepartementele konsultasie wat buitelandse aangeleenthede betref, op 'n ad hoc-basis plaas - meesal op Ministersvlak.

Dit is duidelik dat die Minister van Buitelandse Sake 'n sleutelposisie beklee in die bepaling van die rol wat sy Departement in beleidsvorming speel: sy vertrou in die aanbevelings van sy amptenary, sy persoonlike invloed in die Kabinet en by die Eerste Minister asook sy relatiewe persoonlike politieke mag dra alles daartoe by.

Wat ookal die mate waarin Buitelandse Sake 'n rol in beleidsformule-
tering speel, is die Departement nogtans 'n noodsaaklike medium
waardeur die beleidmakende masjinerie oor buitelandse aangeleent-
hede ingelig en geadviseer word. Nie alleen is omvattende en be-
troubare inligting oor ontwikkelinge oorsee wat vir die Republiek
van belang is, noodsaaklik ten einde die Regering in staat te stel
om beleidsvorming en -aanpassings daar te stel nie, maar selfs
bloot net om hulle verantwoordelik ingelig te hou oor Suid-Afrika
se plek in die hedendaagse snel veranderende wêreld. Uit sy ryk-
dom van gespesialiseerde ervaring, met behulp van gereelde en ge-
leentheidsverslae van verteenwoordigers oorsee wat in Suid-Afrika
getoë is en die politieke verhoudingsmilieu volkome beheers, so-
wel as uit bronne en argiewe van openbare en vertroulike aard, is
die Departement van Buitelandse Sake nie alleen by uitnemendheid
geskik om agtergrondmateriaal en feitegewens oor spesifieke
aangeleenthede te verstrek nie, maar ook om aanbevelings te doen
en advies te verstrek ten einde dit vir die beleidvormers maklik
te maak om tot gevolgtrekkings te geraak. Hierin lê ook die
sterkte van dié Departement.

In die tweeledige proses van die hantering van buitelandse betrek-
kinge is die Departement van Buitelandse Sake egter ook belas met
die uitvoering en toepassing van die Regering se buitelandse be-
leid. Hierdie uitvoerende funksie omvat sowel die deursending
van Regeringsbeslissings na oorsese missies en die bekendstelling
daarvan in onderhandelinge met buitelandse verteenwoordigers binne
die Republiek. Dit lei tot die volgende twee funksieterreine,
naamlik skakeling deur middel van oorsese verteenwoordigers en met
die plaaslike diplomatieke korps.

ii. *Verteenwoordiging oorsee*

Die Departement van Buitelandse Sake is verantwoordelik vir die behartiging van die Republiek se betrekkinge met oorsese lande en internasionale organisasies, onder meer deur die aanstelling van diplomatieke en konsulêre verteenwoordigers. Dié Departement administreer dan ook die Suid-Afrikaanse Diplomatieke en Konsulêre Diens, waaruit die oorgrote meerderheid professionele beamptes op Suid-Afrika se oorsese missies aangestel word. (24)

Die Republiek se bilaterale verteenwoordiging oorsee bestaan uit Ambassades, Gesantskappe, Konsulate-generaal, Konsulate en die Kantoor van die Geakkrediteerde Diplomatieke Verteenwoordiger in Salisbury. Op multilaterale vlak het die Republiek Permanente Verteenwoordigers geakkrediteer aan die Verenigde Nasies se hoofkantoor in New York en die Europese kantoor in Genève, asook aan die EEG in Brussel. Ere-konsulêre Verteenwoordigers word wel deur die Departement aangestel, maar nie verder geadministreer nie, behalwe vir die betaling van 'n nominale toelaag ter bestryding van hul kantooruitgawes.

Die Departement stuur ook van tyd tot tyd ad hoc verteenwoordigers oorsee, byvoorbeeld as buitengewone verteenwoordigers by 'n staatsfunksie in 'n land waar die Republiek geen permanente verteenwoordiging het nie, of om internasionale of streekkonferensies by te woon. (25)

Politieke aanstellings in die Diplomatieke Diens word nie deur die gewone departementele kanale gedoen nie, maar deur die Kabinet - hulle word egter gewoonweg deur die Departement geadministreer. Drie diplomatieke poste word tans deur oud-politici beklee, te wete Londen, Wenen en New Orleans.

Hoewel die Departementele staatsdiensrange van lede van die diplomatieke diens gegradeer is van Buitelandse Diensbeampte 8 tot Bdb 1, volg die gangbare titels die erkende internasionale gebruik, naamlik Derde Sekretaris of Vise-konsul (Bdb 8), Tweede Sekretaris of Konsul (Bdb 7), Eerste Sekretaris of Konsul-generaal (Bdb 6), Raad (Bdb 5), Minister of Onder-Sekretaris (Bdb 4), Ambassadeur of Adjunk-Sekretaris (Bdb 3 tot 1).

Personeeladministrasie, bevordering, merieteverslaggewing, verhogings, tuisverlof, ensovoorts, van Buitelandse Diensbeamptes oorsee word deur die Personeelafdeling van die Departement beheer, ⁽²⁶⁾ terwyl finansiële beheer, toewysing van fondse en kontrole oor rekening van oorsese missies die verantwoordelikheid van die Rekening-afdeling van die Departement is. ⁽²⁷⁾ Missies se kode-seksies is ook, wat materiaal en sekuriteit betref, verantwoording aan die Departementele Kode-afdeling verskuldig. ⁽²⁸⁾ Oorsese geboue wat die eiendom van die Suid-Afrikaanse Regering is, asook meubels en ander toerusting, word regstreeks deur die Departement van Openbare Werke beheer, deur administratiewe bemiddeling van Buitelandse Sake. ⁽²⁹⁾

Die Protokol-afdeling van die Departement is verantwoordelik vir die akkreditering van diplomatieke en die aanstelling van konsullêre beamptes oorsee. ⁽³⁰⁾ Dié afdeling moet allereers Staatspresidensiële goedkeuring vir beoogde aanstellings aanvra, en daarna agtëment deur diplomatieke kanale by die vreemde regering. Protokol is ook verantwoordelik vir die opstelling van die nuwe Hoof van Missie se geloofsbrief en die herroepingsbrief van die uittredende een. In die geval van konsullêre aanstellings word kennis van die beoogde aanstelling deur diplomatieke kanale gegee, benoemingsbriewe opgestel en reëlins getref met die ontvangende Staat om 'n erkenningsbesluit uit te reik. Waar vroeër aan

bekleërs van alle konsulêre range benoemingsbriewe en erkenningsbesluite uitgereik is, word dit deesdae slegs aan Hoofde van Konsulêre kantore uitgereik, net soos in die geval van diplomatieke Hoofde van Missie.

Die diplomatieke en konsulêre missies oorsae vorm, volgens skrywers soos Barratt,⁽³¹⁾ kommunikasiekanale tussen die onderskeie regerings. Miskien moet die oorsese missie liever as plaaslike eindpunte van die Departement van Buitelandse Sake, oftewel die sender-Regering, gesien word, aangesien die blote deursending van boodskappe wel ook één van die take van 'n oorsese missie is, maar beslis nie sy bestemming nie: anders sou die aanstelling van kodeklerke in oorsese lande voldoende kanale kon daarstel vir boodskapverkeer. Missies moet verteenwoordig, verduidelik, interpreteer, evalueer, beskerm, reageer op aanklankrefleksie, onderhandel, openbare media aanwend, ens. Hulle is dus veel meer as 'n blote instrument, hoewel die hedendaagse snelheid van verkeer en kommunikasie neig om die inisiatief en diskresie van diplomate te beperk, en daar beslis gevare bestaan dat missies mettertyd al hoe meer tot die status van kommunikasiekanale verlaag kan word. Slegs die persoonlike kwaliteite van die diplomaat en die onvervangbare meriete van persoonlike skakeling op internasionale vlak sal die absolute waarborg in die toekoms bly dat diplomate meer is as kommunikasiekanale.

Munger⁽³²⁾ verwys in sy behandeling van die rol van die Ambassadeur in Suid-Afrika se buitelandse beleidvorming, na "the general rule that Ambassadors do not carry as much weight in the formation of South African foreign policy as they do for some nations," en hy beweer in verband met Pretoria se verhouding met Suid-Afrika se oorsese missies: "It doesn't take much out of a routine nature

to have the full decision shifted to Pretoria. In fact, it can be said that Pretoria keeps very tight reins on those stationed abroad. Part of this derives from the closeknit nature of the Foreign Service, and some from hard experience. Perhaps even more of the thoroughly experienced diplomats are concentrated in the home capital than in most foreign services. This means that their judgements genuinely need to be sent to foreign capitals. If this is a partial reflection on the quality and independent judgment of some South African diplomats stationed abroad, it is as much a recognition that their task is an exceptionally difficult one."

iii. Skakeling met Diplomatieke Korps

Die Departement van Buitelandse Sake is verantwoordelik vir skakeling met die plaaslike korps van buitelandse verteenwoordigers in Suid-Afrika, en tree in die opsig ook as middelaar op waar die aangeleenthede waaroor die buitelandse verteenwoordigers wil kommunikeer, eintlik die uiteindelijke verantwoordelikheid van ander staatsdepartemente kan wees. Die Buitelandse Ministerieopset funksioneer met ander woorde ook as agent van ander Suid-Afrikaanse instansies in wedsydse skakeling op beleidsvlak met die diplomatieke korps. (33)

In uitsonderlike gevalle vind regstreekse skakeling op suiwer tegniese vlak wel plaas tussen diplomatieke missies en staatsdepartemente, maar dan met Buitelandse Sake se goedkeuring, byvoorbeeld waar Militêre Attachés met die Departement Verdediging, Doeanebeamptes met die Departement van Doane en Aksyns of Handelssekretaris met die Departement van Handel skakel.

Die gewone prosedure waar vreemde diplomate in die Republiek amptelik vertoë wil rig, onderhandelinge wil aanknoop of inligting wil verkry, is om 'n afspraak met die verantwoordelike persoon in die betrokke seksie waaronder sy land ressorteer, te reël en dan die saak informeel te gaan bespreek of formeel deur middel van 'n *aide-memoire*, *note-verbale* of dergelike memorandum of brief ahangig te maak.⁽³⁴⁾ Die betrokke beampte kan dan die inligting verstrek of die nodige uitsluitel gee, tensy dit buite sy jurisdiksie val of sodanige netelige implikasies het dat hy dit gerade sou ag om dit na die Sekretaris te verwys, in welke geval hy 'n memorandum oor die hele aangeleentheid aan die Afdelingshoof sou opstel, wat die saak op sy beurt verder sal voer. Die Sekretaris of Minister self kan moontlik die betrokke gesant ontbied indien hy verdere inligting wil verkry, maar gewoonlik word die beslissing deur die persoon met wie hy oorspronklik geskakel het, aan die gesant oorgedra. (Indien nodig, word die Republiek se gesant in dié betrokke land ook op hoogte gehou van sulke onderhandelinge.)

Op sy beurt onderneem die Departement soms onderhandelinge met plaaslike verteenwoordigers, veral waar die Republiek nie wedersydekerig in dié betrokke lande verteenwoordig is nie. Prosedure-, seremoniële of multilaterale aangeleenthede word gewoonlik deur middel van omsendbriewe aan die korps oorgedra.⁽³⁵⁾

Op seremoniële en administratiewe vlak is die Protokol-afdeling van die Departement die kanaal van kommunikasie met die diplomatieke korps.⁽³⁶⁾ Wat die aanstelling van vreemde gesante in die Republiek betref,⁽³⁷⁾ is Protokol daarby betrokke van die ontvangs van die aansoek om *agrément*: dié afdeling win die vertroulike inligting in op grond waarvan besluit word of die diplomaat

persona grata sal wees; verkry die Staatspresident se goedkeuring vir die aanstelling by wyse van ministersminuut; verleen skriftelike *agrément*; reël die oorhandiging van die geloofsbrief en doen die nodige stappe vir akkreditering, soos die publikasie van die kennisgewing in die Staatskoerant.

Op seremoniële vlak reël Protokol vir die persoonlike ontmoeting en afskeid van diplomate by hul aankoms en vertrek, hul amptelike besoeke op die Sekretaris en die Minister, asmede die oorhandigingsplegtigheid van geloofsbriewe by die Staatspresident en die daaropvolgende beleefdheidsbesoek op die Eerste Minister. (38)

Ook die besoeke wat gewoonlik deur die Hoof van Missie se vrou op die gades van genoemde hoogwaardigheidsbekleërs afgelê word, word deur Protokol gereël. By alle funksies waar die diplomatieke korps verteenwoordig is, word die hulp van Protokol gewoonlik ingeroep om te help met die bepaling van voorrang, die opstel van tafelmanne, voorskrifte omtrent kleredrag, ensovoorts.

Protokol is natuurlik ook betrokke by die reëling van die Staatspresident se amptelike aankomste en vertreke, die Parlementsopening, staatsbegrafnisse en alle ander amptelike staatsgeleenthede waar protokolreëls ter sprake is of waarby diplomate betrokke is. (39)

Wat die verskaffing van allerlei dienste namens plaaslike en streekowerhede betref, kom die Protokol-afdeling ook sterk in die gedrang: belastingvrye invoere, belasting- en koopregafslag op plaaslike aankope, vrystelling van lisensiegelde vir honde, vuurwapens, motorvoertuie, ensovoorts, word namens diplomate deur Protokol gereël. (40) Dieselfde geld permitte vir die aanhou van bediendes of vir reis na gebiede waarvoor toegangspermitte nodig

is. Ook waar lede van die diplomatieke korps in die moeilikheid mag beland weens verkeers- of ander oortredings, tree die Protokol-afdeling in die bresse. In dié opsig speel die Departement 'n belangrike rol in die voorkoming en uitstryking van probleme of haakplekke, wat andersins diplomate in die vrye uitvoering van hul pligte kan strem en daardeur die bestaande goeie verhoudinge kan versteur.

Personeel

i. Werwing en keuring

Die aanstellingsvereistes vir diplomatieke diens in die Departement van Buitelandse Sake is enige erkende universiteitsgraad, wat by voorkeur kursusse in Ekonomie en Regte insluit. Kandidate moet ook onder die ouderdom van 26 jaar wees, Suid-Afrikaanse burgers, ten volle tweetalig en verkieslik met 'n kennis van vreemde tale, veral Frans.⁽⁴¹⁾

Vakatures op die gewone toetredingsvlak van diplomatieke Kadet word jaarliks in koerante geadverteer, meesal Augustus/September. Teen dieselfde tyd probeer die Opleidingsbeampte om 'n bekendstelingsbesoek aan alle universiteite (vir sover dit gereël kan word) af te lê, ten einde moontlike kandidate voor te lig en te werf. Gewoonlik word sodanige besoeke op kampuskennisgewingsborde bekend gestel en reëlins word getref vir 'n ontmoeting met studente veral in Kommunikasiekunde, Staatsleer en Regte wat moontlik belangstel.⁽⁴²⁾

Hoewel die meeste Kadette aan die begin van elke kalenderjaar in diens geneem word, kan aansoek te eniger tyd gedurende die jaar

gedoen word. Vakatures word ook in die Staatsdienskommissie se vakaturelyste gepubliseer, wat veral aansoekers uit die meer senior klerklike range van die staatsdiens trek. Inname van Kadette vind tans van tyd tot tyd plaas sodra die aansoekers 'n sitting van die Keurraad regverdig.⁽⁴³⁾

Die Departementele Keurraad of Keurkomitee bestaan uit die Adjunk-Sekretaris (Personeel), en Onder-Sekretarisse uit die verskillende afdelings van die Departement, of hul verteenwoordigers. Die Komitee se oogmerk is om vas te stel of die kandidaat se voorkoms en houding, kennis, aspirasies, karakter en kwalifikasies aandui dat hy geskik is vir 'n diplomatieke loopbaan, sowel uit die Departement se oogpunt as uit sy eie. Daar word, volgens die werwingsbrosjure, "'n hoë standaard van persoonlike eienskappe van elke kandidaat verlang. Dié eienskappe kan soos volg opgesom word:

- a) Integriteit;
- b) Takt, diskresie en selfbeheersing;
- c) Toegewydheid en ywer;
- d) Vasberadenheid, volharding en geduld;
- e) Innemendheid en aangenaamheid in die omgang;
- f) Intelligensie, visie en goeie waarnemingsvermoë en vertolkingsvermoë;
- g) Moed en standvastigheid;
- h) Objektiviteit en ewewigtigheid;
- i) Aanpassingsvermoë en
- j) Onberispelike gedrag.
- k) Aanleg vir tale en die vermoë om te kan onderhandel, te verduidelik en te oorreed is nuttige hoedanighede."⁽⁴⁴⁾

Die eggenote van 'n getroude applikant moet ook "vir 'n onderhoud aan die Departement voorgestel word", terwyl die finale goedkeuring van 'n ongetroude applikant outomaties opgeskort word totdat hy trou en sy vrou met welslae gekeur word. Dit beteken inderdaad dat die man en sy vrou as span gekeur word.⁽⁴⁵⁾

Na die onderhoud met die Keurkomitee volg 'n persoonlike onderhoud met die Sekretaris van Buitelandse Sake.

In sy verslag oor die werwing en opleiding van diplomate oorse⁽⁴⁶⁾ beveel die Opleidingsbeampte aan dat die keuringsproses voortaan gewysig word en wel deur kandidate aan 'n spesiaal ontwerpte aanlegtoets van die Departement van Arbeid te onderwerp voordat hulle vir persoonlike onderhoude in aanmerking kom. Daarna moet 'n skriftelike eksamen afgelê word waarin hoofsaaklik op die taalvaardigheid in albei ampstale gelet word. Die huidige stelsel van 'n persoonlike onderhoud met die Keurraad word behou. Tydens die onderhoud word daar, behalwe op persoonlikheidskenmerke, ook gelet op algemene kennis, veral ten opsigte van aktuele kontempore, ekonomiese, sosiale en politieke vraagstukke (plaaslik sowel as internasionaal), ... asook op die kandidate se vermoë tot redenasie, sy insig, oordeel en vlugheid van begrip. Hierdie onderhoud moet terselfdertyd 'n mondelinge taaltoets wees waar daar op die korrekte gebruik van beide landstale gelet word.⁽⁴⁷⁾

Daar word ook aan die hand gedoen dat keuring gedurende die laaste kwartaal van elke jaar moet plaasvind, sodat daar jaarliks slegs een inname van Kadette is. Die opleidingsprogram moet sover moontlik ononderbroke kan plaasvind.

ii. Opleiding

Tot in die laat vyftiger jare het daar maar min van formele opleiding van Kadette in Buitelandse Sake tereggekom, behalwe vir indiensopleiding en die verpligte agttal vakke wat vir diplomatieke beamptes voorgeskryf was. Benewens die Departementele vakke, moes Kadette ook slaag in die Staatsdiens-taaleksamens in Afrikaans en Engels. Gedurende die sestiger jare het 'n nuwe benadering geleidelik gegroei, beginnende met ad hoc lesings oor rekeninge, personeelaangeleenthede en staatsdiensregulasies, asook ongereelde lesings deur teruggekeerde Ambassadeurs en besoeke aan goudmyne, bantoedorpe, tronke en instansies soos die WNNR en SABS, totdat daar aan die einde van dié dekade al 'n gevestigde program van opleiding deur middel van min of meer gereelde lesings en toere bestaan het. Die verantwoordelikheid vir die beplanning en reëling van die opleidingsprogram het mettertyd oorgegaan van die personeelafdeling na 'n diplomatieke beampte, die Opleidingsbeampte, wat sedert die begin van die sewentiger jare voltyds met opleiding belas is, natuurlik in oorleg met die personeelseksie. Met ingang 1972 is die weeklikse opleidingstydperk vervang met 'n daaglikse onderigssessie van twee uur.⁽⁴⁸⁾

Die opleidingsprogram vir 1972 het byvoorbeeld die volgende kussusse ingesluit: algemene administrasie, toesighouding, konsulêre aangeleenthede, handelskeepvaartaangeleenthede, rekeninge, sekuriteit, effektiewe leierskap, openbare optrede, buitelandse beleid, internasionale organisasies, geskiedenis, kunswaardering, protokol, diplomatiek en ekonomie. Daarbenewens is spesiale onderrig in sekere departementele vakke, soos Volkekunde en Staatsleer, aangebied en begeleide toere na onder meer die grensnywerhede, Pelindaba, Die Sentrale Gevangenis, Daveyton, die WNNR, Leeukop-

gevangenis en die Universiteit van die Noorde is gereël. (49)

Die vereiste akademiese kwalifikasies is intussen verlaag deur die weglating van die vak Geskiedenis van Internasionale Verhoudinge, terwyl die kombinasie Bedryfseksonomie III en Ekonomie II vervang is deur 'n enkele departementele kursus, naamlik Ekonomie (Bestuur). Waar 'n Kadet voorheen in al agt vakke moes slaag om bevorder te word, geskied bevordering na Derde Sekretaris/Vise-Konsul tans na die aflegging van vier vakke, terwyl in die orige twee geslaag moet word voordat bevordering na Eerste Sekretaris/Konsul-Generaal plaasvind. (50)

Die ses voorgeskrewe vakke is tans:

Volkereg of Internasionale Reg I,
Staatsreg of Konstitusionele Reg I,
Privaatreg of Romeins-Hollandse Reg I,
Ekonomie (Bestuur),
Frans I en
Diplomasie.

Hoewel die opleidingskursus primêr daargestel is vir die onderrig van Kadette, is hul eggenotes en ook meer senior belangstellende beamptes toegelaat om sekere kursusse by te woon. Trouens, ander departemente soos Handel, Verdediging, Doeane en Immigrasie, wat ook personeel oorsee stuur, het etlike van hul beamptes gestuur om die kursusse van Buitelandse Sake by te woon. (51)

Die huidige Opleidingsbeampte het na sy studietoer aan die einde van 1972 om diplomatieke opleiding in Brasilië, die V.S.A., Kanada, Brittanje, Frankryk en Wes-Duitsland te ondersoek, aan die hand

gedoen dat twee strukturele veranderings aan die opset van departementele opleiding aangebring word, naamlik:

1. Aangesien die Republiek nie oor 'n geïntegreerde Buitelandse Diens beskik nie en elke Departement wat oorsee verteenwoordig is, eintlik onafhanklik funksioneer, is dit noodsaaklik dat daar in belang van goeie samewerking, eenvormigheid en doeltreffendheid oorsee, 'n oorkoepelende eenvormige stelsel van opleiding vir al die Departemente moet wees. Sodanige opleidingsbehoefte kan bepaal en die nodige kursusse daargestel word deur 'n Interdepartementele Opleidings- en Beplanningskomitee onder voorsitterskap van die Opleidingsbeampte.

2. Daar 'n onafhanklike Buitelandse Opleidingsinstituut in die lewe geroep moet word om die koördinasie en organisasie van die beoogde interdepartementele opleiding waar te neem. So 'n instituut sal regstreeks onder die Staatsdienskommissie ressorteer, en waar dit die Opleidingsafdeling van Buitelandse Sake vervang, sal dit tog verantwoordelik bly vir die gespesialiseerde opleiding van Kadette en ander beamptes van dié Departement.⁽⁵²⁾

'n Algemene reoriëntasie ten opsigte van die inhoudelike van die opleiding van junior en senior beamptes word ook voorgestel. Die voorstelle vir kadetopleiding behels:⁽⁵³⁾

a. Onmiddellik na aanstelling moet die Kadet deur die Afdelingshoof onder wie hy ressorteer, georiënteer word ten opsigte van die werking, struktuur en doelstellings van die Departement.

b. Kort daarna volg die inlywingskursus wat 'n inleiding in die loopbaanmoontlikhede, probleme en uitdagings van die diens insluit.

c. Daarna volg die individuele kursusse, waaronder algemene administrasie, rekeninge, konsulêr, toesighouding, sekuriteit, openbare optrede, kommunikasie, protokol, kuns- en kultuurwaardering, ekonomie, handelsbevordering, finansies, kontemporêre politieke en sosiale vraagstukke, staatsleer, toegepaste Volkekunde, Geskiedenis, die teorie van buitelandse beleidsformulering en tale. Wat tale betref, word voorgestel dat 'n taallaboratorium vir die Instituut geskep word.

d. Inligtingstoere, onder andere na plekke waar die praktiese implikasies van die regeringsbeleid gesien kan word, na nywerheids- en wetenskaplike sentra en na groot besigheidsinstansies en belangrike kommunikasiemedie moet gereël word.

e. Voorverplasingsopleiding, veral in kode, politieke en ekonomiese agtergrond van die land waarheen die beampte gaan, moet in elke geval geskied.

Wat die opleiding en ontwikkeling van senior beamptes betref, word voorgestel⁽⁵⁴⁾ dat periodieke toesighouerskursusse, merieteverslagseminare, bestuurskursusse en inligtingstoere ook vir hulle gereël word, en ook dat oorweging daaraan geskenk word om hulle gereelde konferensie-ondervinding, byvoorbeeld aan die VVO en ander internasionale konferensies te laat opdoen. Spesiale opleidingskursusse vir die vroue van beamptes word ook bepleit, waar onder gratis onderrig in vreemde tale.

Die Opleidingsbeampte beklemtoon dat opleiding nie alte akademies van aard moet wees nie, maar steeds op die praktyk gerig: "Herhaaldelik het dit uit hierdie ondersoek geblyk dat formele klas-kameronderrig sy doel mis indien die praktiese implementering nie

in die funksionele werksituasie voortgesit word nie. Teoretiese formele onderrig kan nooit die plek inneem van die ondervinding opgedoen in die werklike funksionele situasie nie - dit kan alleen die insig en agtergrond verbreed."⁽⁵⁵⁾ Praktiese indiensopleiding oorsee vervul dus steeds 'n onmisbaar belangrike rol in die opleiding van diplomate.

Wood en Serres⁽⁵⁶⁾ sê in hierdie verband: "Generally, the innate and indispensable diplomatic temperament develops by experience and study in the subordinate positions which usually mark the beginning of his career. It is in the course of his daily tasks that the young diplomat will acquire the essentials of his profession; an understanding of foreigners, which is increased by using their language; clear thinking, inculcated by practice in drafting in a lucid and comprehensive manner, in learning how to take in his stride tours of duty which give time for reflection, in turning over problems in his mind, consulting with colleagues and avoiding hasty commitments. Routine assignments should also teach him what he should do, and what he should avoid being constrained to do. An ambassador plays an important role as teacher."

(1) Munger, E.S. Notes on the Formation of South African Foreign Policy, pp. 85, 30.

(2) Id., p. 29.

(3) Pienaar, G.J. Perssensuur en Staatsveiligheid. Doktorsproefskrif, P.U. vir C.H.O., 1968.

- (4) Omsendbrief nr. 1 van 1971 van die Departement van die Eerste Minister, par. 1.1 en 1.3.
- (5) Munger, op cit., p. 28.
- (6) Barratt, J. The Department of Foreign Affairs, in Warrall, op cit., p. 336. o
- (7) Rosenthal, E. South African Diplomats Abroad, p. 29.
- (8) Barratt, *ibid.*
- (9) *Ibid.*
- (10) *Ibid.*
- (11) *Id.*, p. 338.
- (12) *Ibid.*
- (13) Gesprek met O & M-beampte van die Departement van Buitelandse Sake, mnr. Riekert, op 4 Augustus 1972.
- (14) *Ibid.*
- (15) Barratt, op cit., p. 338.
- (16) Buitelandsediensbeampte, G.P.S. (L.)
- (17) Morgenthau, H. aangehaal in Olivier, op cit., p. 312.
- (18) Munger, op cit., pp. 22, 85, 99.
- (19) Omsendbrief nr. 1 van 1971, op cit., bls. 2 par. 2.1.
- (20) Barratt, op cit., p. 345.
- (21) *Ibid.*
- (22) *Ibid.*
- (23) Rosenthal, op cit., p. 31.
- (24) Bdb. G.P.S. (L.) Vergelyk ook 1973-begroting van Buitelandse Sake.

- (25) Byvoorbeeld om die Republiek by onafhanklikheidsvierings (Ghana, 1956) of Nasionale Dae (Lesotho, 1971) te verteenwoordig. Vergelyk ook par. 363 van Oppenheim, L. International Law.
- (26 - 29) Rosenthal, op cit., pp. 29, 30, 31. Verwys ook na departementele Administratiewe Omsendbriewe.
- (30) Departementele Memorandum: Diplomatieke en Konsulêre Verteenwoordiging. Prosedure van Aanstelling. Pretoria, Augustus 1971.
- (31) Barratt, op cit., p. 340.
- (32) Munger, op cit., p. 26.
- (33) Omsendbrief EM 24/2/2 van 28 Januarie 1971, par. 1.5.
- (34) Rosenthal, op cit., p. 31.
- (35) Barratt, op cit., p. 339.
- (36) Rosenthal, op cit., p. 30.
- (37) Departementele Memorandum, *ibid.*
- (38) Notes on Diplomatic Protocol and Etiquette, Australian High Commission. Pretoria, 1965.
- (39) *Ibid.*
- (40) Verwys na Wet op Diplomatieke Voorregte nr. 71 van 1951 en Doeane en Aksynswet nr. 91 van 1964, Bylae 4, Item 406.02.
- (41) Buitelandsediensbeampte, G.P.S. (L.)
- (42) Verslag oor Werwing en Opleiding van Buitelandse Diensbeamptes in Brasilië, die V.S.A., Kanada, Brittanje, Frankryk en Wes-Duitsland. Buitelandse Sake. Pretoria, 5 Januarie 1973. Bls. 18.
- (43) *Id.*, p. 19.
- (44) Buitelandsediensbeampte, G.P.S. (L.)
- (45) *Ibid.*
- (46) Verslag oor Werwing ... op cit., p. 18.

- (47) Id., p. 19.
- (48) Departementele Omsendbrief nr. S. 8/3/1 dd. 14-12-1971.
- (49) Ibid.
- (50) Buitelandsediensbeampste, op cit.
- (51) Verslag ... op cit., p. 21.
- (52) Id., pp. 21, 22, 32.
- (53) Id., p. 22.
- (54) Id., p. 32.
- (55) Id., p. 23.
- (56) Wood, John & Serres J. Diplomatic Ceremonial and Protocol:
Principles, Procedures and Practices, p. 15.

HOOFSTUK 4

DIE INRIGTING, ORDENING EN FUNKSIONERING VAN DIE OORSESE DIPLOMATIEKE MISSIE

Die oorsese diplomatieke missie is die buitelandse kantoor van die Departement van Buitelandse Sake in 'n betrokke land. Dit is met ander woorde die eindpunt van 'n land se staatskakelnetwerk in 'n vreemde land met wie diplomatieke of konsulêre betrekkinge gehandhaaf word.

Hoewel die Departement van Buitelandse Sake verantwoordelik is vir 'n land se buitelandse betrekkinge, die aanknoop van diplomatieke verhoudinge, die opening van missies en die akkreditering van verteenwoordigers, is die oorsese missie nie die eksklusiewe besit van dié Departement nie - hoewel dit organisatories en gesagshalwe onder die jurisdiksie van dié Departement ressorteer - maar dit kan eintlik gesien word as die gemeenskaplike sentrum waaruit die verskillende fasette van staatskakelwerk deur die onderskeie spesialiste onderneem word, gekoördineer en gerig deur die Hoof van Missie, wat finaal verantwoordelik is vir die hele spektrum van diplomatieke verteenwoordiging.⁽¹⁾

Daar bestaan geen onderskeid tussen poste in Suid-Afrika se diplomatieke diens en dié in die Republiek se konsulêre diens nie⁽²⁾ - trouens daar bestaan geen aparte "dienste" as sodanig nie, hoewel in die praktyk tussen diplomatieke en konsulêre missies onderskei word. In Suid-Afrika se Diplomatieke en Konsulêre Diens, oftewel buitelandse diens, is die personeel vrylik uitruilbaar tussen die onderskeie oorsese missies, sy dit diplomatieke, konsulêre of

VVO-verteenwoordiging. Slegs die range dui die verskil aan, wat die professionele personeel aanbetref. Vir die oogmerke van hierdie studie sal gevolglik nie onderskeid gemaak word tussen diplomatieke en konsulêre missies nie, maar slegs na "diplomatieke missie" verwys word; enige verwysings na die "Diplomatiese Diens" sluit derhalwe ook die sogenaamde konsulêre diens van die Departement van Buitelandse Sake in.

Die diplomatieke missie of oorsese diplomatieke kantoor is gewoonlik 'n Ambassade of Gesantskap - die ou status van Residentlegasie het heeltemal in onbruik geraak, terwyl die Republiek nie meer Hoë Kommissaris- of Kommissaris-kantore het na uittrede uit die Statebond nie. 'n Ander vorm van diplomatieke verteenwoordiging is die tipe missie wat aan die VVO geakkrediteer is in New York en Genève, en wat bekend staan as Permanente Sending of Kantoor van die Permanente Verteenwoordiger. In Salisbury staan die kantoor van Suid-Afrika se Geakkrediteerde Diplomatieke Verteenwoordiger bekend as Diplomatieke Sending, wat in werklikheid geen erkende status vir 'n missie is nie, maar heenwys na die besondere konstitusionele posisie in die geval van Rhodesië. Suid-Afrika se konsulêre missies het almal die status van Konsulaat-generaal, die hoogste vorm van konsulêre verteenwoordiging. Ere-konsulêre verteenwoordiging van die Republiek oorsee word buite rekening gelaat, aangesien dié kantore nie administratief onder die Departement van Buitelandse Sake ressorteer nie.⁽³⁾

Teoreties is die Hoof van Missie in bevel van die bestuur en administrasie van die oorsese diplomatieke missie en hy is regstreeks aan Hoofkantoor verantwoording verskuldig. In die praktyk deleger hy egter dié verantwoordelikheid aan sy tweede-in-bevel, die Ambassaderaad of Ambassadorssekretaris, afhangende van die grootte

van die Missie, en dié is dan as Hoof van die Kanselary belas met alle fasette van die kantoorbestuur en administrasie.

Fisies-administratiewe opset

i. Perseel en fisiese sekuriteit

Nadat die formaliteite wat die aanknoop van diplomatieke betrekkinge tussen state voorafgaan, afgehandel is en die personeel geakkrediteer en aangestel is, is die eerste en belangrikste taak om die kantore oftewel kanselary te verkry. Gewoonlik tree 'n nuutgestigte diplomatieke missie vir die eerste paar maande uit 'n suite in 'n hotel of uit dergelike tydelike kantoorruimte op, terwyl grondige ondersoek ingestel word na die beskikbaarheid, ligging, koste, ensovoorts van moontlike kanselarye. So 'n tydelike reëling word in ieder geval genoodsaak deurdat plaaslike personeel eers gewerf en gekeur moet word en in afwagting van die aflewering van die nodige meubels en toerusting wat uit die Republiek gestuur word.

Die meeste state verkies om hul oorsese kantore te koop, of 'n geskikte perseel aan te koop en 'n kantoor daarop op te rig. Met die hedendaagse vermeerdering in die aantal lande wat meeding om geskikte kantoorruimte in wat gewoonlik bekend staan in elke hoofstad as "die diplomatieke buurt" of "ambassadelaan", is dit dikwels moeilik om 'n geskikte gebou of bouverseel te vind, en in baie gevalle moet genoeë geneem word met die huur van kantoorruimte. In beide gevalle is daar sekere vereistes waaraan 'n kanselary behoort te voldoen.⁽⁴⁾

a. Prestige: Die diplomatieke kantoor van 'n land in die vreemde is by uitstek 'n vertoonvenster wat nie alleen die landsvlag nie, maar ook die relatiewe belang wat so 'n land aan sy verhoudinge met die ontvangende land heg, vertoon. 'n Luukse, imposante, netjiese kantoor kan nie anders as om 'n gunstige indruk te skep nie, terwyl 'n bouvallige, weggesteekte en onindrukwekkende kanselary swak reflekteer op die status en welvaart van 'n land. Die kanselary van 'n land is inderwaarheid dié land vir die meerderheid van mense in 'n vreemde land, wat in alle geval nooit meer van so 'n land te siene of te wete kry nie.

b. Ligging: Daarom ook is die ligging van groot belang. 'n Sentrale, goed geleë kanselary is gedurig in die publieke oog en dien dikwels as 'n baken, terwyl dit vreemdeling en landsburger grief as geen taxibestuurder weet waar 'n land se kanselary te vinde is nie - wat gewoonlik die geval is as kantoorruimte meer met die oog op kostebesparing as op ligging gekies is. Dis noodsaaklik dat 'n kanselary maklik met behulp van openbare vervoer-middele bereikbaar moet wees, veral met die oog op die eie landsburgers van die missie wat dikwels nie die plaaslike taal verstaan nie of met behulp van stadskaarte hul weg moet vind. Voorts moet daar stilhouplek en verkieslik ook parkeerplek by die kanselary wees, en wel met die oog op amptelike besoeke van die diplomatieke kollegas, regerings- en handelslui.

c. Koste: Die koste-aspek is vir enige regering van belang, maar dit moet nie ten koste van ligging en prestige-oorwegings beklemtoon word nie. Op die lange duur word bevind dat 'n groot kapitaaluitgawe wat aangegaan is met die aankoop of oprigting van 'n kanselary, gunstig vergelyk met die relatief geringer kostes wat die huur van 'n kanselary op die kort termyn sou meebring

het. Deur diplomatieke eiendomme aan te koop, bespaar 'n regering ook die uitgawes aan oordragkoste, seëlregte, eiendoms- en allerhande ander belastings, wat hy onregstreeks sou moes vergoed het aan 'n verhuurder wat wel belasting-aanspreeklik is.⁽⁵⁾

d. Doeltreffendheid: Dit is belangrik dat 'n kantoor, wat die totale ruimte asook die binneverdeling van die ruimte betref, funksioneel behoort te wees en aan alle huidige plus verwagte toekomstige personeel doeltreffende akkomodasie moet bied. Hoewel redelike voorsiening vir die groei en uitbreiding van die missie onder oë gehou behoort te word, is dit onekonomies om dermate daarvoor te voorsien dat duur kantoorruimte jare lank ongebruik gelaat word. In ieder geval behoort rekening gehou te word met die funksionele verdeling van kantoorruimte vir die publiek (wagkamers en leeskamers), die verskillende gespesialiseerde personeelafdelings (immigrasie, konsulêr, handelsbevordering, inligting, militêre skakel, ensovoorts), die diensseksie soos tiksters, registrasie, bodes, ensovoorts en die diplomatieke en veiligheidsbehoeftes.

e. Sekuriteit: Wat die fisiese veiligheid van die oorsese missie betref, geld die beginsel dat toegang in so 'n mate beperk en beheer moet wees dat enige ongekontroleerde binnekoms heeltemal onmoontlik moet wees.

Dit impliseer onder meer: Ingange van buite moet beperk word tot die noodsaaklike en daar mag hoegenaamd geen "toevallige toegang" byvoorbeeld deur 'n aangrensende gebou of met 'n hysbak wat die res van die gebou bedien waarvan die kanselary slegs een of meer verdiepings beslaan, wees nie. Agterdeure, diensingange en toegangsdeure van die kelderverdiepings, motorhuise en lugreëling- en

ander masjienkamers moet gesluit bly, behalwe wanneer dit onder die toesig van 'n beampte wat spesifiek daarmee belas is, gebruik word. Enige onnodige ingange moet toegebou of permanent gegrensel word.⁽⁶⁾

Die hoofingang, hetsy regstreeks uit die straat, van trappe of uit 'n hysbak, moet tot 'n bemande ingangsportaal lei en nie regstreeks tot 'n werkruimte of onbewaakte ruimte nie. Sodoende kan alle besoekers aan die voorgeskrewe sekuriteitskontrole onderwerp word, en niemand kan regstreeks tot die diplomatieke personeel of argiewe toegang verkry nie. Die ingangsportaal self moet indien moontlik ook nie so blootgestel wees dat byvoorbeeld 'n brandbom of handgranaat uit die straat daarin gegooi kan word of dat betogers ongehinderd daarnatoe kan binnedring nie.⁽⁷⁾

Dit is wenslik dat die landsvlag so vertoon word dat dit buite bereik van betogers is; ook is dit gerade dat die amptelike voertuie en motors van die personeel sover moontlik van sabotasie gevrywaar word.

Die belangrikste fisiese sekuriteitsvereiste vir 'n missie is 'n brandkluis. Nie alleen moet so 'n kluis onopvallend wees nie, maar ook vuurvas en ontoeganklik behalwe vir die Buitelandse Sake-beamptes wat die geheime kombinasie ken. Gewoonlik word so 'n kluis in die binneruimte van 'n missie in 'n bestaande ruimte ingebou, met gewapende betonmure en 'n staaldeur met gewone valslot en multikode-kombinasieslot, wat uit die Republiek verskaf word. 'n Gewone deur met spesiale veiligheidslot verleen toegang tot die brandvaste deur. Die bou van 'n brandkluis is noodsaaklik alvorens 'n missie oor geklassifiseerde kodemateriaal mag beskik, en dis dus 'n prioriteitsreëling by die verkryging van kantoorruimte vir 'n oorsese missie.⁽⁸⁾

In die diplomatieke diens is die belangrikste beginsel van fisiese sekuriteit nie om die kanselary, en veral die brandkamer, ondeurdringbaar en absoluut ontoeganklik te maak nie - dit sou onprakties duur en byna onmoontlik wees met vandag se gesofistikeerde tegnieke - maar om ongemerkte en onnaspeurbare toegang onmoontlik te maak. Indien iemand met ander woorde met behulp van ploffstof toegang tot die geheime kodes sou verkry, kan die betrokke kodes bloot onttrek of gewysig word. Die grootste sekuriteitsrisiko is dat sodanige insae of toegang verkry word sonder dat die missie se veiligheidspersoneel daarvan bewus is - en dat so 'n kode dus aangehou gebruik word, wat daarop neerkom dat die kode gebreek en alle sogenaamde geheime boodskappe ontsyfer word. Fisiese sekuriteit is veral daarop gemik om so 'n gebeurlikheid te voorkom. (9)

Hoewel volgens Artikel 22 van die Weense Konvensie oor Diplomatieke Verhoudinge⁽¹⁰⁾ die ontvangende staat onder 'n besondere verplichting staan om doeltreffende stappe te doen om die perseel van die missie teen enige indringing of beskadiging te beskerm en om enige versteuring van die vrede van die missie of aantasting van sy waardigheid te voorkom, is die primêre verantwoordelikheid nog dié van die missie om deur rasonale veiligheidsbeplanning enige dergelike probleme te probeer uitskakel en die ontwrigtende uitwerking daarvan tot 'n minimum te beperk.

ii. Administratiewe inrigting

Die administrasie van 'n oorsese missie is 'n omvangryke taak, aangesien die tipiese missie so te sê as 'n staatsdiens-in-die-kleine funksioneer wat betref diversiteit van belange en funksies, dienslewering namens verskillende instansies aan verskeie sektore

en uiteenlopendheid hoewel verstrengeldheid van behoeftes. Daar is allereers die Departement van Buitelandse Sake, wat verantwoordelik is vir die administrasie van die missie en die verskaffing van dienste, voorrade en personeel aan die sogenaamde toegevoegde beampstes van ander departemente; dan is daar die verskillende gespesialiseerde afdelings wat deur ander departemente beman word, byvoorbeeld immigrasie, handels-, militêre, doeane- en inligtingsafdelings - welke take in kleiner missies gewoonlik deur beampstes van Buitelandse Sake verrig word. Daar is vervolgens ook die gespesialiseerde seksies wat deur Buitelandse Sake self onderhou word, soos die konsulêre afdeling - wat slegs in uitsonderlike gevalle deur Binnelandse Sake gehanteer word (tans slegs in Londen en Salisbury); dan volg die ander instansies en Departemente wat gewoonlik nie self oorsee verteenwoordig is nie en namens wie Buitelandse Sake sekere pligte vervul oorsee, byvoorbeeld Spoorweë en Hawens, Justisie, Volkswelsyn en Pensioene, Finansies, ensovoorts. Laastens is daar die sentrale, koördinerende administratiewe sambreel waaronder die hele missie betrek word deur middel van kantoorreëls, begrotings en rekeninge, personeeladministrasie, voorrade, kommunikasiekanale ensovoorts.⁽¹¹⁾

Die administratiewe voorskrifte en regulasies betreffende 'n oorsese missie is vervat in die standaardregulasies van die Staatsdienskommissie en die Tesourie,⁽¹²⁾ terwyl die 'bybel' van die Hoof van Kanselary die saamgevatte bundel van regulasies getitel Buitelandse Sake Administratiewe Omsendbriewe is.⁽¹³⁾ Voordat 'n Kadet vir die eerste maal oorsee gestuur word, word van hom verwag om 'n grondige studie van hierdie regulasies asook van rekeninge en finansiële administrasie te maak.

Die verskillende fasette van die administrasie van 'n diplomatieke

missie kan kortliks onder die volgende hoofde aangestip word.

Personeel: Dit sluit die werwing, plasing en opleiding van plaaslike personeel in, asook reëlinge in verband met hul salarisse, verlof en verhogings. Wat Suid-Afrikaanse personeel betref, moet toegesien word dat in hul personeelbehoefte met betrekking tot sekretariële, tik- en registrasiewerk voorsien word. Meesal word spesiale personeel uitsluitend vir die sekretariële en registrasiewerk van elke afdeling aangestel, terwyl 'n gesamentlike tikpoel ook tot die beskikking van afdelingshoofde is, veral met die oog op Afrikaanse tikwerk. 'n Tipiese oorsese missie se personeelstaat sal min of meer soos volg daar uitsien: ⁽¹⁴⁾

Ambassadeur : Hoof van Missie

Raad : Hoof van Kanselary

Afdelings

<u>Immigrasie</u>	<u>Handel</u>	<u>Diplomatieke</u>	<u>Inligting</u>
Raad Plaaslike Beampste Plaaslike Sekretaresses Plaaslike Klerk	Sekretaris Plaaslike Assistent Plaaslike Sekreta- resse	Tweede Sekretaris Derde Sekretaris Buitelandse Assistentes Plaaslikse Assistentes	Attaché Plaaslike Assistent Plaaslike Sekreta- resse

Administratiewe Seksies

<u>Kodeseksie</u>	<u>Registrasie</u>	<u>Tiksterspoel</u>	<u>Bodes</u>
	Hoof Klerk	Senior Tikster Tikster Tikster	Hoofbode Bode Motorbestuurder Skoonmakers

Die Buitelandse Assistenten doen gewoonlik diens as privaat-sekretaresse van die Hoof van Missie en is ook verantwoordelik vir die kodifisering en ontsyfering van kables en die hou van die geheime registrasie en personeellêers, dikwels met die hulp van die mees junior lid van die Suid-Afrikaanse diplomatieke personeel.

Die Hoof van Kanselary se sekretaresse is gewoonlik ook in bevel van die registrasie, terwyl 'n senior plaaslike assistent dikwels in beheer van die bodes geplaas word. Die Hoof van Kanselary delegeer soms sy verantwoordelikheid met betrekking tot fisiese sekuriteit aan die Tweede of Derde Sekretaris, maar nooit aan 'n plaaslik gewerfde nie. ⁽¹⁵⁾

Die oogmerke van personeeladministrasie in 'n missie is kortom dieselfde as by enige onderneming: om die hoogste mate van doeltreffendheid en produktiwiteit in die hand te werk onder omstandighede wat daartoe bevorderlik is.

Finansieel: Die finansiële administrasie van 'n missie omvat alles van globale beplanning tot dag-tot-dag-betalings uit die kleinkas. Begrotings word jaarliks vooruit na Hoofkantoor gestuur, en twee maal gedurende die loop van die finansiële jaar hersien. ⁽¹⁶⁾ Teen hierdie beramings word dan van tyd tot tyd fondse van Pretoria aangevra. Elke maand moet in besonderhede verslag gedoen word van: alle betalings, ontvangste, kleinkas, rekonsiliasie, ensovoorts. Gewoonlik word die roetinererekeninge aan 'n betroubare plaaslike beampte opgedra om onder die beheer van 'n junior Buitelandse Sake-beampte uitgevoer te word. Die maandelikse rekeningstate word ook onder sy beheer opgestel en aan die Hoof van Kanselary voorgelê.

Alle bankrekenings, kontant, seëls en waardeforms moet onder beheer van twee Suid-Afrikaanse beamptes wees. Normaal het missies drie bankrekeninge; 'n sterling- of dollarrekening waarin fondse ontvang word, 'n begrotingsposrekening en 'n depositorekening. Beamptes wat tjeks mag onderteken, moet by die bank en Hoofkantoor geregistreer word. Soortgelyke noukeurige beheer bestaan ook oor die posseëlvoorskotrekening, kleinkas, konsulêre gelde, konsulêre en aksynsseëls en kwitansieboeke waarvan maandeliks aan Hoofkantoor verslag gedoen moet word. (17)

Konsulêr: Konsulêre werk vorm 'n belangrike deel van die werksaamhede van die meeste oorsese missies (uitsonderings is byvoorbeeld Londen en Washington, waar aparte konsulêre missies bestaan). Indien konsulêre bedrywighede nie doeltreffend geadministreer word nie, is dit duidelik dat dit nie alleen tot misbruike aanleiding kan gee nie, maar ook 'n groot personeel voltyds besig kan hou. Dis klaarblyklik allereers belangrik dat enige lid van die personeel of die publiek nie toegang tot konsulêre stempels, seëls, paspoorte of briefhoofde moet kan verkry nie, behalwe sekuriteitsgekleurde personeel wat dit uit die aard van hul pligte hanteer.

Andersyds moet kantoorreëlings die doeltreffende hantering van die publiek wat byvoorbeeld paspoort-, visum- of regsprobleme het, aanmoedig - hulle moet nie van bakboord na stuurboord gestuur word, veelvuldige onderhoude hoef te voer of onnodig weggewys word om later weer te moet kom nie. Konsulêre spreekure moet ook afgebaken word, anders bestee personeel die hele dag aan onderhoude en kry nie tyd om visums of paspoorte uit te reik nie. Die mikpunt van konsulêre administrasie is doeltreffende dienslewering, en met dié doel voor oë moet slegs bekwame en goed ingeligte personeel konsulêre dienste verrig. In die moderne missie is geen plek vir

burokrasie nie - konsulêre kontak is inderdaad een van die doeltreffendste publisiteitskanale van 'n land oorsee.

Voorrade: Die beheer van voorrade sluit in die onderhoud en instandhouding van die kanselary sowel as die ampswoning, tesame met meubels, toerusting, tuine ensovoorts. Vir nuwe aankope, veranderinge en herstelwerk moet sover doenlik vooruit begroot word, hoewel 'n sekere bedrag maandeliks op ad hoc instandhouding bestee kan word sonder goedkeuring van Pretoria. Die druk en aankoop van skryfbehoeftes, ook vir die toegevoegde personeel van die missie, en die vroegtydige bestelling van vorms en state per rekwisisie van die Staatsdrukker verg gereelde en sorgvuldige beheer van skryfbehoeftesvoorrade te alle tye. Voorraadopnames van alle meubels en toerusting word jaarliks gedoen.⁽¹⁸⁾

Kantoorreëlings: Ten einde die oorsese diplomatieke missie as 'n eenheid te laat funksioneer, is dit van tyd tot tyd nodig om seker riglyne aan die personeel te verskaf of om ten minste 'n gestandaardiseerde stel kantoorreëls vir dissiplinêre oogmerke te hê. Die wyse waarop 'n missie bestuur word, wissel wel van persoon tot persoon, en hang ook af van die grootte van die kantoor - maar veral in die lig van die feit dat die Suid-Afrikaanse personeel gedurig wissel, is dit noodsaaklik om sekere standaandreëls te hê waarteen geen appèl moontlik is en wat nie deur individue as persoonlike diskriminasie vertolk kan word nie. Die volgende aangeleenthede word deur sodanige kantoorreëlings geraak: die hantering van pos, sluitingstye van posse en keertyd vir die inlewing van kodetelegramme, die sluit van deure en afskakel van ligte nā kantoorure, reëls in verband met die netheid van kantore en die behandeling van besoekers, opdragte in verband met afwesigheid uit die kantoor, die stad of die land, die gebruik van die telefoon,

bodes ensovoorts. (19)

Kantoorreëlings wat spesifiek op Suid-Afrikaanse beamptes betrekking het, word gewoonlik op personeelbyeenkomste of vergaderings van afdelingshoofde bespreek, byvoorbeeld die gesamentlike invoer van belastingvrye voorrade, onthaalverpligtinge en pligte op amp=telike onthale, verkeersoortredinge ensovoorts.

Deeglike kantooradministrasie hang tot groot hoogte af van die gesindheid van hulle wat aan die hoof daarvan staan. Met die nodige takt kan die medewerking van Suid-Afrikaanse kollegas en plaaslike personeel verkry word om enige redelike kantoorreëling ten uitvoer te bring. Kantooradministrasie, reëls en regulasies mag net nooit 'n doel op sigself word nie, maar moet bloot middele bly om 'n doeltreffende, flinke en blymoedige diensorganisasie te help daarstel.

iii. *Kommunikasiekanale*

Sommige skrywers beweer dat hedendaagse diplomatieke missies nie soseer oor kommunikasiekanale beskik nie, maar dat hulle self kommunikasiekanale geword het - bloot poskantore in die uitruil van boodskappe tussen regerings! (20) Hoe ook al, as staatskakesentra oorsee spreek dit vanself dat kommunikasie 'n oorheersend belangrike rol by diplomatieke missies moet speel, want die kern van skakeling tussen watter instansies ook al is in kommunikasie geleë.

Die rol en relatiewe belang van kommunikasiekanale in die diplomatie blyk uit Artikel 27 van die Weense Konvensie oor Diplomatieke Verhoudinge waarin die volkeregtelike vryheid van diplomatieke

kommunikasie verskans is. (21)

Die belangrikste kanale van kommunikasie met Hoofkantoor - en in 'n mindere mate ook onderling met mekaar - van Suid-Afrikaanse missies is die telefoon, telegram en diplomatieke sak. Behalwe in die geval van missies in Afrika word die gebruik van die telefoon vir amptelike kommunikasie tussen missies en Hoofkantoor tot die minimum van hoogs dringende gevalle beperk. Dis nie alleen aan koste-oorwegings te wyte nie, maar veral as gevolg van internasionale tydverskille en gebrek aan sekuriteit.

Gevolglik is die telegram, hetsy *en clair*, in geheime kode, besparingskode of hoogs geheime syfer, die aangewese kanaal vir spoedeisende kommunikasies. Alle telegramme word onder die allerstrengste sekuriteitsmaatreëls deur die kode-afdeling van die missie versyfer en ontsyfer. Slegs personeel van Buitelandse Sake mag syfermateriaal hanteer.

Die normale amptelike verkeer tussen missie en Hoofkantoor vind per gereelde diplomatieke pos plaas. Die toegevoegde personeel se geklassifiseerde pos word ook deur Buitelandse Sake per sak versend en ontvang. Die meeste roetine-korrespondensie oor nie-geklassifiseerde aangeleenthede, konsulêre sake en lywige dokumentasie word egter per gewone pos afgehandel. 'n Junior beampte van Buitelandse Sake word gewoonlik met die diplomatieke sak belas - dit word persoonlik aan die betrokke loods oorhandig en weer van hom "per veilige hand" ontvang. (22)

Wat die plaaslike kanale van kommunikasie in die land van akkreditering betref, geld as algemene reël dat slegs die Hoof van Missie, as gevolmagtigde geakkrediteerde van die Suid-Afrikaanse regering,

geregtig is op regstreekse toegang tot die ontvangende regering.⁽²³⁾
(In die praktyk geniet alle Buitelandse Sake-beamptes gewoonlik redelik onbeperkte toegang tot die ontvangende land se owerhede - natuurlik deur die plaaslike Departement van Buitelandse Sake.)
Alle toegevoegde beamptes moet egter die Hoof van Missie raadpleeg alvorens hulle amptelike kontak met die plaaslike Buitelandse Ministerie soek, en alle kommunikasies aan plaaslike owerhede gerig, moet eers aan die Hoof van Missie voorgelê word. Hierdie reël kan soms verslap word, maar net met die instemming van die plaaslike owerhede, om aan toegevoegde Suid-Afrikaanse beamptes die geleentheid te gee om regstreeks met hul eweknieë te mag skakel oor sake van suiwer tegniese aard waarby geen beleids- of politieke implikasies ter sprake is nie. Eweneens mag amptelike besoekers uit die Republiek aan die missie of enige van sy beamptes geen onderhandelinge aanknoop of beleidsake bespreek met plaaslike instansies sonder dat die Hoof van Missie van die aard daarvan kennis dra nie.

Geen personeellid van 'n missie mag ook sonder die medewete van die Hoof van Missie met die plaaslike diplomatieke korps of dekaan oor enige aangeleentheid onderhandel nie. Die beginsel is dat die Hoof van Missie die mondstuk van die Suid-Afrikaanse missie - en Regering - is, en die missie moet uit slegs één mond praat. Op die vlak van interne kommunikasie binne die missie geld dieselfde beleidsreël, naamlik dat die Hoof van Missie geken moet word in alle belangrike en beleidsake alvorens opgetree word, hetsy plaaslik of deur verwysing na Suid-Afrika. Die Inligtingsbeampte sou met ander woorde nie 'n nuwe reklameprojek of die Handelsraad 'n nuwe bemerkingsveldtog van stapel stuur alvorens die Hoof van Missie geraadpleeg is nie - selfs al het die betrokke beampte die mees uitdruklike goedkeuring en opdrag van sy eie Departement ontvang.⁽²⁴⁾

Administratiewe, rekeninge- en personeelaangeleenthede van enige aard moet regstreeks met die Hoof van Kanselary behandel word. Afdelingshoofde het egter wel die reg van toegang tot die Hoof van Missie oor amptelike sake, maar in alle gevalle slegs in die teenwoordigheid van die Hoof van Kanselary. Toegang tot die Hoof van Missie oor nie-amptelike sake, geskied deur middel van sy Sosiale Sekretaresse. (25)

Alle Suid-Afrikaanse personeellede is regstreeks aan die Hoof van Missie verantwoording verskuldig oor die nakoming van hul amptelike onthaalverpligtinge.

Personeel-bestuursopset

Die personeel op die diensstaat van 'n oorsese missie bestaan uit: die Hoof van Missie, lede van die diplomatieke personeel, lede van die administratiewe en tegniese personeel en lede van die dienspersoneel. (26) Die eerste twee kategorieë is altyd burgers van die land van sending, terwyl die laaste twee kategorieë gewoonlik plaaslik gewerfde personeel insluit.

i. Plaaslike personeel

'n Aansienlike persentasie van die personeel op 'n oorsese missie bestaan uit plaaslik gewerfdes: in die geval van die Amerikaanse Buitelandse Diens is dit ongeveer 50 persent, terwyl nagenoeg 70 persent van die poste op die diensstaat van Suid-Afrikaanse oorsese missies deur plaaslike personeel beman word. (27) Gewoonlik is die meerderheid burgers van die land waarin die missie geleë is. Dikwels word Suid-Afrikaners wat permanent oorsee woonagtig

is, egter in diens geneem, veral omdat hulle oor eerstehandse kennis van die Republiek en sy amptelike tale beskik.

Die werwing en keuring van plaaslike personeel is klaarblyklik een van die belangrikste take by die opening van 'n missie. Nie alleen vervul plaaslike personeel waardevolle pligte ten opsigte van vertaling, tolk en skakeling met die plaaslike bevolking nie, maar hul kennis van die taal, konvensies, tradisies en gewoontes van hul eie land is van onskatbare waarde by die benadering van, onderhandeling met en vertolking van plaaslike instansies en gebeurtenisse, veral voordat 'n nuutaangestelde Suid-Afrikaanse beampte hom nog kon oriënteer en die vreemde land min of meer onder die knie kon kry. Ervare plaaslik gewerfde beamptes beskik later oor 'n ensiklopediese kennis van die eie land en alles wat vir 'n diplomaat ter sake kan wees, en hul belangrike rol in die ononderbroke, doeltreffende funksionering van oorsese missies kan nie oorbeklemt word nie.

Terwyl die gewone beginsels van personeelkeuring en -seleksie van toepassing is by die aanstelling van plaaslike personeel, is daar tog een belangrike verskil: die veiligheidsaspek. Geen persoon mag in die personeel van 'n missie aangestel word alvorens 'n gunstige veiligheidsverslag omtrent hom of haar van die plaaslike owerheid verkry is nie. Dit neem nie die moontlikheid weg dat so 'n persoon juis deur die veiligheidsnetwerk van die land in die missie "geplant" word nie, maar dit verhoed darem die aanstelling van 'n misdadiger, kommunist of dergelike veiligheidsrisiko.⁽²⁸⁾ Met betrekking tot die aanstelling van 'n moontlike agent van die ontvangende staat geld die reël dat geen plaaslik gewerfde persoon eenduidig in ieder geval toegang tot geklassifiseerde stukke mag hê wat die betrekkinge tussen die lande of die prestige van die Republiek in die gedrang kan bring indien dit bekend sou word nie.

Met sy aanstelling onderteken elke personeellid 'n verklaring van geheimhouding. (29)

Wat opleiding van plaaslike personeel betref, word die stelsel van in-diens-opleiding gewoonlik gevolg - behalwe natuurlik by die opening van 'n missie waar die onus om hul personeel op te lei op die Suid-Afrikaanse beampptes rus. Dis wenslik om nie die opleiding van personeel té rigoristies met die poste-indeling van die diensstaat te verbind nie, maar om elkeen toe te laat - en aan te moedig - om soveel moontlik van ander poste se funksies en pligte aan te leer en sodoende hul uitruilbaarheid en algemene bruikbaarheid te bevorder.

ii. Suid-Afrikaanse personeel

Alle aanstellings van Suid-Afrikaanse diplomatieke personeel op oorsese missies geskied deur die Departement van Buitelandse Sake. Die Eerste Minister se Omsendbrief nr. 1 van 1971 stipuleer ook dat "die Departement van Buitelandse Sake vooraf geken word in alle voorstelle wat betref toevoeging van personeel van ander Departemente by sendings. Dit geld vir alle voorstelle vir verplasing, hergradering van range en skepping van nuwe poste". (30)

Slegs die Hoof van Missie word regstreeks van staatshoof tot staatshoof geakkrediteer. Hy het die rang van Ambassadeur in die geval van 'n Ambassade, en van Minister in die geval van 'n Gesantskap. Sy tweede-in-bevel het meesal die rang van 'n Raad, hoewel 'n Minister soms in groot Ambassades hierdie pos vul, en 'n Eerste of selfs Tweede Sekretaris in kleiner kantore. By afwesigheid van die Hoof van Missie fungeer die tweede-in-bevel as Tydelike Saakgelastigde. Geen beamppte van 'n ander departement

kan die tweede-in-bevel se senior op die diplomatieke ranglys wees nie, wat ook al sy persoonlike rang of senioriteit.⁽³¹⁾ As gevolg van hierdie reëling het Departemente wat toegevoegde personeel oorsee aanstel, ooreengekom om nie beamptes wat hoër senioriteit as dié van Raad het, onder gewone omstandighede oorsee te stuur nie, want in die meeste gevalle kan hulle dan nie in daardie rang oorsee funksioneer nie. Uitsonderings is waar die tweede-in-bevel wel Ministersrang beklee, of met ad hoc akkreditasies byvoorbeeld aan AOTH, die EEG of dergelike tegniese organisasies.

Toegevoegde beamptes funksioneer gewoonlik onder 'n diplomatieke rang oorsee, en wel in volgorde van hul persoonlike senioriteit of datum van aankoms in die land. Hul titel vermeld meesal hul spesiale taak, byvoorbeeld Immigrasie- of Inligtingsattaché; Landbouraad; Handelsekretaris; Eerste Sekretaris (Arbeid); Militêre Attaché, ensovoorts, en die rang-aanduiding hang af van plaaslike gebruik. Diplomatieke personeel verskyn op die diplomatieke lys net as: Eerste Sekretaris, Raad, Derde Sekretaris ensovoorts, selfs al sou dié betrokke beampte ook met een of ander spesialiteitsfunksie belas wees, byvoorbeeld met Inligting op 'n missie waar geen Inligtingsattaché is nie.⁽³²⁾

Sekere beamptes van die Departement van Buitelandse Sake oorsee geniet nie diplomatieke erkenning of status nie, en beklee gewoonlik poste wat slegs deur sekuriteitsgeklearde Suid-Afrikaanse burgers gevul mag word, byvoorbeeld dié van kodeklerk of hoof van die geheime registrasie. Met die geweldigste toename in poste oorsee die afgelope dekade en die daarmee gepaardgaande toename in administratiewe en personeelwerk, is in verskeie van die Republiek se groter missies spesiale administratiewe en personeelbeamptes aangestel. Daardeer word die Hoof van Kanselary, gewoonlik

die tweede-mees-senior beampte, van 'n groot hoeveelheid administratiewe roetine-verpligtinge bevry en kan hy hom meer produktief aan sy politieke pligte wy.

In konsulêre missies is die rang van die Hoof van Missie Konsul-generaal, en hy word bygestaan deur Konsuls en Vise-Konsuls. Hierdie beamptes word aangestel deur die Minister van Buitelandse Sake aan sy oorsese eweknie.⁽³³⁾ In afwesigheid van die Konsul-generaal kan die volgende senior beampte die bevel oorneem, en wel as Konsul-in-bevel of Vise-Konsul-in-bevel. Toegevoegde beamptes in konsulêre missies deel die laer range, weereens met 'n aanduiding van hul tegniese spesialiteit, byvoorbeeld Konsul (Handel), Vise-Konsul (Inligting) ensovoorts.

iii. *Gesagstruktuur*

Enige multi-departementele skakelinstelling is vanselfsprekend 'n broeiplek van gesagsprobleme. Dit is gevolglik noodsaaklik dat 'n missie oor 'n streng unitêre gesagstruktuur beskik. Daarom ook dat die beheer van en verantwoordelikheid vir 'n oorsese missie alleen by die Departement van Buitelandse Sake berus en dat die Hoof van Missie die absolute gesag voer. 'n Omskrywing van hierdie beleid is reeds in 1956 deur die Minister van Buitelandse Sake aan alle Departementshoofde oorgedra. Dit is in 1962 deur die Eerste Minister bevestig in 'n omsendskrywe.⁽³⁴⁾ Die jongste verwoording van die verantwoordelikhede en gesag van 'n Hoof van Missie is vervat in Omsendbrief nr. 1 van 1971 van die Sekretaris van die Eerste Minister.⁽³⁵⁾

Dit verdien kwalik vermelding dat alle diplomatieke beamptes van die Departement van Buitelandse Sake eweneens onder die gesag van

die Hoof van Missie staan, maar vir departementele oogmerke met betrekking tot werkverrigting, opleiding en alle aangeleenthede wat vir merietebepaling ter sprake is, geld die hiërargie van die Departement se senioriteitstelsel. Die Derde, Tweede en Eerste Sekretarisse, Rade en Ministers is met ander woorde in die volgorde van senioriteit aan mekaar dissiplinêr ondergeskik, terwyl die Hoof van Kanselary namens al die personeel, insluitende die Suid-Afrikaanse nie-diplomatiese beamptes en die plaaslik gewerfdes, aan die Hoof van Missie verantwoording verskuldig is.

Vir dissiplinêre oogmerke is die Hoof van Missie nie alleen aan sy eie Minister verantwoordelik nie, maar ook aan die Ministerie van Buitelandse Sake van die ontvangende staat. Gevolglik word gewoonlik in kantoorreëlins voorsiening gemaak vir strenge beheer oor aangeleenthede wat die naam en reputasie van die Missie by die plaaslike owerheid in die gedrang kan bring en waaroor die Hoof van Missie deur die Protokol-afdeling van die Buitelandse Ministerie tot verantwoording geroep kan word. (36)

Die vernaamste aanleiding tot dié probleme is gewoonlik waar diplomate misbruik maak van hul diplomatieke voorregte, byvoorbeeld deur buitensporige verkeers- en parkeeroortredings te begaan of deur belastingvrye aankope of invoere beskikbaar te stel aan persone wat nie daarop geregtig is nie. (37)

Een van die moeilikste take wat aan die Hoof van Missie opgedra is, is om toe te sien dat sy personeel hul onthaalverplichtinge nakom, waarvoor hulle ruimskoots toelaes ontvang. (38) Vanselfsprekend strek sy gesag ook verder en hy moet toesien dat Suid-Afrikaanse beamptes se gedrag, drankgebruik, morele optrede, sosiale verkeer, ensovoorts sodanig is dat dit nie nadelig reflekteer op

die reputasie van die missie of die Republiek nie. Om hierdie gesagsrol te vervul sonder om 'n ongewilde polisieman te word, verg inderdaad 'n diplomaat.

iv. *Personeelveiligheid*

Artikel 29 van die Weense Konvensie oor Diplomatieke Verhoudinge stipuleer dat: "The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity."

Dit is ironies dat hierdie volkeregterlik verskanste vryheid en onskendbaarheid van die persoon van 'n diplomaat juis in die huidige tydvak met sy oorbeklemtoning van menslike vryheid van alle kante bedreig word. Diplomate word in alle dele van die wêreld - van Uruguay tot in Kanada - ontvoer en om die lewe gebring; hul kinders word ontvoer teen die eis van politieke lospryse; hulle word sinloos koelbloedig vermoor deur bendes met politieke griewe; hul kantore word verwoes; hul voertuie met tydbomme gemyn; hulle word allerweë afgepers, bedreig, aangerand en deur fanatici verantwoordelik gehou vir die daade van hul regerings - soos die Suid-Afrikaanse en Amerikaanse diplomate oral ondervind - en selfs vir die daade van die plaaslike regime waaraan hul land deur hul akkreditasie diplomatieke erkenning verleen - soos die aanvalle op diplomate in Griekeland ná die militêre staatsgreep getuig.⁽³⁹⁾ Hierdie anargistiese mode lewer vir die diplomatieke missie vandag wesenlike personeelveiligheidsprobleme op, wat nie maar net op die ontvangende Staat afgeskuif kan word as sy volkereregterlike verantwoordelikheid nie. In die meeste lande waar geweld daade teenoor diplomate al voorgekom het, word hoofde van

missies persoonlik bewaak - veral van die Israelse en Arabiese missies, maar dis 'n onbegonne en ongewenste situasie om te verwag dat elke diplomaat van elke land al die tyd bewaak moet word. Daarom rus die verantwoordelikheid grootliks op elke missie oorsee om oor sy eie personeel se veiligheid te waak vir sover dit prakties moontlik is.

Personeelveiligheid gedurende kantoorure kan in 'n mate verseker word deur doeltreffende fisiese sekuriteit en toegangsbeheer. Dit is allereers noodsaaklik dat die publiek nie vrye toegang tot die binneruimte van die kanselary mag hê nie. In gevalle waar sodanige beperking onmoontlik is behoort tegniese hulpmiddele soos toekring-televisie of 'n radarkyker geïnstalleer te word ten einde bewegings van die publiek dop te hou - soos die TV-kamera wat in die S.A. Konsulaat-generaal in New York aangebring is na verskeie bomvoorvalle.⁽⁴⁰⁾ (Suid-Afrikaanse Lugdiens gebruik ook dergelyke hulpmiddele.) Die blote aanwesigheid van 'n TV-kamera of radardoek dien veelal as 'n doeltreffende afskrikmiddel. 'n Deurwag of ontvangsdame bygestaan deur bodes dien gewoonlik as beheer om toegang tot die kanselary te beperk tot diegene wat wel belang of afsprake het, en Suid-Afrikaanse burgers. Nadat sulke persone enige pakkie, tas of houer wat hulle moontlik by hulle het, vir ondersoek getoon of agtergelaat het, word die persoon vergesel deur 'n bode na die beamppte wat hy kom spreek. Die beamppte is self verantwoordelik om toe te sien dat die besoekers die kanselary weer verlaat. Lede van die publiek wat na die wagkamer vir konsulêre en immigrasie-aangeleenthede of die leeskamer gaan, moet nie in staat wees om onbeheerd daarvandaan ander afdelings van die missie binne te gaan nie.

Waar veiligheid van personeel binne die missie deur reëls en

fisiese beheer grootliks verseker kan word, is dit byna onmoontlik om meer as net algemene riglyne vir hul persoonlike veiligheid buite die kantoor daar te stel. Dis veral belangrik dat personeel bewus is van die gedurige bedreiging en hulle nie onverskillig aan gevaar blootstel nie. Aan die ander kant moet 'n mens daarteen waak dat beamptes persoonlik bedreig begin voel in so 'n mate dat hul senuwees op hol raak en hulle selfs aan 'n vervolgingswaan begin ly. In baie gevalle word veiligheidsreëls en voorskrifte deur die plaaslike veiligheidspolisie voorgestel en ook deur lede van die diplomatieke korps uitgeruil, omdat alle diplomate in dieselfde bootjie verkeer. Sulke voorskrifte behels gewoonlik min of meer die volgende:⁽⁴¹⁾

Moenie alleen rondbeweeg in minder respektabele dele van die stad nie, en moet veral nooit met onbekendes afsprake buite die missie reël nie.

Gebruik verskillende paaie om na en van die kantoor te ry. Moenie dieselfde pad gereeld gebruik nie en probeer op hoofweë, besige paaie of gepatrolleerde weë bly.

Waak daarteen om op dieselfde tyd gereeld die kantoor of woning te verlaat. Wissel tye van aankoms en vertrek. Vermyn reëlmaat.

Moenie persoonlike of amptelike voertuie ongesluit laat, nie snags en ook nie bedags nie. Sluit die voertuig en die motorhuis.

Stuur kinders per motor met 'n verantwoordelike persoon skool toe en terug en moet hulle nooit alleen op straat laat verskyn nie.

Laat veiligheidslotte en loerapparate aan die voordeur aanbring en

moet nooit die deur oopmaak vir 'n ongeïdentifiseerde besoeker nie.

Moenie ongewone briewe of briewe uit onbekende bestemmings, pak= kies of boeke wat aan die beamppte persoonlik geadresseer is, self oopmaak nie.

Lede van missies word ook gemaan om nie tegelykertyd in groepe die kantoor by dieselfde deur te verlaat nie; om nooit alleen diplomatieke pakkette te haal of te versend nie; om nooit privaat of amptelike sleutels onder hulle oë uit te laat gaan nie en om enige ongewone of agterdogtige pakkie as 'n bom te behandel.

Funksionele opset

1. *Funksies van 'n missie*

Volgens die Weense Konvensie behels die funksies van 'n diploma= tieke missie onder meer:

- "a. representing the sending State in the receiving State;
 - b. protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;
 - c. negotiating with the Government of the receiving State;
 - d. ascertaining by all lawful means conditions and develop= ments in the receiving State, and reporting thereon to the Government of the sending State;
 - e. promoting friendly relations between the sending State and the receiving State, and developing their economic, cultural and scientific relations."
- (42)

Die Amerikaanse *Foreign Office* se amptelike opvatting oor die tradisionele funksies van diplomatieke verteenwoordiging is viervoudig: onderhandelings, verslaggewing, verteenwoordiging en konsulerende werk.⁽⁴³⁾

Volgens die verslag van die Britse Duncan-Kommissie oor Oorsese Verteenwoordiging, Julie 1969, behels die funksies van 'n missie onder andere die volgende:⁽⁴⁴⁾

- "a. Reporting on matters of particular and general interest to the sending State.
- b. Advice on policy towards foreign states.
- c. Informing foreign governments or other authorities and groups (which includes the influencing of opinion).
- d. Advising and assisting nationals of the sending State overseas (on business, as tourists or with other interests.)
- e. Advising and assisting potential travellers, tourists, business visitors and immigrants.
- f. Self-administration."

Vanselfsprekend is daar weinig verskil tussen hierdie sienings en die funksie-patroon van die tipiese Suid-Afrikaanse oorsese missie, behalwe miskien wat sekere klemverskille betref, wat veral deur Suid-Afrika se unieke muishondstatus in die internasionale politiek meegebring word. Suid-Afrikaanse diplomate, anders as dié van ou gevestigde moondhede, bestee uitermate baie tyd en energie aan verduideliking en verdediging van die Republiek se huishoudelike politieke aangeleenthede en aan die skepping en verbetering van gesindhede op politieke en openbare meningsvlak.

ii. *Funksies van diplomatieke verteenwoordigers*

Uiteraard sal die pligte van 'n diplomaat oorsee ooreenkom met die funksionele patroon waaraan die missies van sy land in die oë van sy Regering behoort te voldoen. Alle diplomate oorsee tree nie eenders op nie. Die Amerikaanse oorsese verteenwoordiger projekteer in die algemeen die beeld van 'n uitgaande, aggressiewe verkoopman, terwyl die Russiese en ander Oos-Europese diplomate wattertrouig en versigtig is; party lande se diplomate onthaal royaal, ander word min betaal en wend hul soms tot onwettige maniere om geld te maak;⁽⁴⁵⁾ die funksieterrein van veral die Engelssprekende lande se verteenwoordigers is duidelik, tradisioneel omlin en hulle is ongeneë om selfs te gesels oor aangeleenthede daarbuite, terwyl diplomate van die jonger lande dikwels in die pekel beland omdat hulle hul jurisdiksiegebiede oorskry en in die binnelandse aangeleenthede van die gasland inmeng.⁽⁴⁶⁾ Daar kan aangevoer word dat Suid-Afrika se diplomatieke verteenwoordigers hulle streng by die tradisionele, volkeregtelike benadering tot die diplomatie hou en dat die aard van hul pligte gevolglik ook redelik getrou daarby aansluit.

Die Staatsdienskommissie se werwingsbrosjyre vir Buitelandse Diensbeamptes verskaf 'n breedvoerige omskrywing van die funksies van 'n diplomaat in die buiteland,⁽⁴⁷⁾ maar dié omskrywing is beslis geen gedetailleerde uiteensetting van alle moontlike pligte van die Suid-Afrikaanse diplomaat nie: dit dien slegs om 'n aanwysing van die omvang van sy werksaamhede te gee. In die praktyk sal een diplomaat egter selde vir al die genoemde aspekte verantwoordelik wees, aangesien hy bygestaan word deur diplomatieke kollegas, tegniese spesialiste en administratiewe helpers. Trouwens, die mate van spesialisasie wat tans by oorsese missies

aangetref word, veral in die geval van lande soos die V.S.A., word so oordryf dat personeel bloot opgaan in hul spesialisasierigting en dikwels oningelig is oor ander aspekte van die land wat hul verteenwoordig.⁽⁴⁸⁾

Hoewel van die Hoof van Missie verwag word om, globaal gesproke, op hoogte van sake te wees met alle fasette van die funksionering van sy kantoor oorsee, is sy hoofsaak klaarblyklik om beleidsleiding en koördinasie te verskaf ten einde die diverse uiteenlopende aksies van alle personeellede onder sy beheer sinvol en doelgerig te harmoniseer en te rig in ooreenstemming met die oogmerke van sy Regering. Sy persoonlike rol en funksies is egter veel meer uitgebreid: as hoofskakelbeampte van sy land rus die onus op hom om die beeld en prestige van sy land na buite te projekteer, allereers op staatsvlak, waar hy kontak moet bewerkstellig en uitbou met die staatshoof, regeringsleier, buitelandse minister en ander kabinetslede en ook met die opposisieleiers. Daarbenewens moet hy met die diplomatieke korps volgens tradisionele gebruik verkeer: besoeke aflê en ontvang, onthaal en onthaal word en ook deel in die seremoniële funksies van die korps. In sy strewe om feitelik en verantwoordelik die plaaslike situasie te beheers en daarvoor te kan verslag doen, lê dit voor die hand dat hy deurentyd met plaaslike leiers op die terreine van handel en nywerheid, arbeid, godsdiens, kultuur, sport, landbou, wetenskap, onderwys ensovoorts moet skakel. Hy moet hom ook ingrawe op die kultuur, geskiedenis en taal van sy land van akkreditasie. As verteenwoordiger van sy land is hy ewe klaarblyklik verplig om persoonlik ook met burgers en tydelike besoekers daarvandaan te skakel (veral as hulle L.V.'s of ander baie belangrike persone is) en hulle belange behartig, hetsy deur vir hulle toegang tot plaaslike instansies te reël, hulle te onthaal ... of uit die moeilikheid te kry.⁽⁴⁹⁾

Hoewel dit logies is dat sy personeel moet instaan vir die meeste roetine-verslaggewing, konsulêre en onderhandelingswerk, moet hy tog persoonlik oorneem wanneer onderhandelinge op ministeriële of kabinetsvlak kom. By al sy veelvuldige sosiale, seremoniële en verteenwoordigingspligte bly die belangrikste en veeleisendste vereiste van sy werk die noodsaaklikheid dat hy te alle tye ten volle ingelig behoort te wees oor alles wat sy land en dié se verhoudinge met die ontvangende land raak. Daarom moet hy noodgedwonge op hoogte van sake wees met sy kantoor se inkomende en uitgaande telegramme, verslae en projekte; moet hy in noue voeling met die plaaslike perskorps bly; alle plaaslike nuusmedia tap en ook sy eie land se koerante en radio-uitsendings volg. Hy moet uiteraard ook sy vinger op die pols van die openbare mening hou en gereelde en geleentheidsverslae van sy toegevoegde personeel bestudeer omtrent hul optrede en skakeling na buite. Hy behoort hulle ook te adviseer met betrekking tot beoogde projekte en beleidsmispunte. Hy is met ander woorde staatskakelkonsultant *par excellence*.

'n Mens kan 'n besinning oor die funksies van 'n doeltreffende diplomaat nie beter afsluit nie as met 'n aanhaling uit die vleiende omskrywing daarvan in *The American Foreign Service*, wie se ideale diplomaat⁽⁵⁰⁾ "creates good will and common understanding, and, with restrained and critical leadership born of mature experience and profound knowledge of men and affairs, uses these as instruments for enhancing international confidence and cooperation among governments and people.

"Promotes and protects the interests of the United States and of its citizens.

"Negotiates, with tact, sound judgment and intimate knowledge of

conditions at home and abroad, protocols, conventions, and treaties, especially regarding international intercourse, tariffs, shipping, commerce, preservation of peace etc., in strict conformity to Government instructions.

"Establishes and effectively utilizes personal contacts in far-sighted ways for the benefit of his Government and of American citizens.

"Analyzes and reports on political and economic conditions and trends of significance to the United States.

"Exercises skill in following prescribed form and routine procedure when possible; and displays discriminating judgment, as may be necessary in more complicated situations requiring investigations, careful accumulation of information, or professional understanding of laws, customs, conditions, etc.

"Administers an office in a business-like and efficient manner."

- (1) Omsendbrief nr. 1 van 1971 van die Sekretaris van die Eerste Minister, par. 2.
- (2) "Buitelandsediensbeampte", werwingsbrosjure G.P.S. (L.), afdeling Departementele Organisasie.
- (3) Buitelandse Sake betaal slegs jaarliks 'n kantoortoelae aan ere-verteenwoordigers oorsee. In 1973 het dié toelae aan 37 ere-verteenwoordigers R14 000,00 beloop. (1973 Begroting)
- (4) Vergelyk perskommentaar op die ligging, koste, prestige en

veiligheidsaspekte van die Republiek se nuwe Ambassade in Parys, wat teen 'n koste van R7 miljoen opgerig word. (*Rand Daily Mail*, 8 Oktober 1973).

- (5) Artikel 23 van die Weense Konvensie, UN A/Conf.20/13 dd. 1961.
- (6) UN General Assembly's Legal Committee; Draft Articles on the Prevention and Punishment of Crimes against Diplomats, prepared by the International Law Commission, August 1973.
- (7) Ibid.
- (8) Departementele Veiligheidsvoorskrifte.
- (9) Ibid.
- (10) United Nations General Assembly Document No. A/Conf.20/13 dd. April 1961; Vienna Convention on Diplomatic Relations.
- (11) Werwingsbrosjyre G.P.S. (L.), Ibid.
- (12) Die Staatsdiensregulasies omvat algemene personeel-, verplasing- en administratiewe regulasies; Tesourie-regulasies behels voorskrifte oor die aanvra, besteding en hantering van staatsfondse en finansiële verslagstate.
- (13) Die Buitelandse Sake Administratiewe Omsendbriewe bied riglyne oor 'n wye spektrum van behoeftes, onder meer departementele vereistes met betrekking tot opleiding, verplasing, verlof, vakansiedae, rekeninge, voorskotte, toelaes, ensovoorts, opgestel spesifiek met die oog op oorsese verteenwoordigers.
- (14) Vergelyk die diensstaat van die Republiek se Ambassade in Rome.
- (15) Departementele Veiligheidsvoorskrifte.
- (16) Administratiewe Omsendbrief nr. 1.
- (17) Buitelandse Sake: Handleiding vir Oorsese Rekeninge. Ook Finansiële Regulasies en Tesourie Omsendbriewe.
- (18) Administratiewe Omsendbriewe.
- (19) "Kantoorreëlins by 'n Ambassade in die Buiteland." (Buitelandse Sake.)

- (20) Schuman, F.L. International Politics, p. 172.
- (21) Vergelyk Bylae 2.
- (22) Art. 27 : 7 van die Weense Konvensie.
- (23) Oppenheim, L. International Law, A Treatise, par. 365, p. 777.
- (24) Omsendbrief nr. 1 van 1971, op cit., par. 3.2, 3.5.
- (25) "Kantoorreëlins by 'n Ambassade in die Buiteland", par. 1.
- (26) Barratt, J. The Department of Foreign Affairs, In Worrall, op cit., pp. 341 - 342.
- (27) Buitelandse Sake se 1973 Begroting maak voorsiening vir 'n totaal van 1148 poste op die oorsese diensstaat, waarvan 705 deur plaaslik gewerfde personeel gevul word.
- (28) Veiligheidskeuring van plaaslik gewerfde personeel sluit onder meer in die verkryging van polisie- en veiligheids=polisieverslae.
- (29) Administratiewe Omsendbriewe.
- (30) E.M. 24/2/2 van 28 Januarie 1971.
- (31) Departementele "Diplomatiek"-handleiding.
- (32) Barratt, op cit., p. 342.
- (33) "Diplomatiese en Konsulêre Verteenwoordiging: Prosedure van Aanstelling", Buitelandse Sake, Augustus 1971, par. 4, bls. 4.
- (34) "Kantoorreëlins ...", op cit., par. 1(a).
- (35) Vergelyk Bylae 3.
- (36) "Kantoorreëlins ...", Id., par. 8 en 9, p. 5.
- (37) Ibid.
- (38) Id., par. 10, p. 6.
- (39) Vergelyk die bomaanvalle op die Ambassade van die V.S.A. in Athene en op wonings en voertuie van Amerikaanse Ambassade=

personeel gedurende 1967 tot 1971, asook dreigbriewe gerig aan alle lede van die Diplomatieke Korps in Griekeland deur verskeie ondergrondse organisasies wat die militêre junta beveg het.

- (40) Gedurende die sewentigerjare het verskeie bomaanvalle op die persele van SATOER en die Suid-Afrikaanse Konsulaat-generaal in New York plaasgevind: vergelyk "*The Star*", 7.10.1973.
- (41) U.N. General Assembly's Legal Committee Draft, op cit.
- (42) U.N. Document A/Conf. 20/13 dd. 16.4.1961, art. 3.
- (43) Gordon, L. The Development of U.S. representation overseas In Representation of the United States abroad, Ninth American Assembly, Columbia University, 1956. pp. 11 - 12.
- (44) Report of the Review Committee on Overseas Representation, H.M. Stationary Office, Cmnd. 4107, 1969.
- (45) 'n Klassieke voorbeeld is die Turkse koerier wat in 1819 betrap is met 15 bale Kashmir-tapyte in sy diplomatieke pos-sakke!
- (46) Oppenheim, op cit., par. 383, p. 787 noem verskeie voorbeelde van politieke inmenging as gevolg waarvan diplomate *persona non grata* verklaar is.
- (47) Volledig aangehaal as Bylae 4.
- (48) Gordon, op cit., p. 12.
Schuman, op cit., p. 183.
- (49) Schuman, id., p. 177.
- (50) "The American Foreign Service". Department of State Publication 235, U.S.A., pp. 4 - 6.

HOOFSTUK 5

KRITIESE BESINNING

"The late Duke of Tuscany, who was a remarkably wise and enlightened prince, once complained to the Venetian Ambassador, who stayed over night with him on his journey to Rome, that the Republic of Venice had sent as resident at his court a person of no value, possessing neither judgment nor knowledge, nor even any attractive personal quality. "I am not surprised," said the Ambassador in reply, "we have many fools in Venice!" Whereupon the Grand Duke retorted: "We also have fools in Florence, but we take care not to export them." (F. de Callières, *De la Maniere de Négocier avec Les Souverains*, 1716.)

Dit is haas onmoontlik om die doeltreffendheid van Suid-Afrika se Diplomatieke en Konsulêre Diens as staatskakelorganisasie te beoordeel in die lig van 'n histories-empiriese studie van die ontstaan, ontwikkeling, oogmerke, organisasie en funksionering daarvan. Daarvoor is dit te verstrengel met binnelandse politieke toestande, beleidsoogmerke en ontwikkelinge op internasionale politieke gebied. Sonder om in te gaan op die meriete van die Republiek se buitelandse beleid of die kwaliteit van Suid-Afrika se diplomatie kan tog, volledigheidshalwe, gepoog word om sekere "realiteite" aan te stip, in die lig waarvan, volgens Olivier,⁽¹⁾ die doeltreffendheid van Suid-Afrika se Diplomatieke Diens gekwalifiseer moet word. Wat volg is geen omvattende inventaris van tekortkominge nie, maar weliswaar slegs 'n seleksie en samevatting van kritiese kommentaar op die Departement van Buitelandse Sake soos onlangs in pers en publikasie aangedien:

1. Die grootte en verspreiding van die Diens

Suid-Afrika het diplomatieke verteenwoordiging in slegs 28 lande, waarvan feitlik die helfte in Wes-Europa en Brittanje is - en één in Swart Afrika.⁽²⁾

2. Diensstaat

Met slegs 225 Suid-Afrikaanse burgers op die oorsese diens= staat, en 218 op Hoofkantoor,⁽³⁾ het die Republiek een diplo= matieke personeellid vir nagenoeg 40 000 Suid-Afrikaanse bur= gers teenoor een vir elke 13 000 in die geval van die Ver= enigde State van Amerika.⁽⁴⁾

3. Personeeltekort

Beide Munger⁽⁵⁾ en Olivier⁽⁶⁾ noem die byna kroniese perso= neeltekort, veral aan spesialiste, as 'n faktor wat doeltref= fende funksionering van die Departement beïnvloed.

4. Gebrek aan belangstelling in buitelandse sake

Olivier⁽⁷⁾ beweer: "This apathy of the South African public towards international affairs may be attributed to geographi= cal factors, preoccupation with internal political problems, problems of communication, bureaucratic tendencies, and party= political commitments, etc." Hy blameer ook die Regering se "paternal attitude" daarvoor. Hiervan spreek ook die des= tydse Minister van Buitelandse Sake, mnr. Eric Louw, se ver= duideliking op 17 Junie 1959 in die Senaat: "The Department in the past was a sort of appendage of the Prime Minister. The Prime Minister is a very busy man, with the result that the Prime Minister ... was not in a position to give all the necessary personal attention to the work of the Department.

This is also perhaps the reason why interest was absent, in the past, not only in the work of the Department, but also in the general foreign affairs of our country." (8)

5. Politieke aanstellings

Die polemië wat al vir geruime tyd oor die probleem van politieke aanstellings in die Diplomatieke Diens smeul, het gedurende 1973 weer opnuut opgevlam met die Blaar Coetzee-saga.⁽⁹⁾ In 1965 al het Munger⁽¹⁰⁾ beweer: "Dr. Verwoerd does suffer some truly unperceptive if not incompetent people, and when political necessity dictates will give them a diplomatic task." Olivier⁽¹¹⁾ verwys na politieke aanstellings in sekere sleutel-missies "at the cost of diplomatic skill" en mev. Helen Suzman, Progressiewe L.V. vir Houghton, het in die Parlement beweer: "Political and Cabinet dropouts being appointed to diplomatic posts is bad for the diplomatic corps." (12)

6. Te veel departemente oorsee

In sy kommentaar op die moontlikheid van aanstelling van sport-attachés oorsee, beweer rubriëkskrywer Jan van Es: "... ons het reeds te veel verteenwoordigers in ons ambassades in die buiteland. Daar is 'n knaende gebrek aan kommunikasie onder hulle almal, en daar is te veel departemente verteenwoordig. Selfs die beste ambassadeur vind dit moeilik om te weet wat presies in elke afdeling aangaan." (13)

7. Die styl van diplomatie

Munger beweer: "South Africa has been cast into an old-world diplomatic pattern by the leadership of Eric Louw", (14)

en Olivier praat ook van die "oorversigtige, ortodokse, defensiewe diplomatieke styl wat klaarblyklik tot geen dinamiese resultate kan lei nie."⁽¹⁵⁾

8. Gebrek aan kommunikasie

Wat betref kommunikasie na buite, meen Munger⁽¹⁶⁾ "The press, radio, and especially television, are not the main weapons of South African diplomats." Met betrekking tot interne kommunikasie beweer hy: "South African diplomats sometimes find it impossible to get clearcut answers to some questions of government policy."⁽¹⁷⁾ Gerber⁽¹⁸⁾ laat hom ook uit oor die gebrek aan skakeling tussen die kabinet, die politici en die staatsdiens.

9. Geen nie-blankes in Diens

Die Verteenwoordigende Kleurlingraad sowel as die Verenigde Party het gedurende die 1973-Parlementêre sitting vertoë gerig vir die opleiding van Kleurlinge (asook Indiërs en Banatoes) in die Suid-Afrikaanse Diplomatieke Diens.⁽¹⁹⁾

10. Begroting

Prof. Olivier⁽²⁰⁾ is van mening dat "terwyl die owerheid bereid is om sowat R400 miljoen per jaar te bestee aan militêre verdediging, wat die laaste linie vorm, die R11 miljoen per jaar van Buitelandse Sake, wat die speerpunt van internasionale aksie uitmaak, onsettend klein lyk."

11. Te lang oorsese dienstertyne

Olivier⁽²¹⁾ en Munger⁽²²⁾ is dit eens dat die lang, ononderbroke oorsese dienstertyne van Suid-Afrikaanse diplomate

daartoe aanleiding gee dat hulle kontak verloor met die politieke toestand in hul land, en daardeur 'n mate van doeltreffendheid inboet.

12. Lojaliteit

Van tyd tot tyd verskyn daar artikels en briewe in koerante waarin veral die politieke lojaliteit en dikwels ook die taalvaardigheid in albei landstale van Suid-Afrikaanse diplomatieke beamptes oorsee bevraagteken word. (Vergelyk "Wat die diplomatieke man gesê het ... This Government won't last forever.")⁽²³⁾

13. Beplanning

Olivier⁽²⁴⁾ beskou "die gebrek aan deurlopende, omvattende beplanning en navorsing" in die Departement van Buitelandse Sake as 'n belangrike faktor in die evaluering van die vervulling van die Departement se diplomatieke rol.

Sonder om aandag te gee aan kritiek wat op beleidmakende en uitvoerende vlak teen die Departement ingebring word, blyk uit die aangehaalde seleksie tog die aard en omvang van kritiek wat deur gewaande en werklike kenners van die diplomatie uitgeoefen word. Die spektrum daarvan maak dit vanuit die staanspoor duidelik dat dit onmoontlik sal wees om alle kritici ooit tevrede te stel: daar is òf te min diplomatieke spesialiste òf te veel departementele spesialiste oorsee; diensstermyne is òf so lank dat buitelandse beamptes kontak verloor met die Republiek òf te kort vir hulle om behoorlik aan te pas in die vreemde land; professionele beamptes oorsee se politieke lojaliteit word betwyfel maar lojale politici behoort hulle ook nie te vervang nie; ensovoorts. Hierdie tipe kritiek is geensins nuut of spesifiek net teen

Suid-Afrika se Diplomatieke Diens gemik nie, maar dit verteenwoordig problemeaspekte in die ontwikkeling van byna elke land se buitelandse verteenwoordiging.⁽²⁵⁾

As van dié punte van kritiek in die lig van die aard, doel en funksies van die Diplomatieke Diens as staatskakelorganisasie ondersoek word, blyk onder meer die volgende:

- a. 'n Grondige begrip van die wesensaard van staatskakeling ontbreek. Skakeling op internasionale diplomatieke vlak het min in gemeen met die publisiteitsoekende, uitgaande Dale Carnegie-styl van "public relations", en die sukses van 'n land se diplomatieke beleid kan nie gemeet word aan sy hoeveelheid missies en personeel oorsee of aan die aantal toesprake, koerantberigte en televisieprogramme wat sy diplomate die wêreld instuur nie. Staatskakeling is selfs vandag nog, met die gesofistikeerde massamedia, luidrugtige internasionale politieke forums en skouspelagtige spitsberade, veelal geheim en persoonlik.⁽²⁶⁾
- b. Die rol van die diplomaat word nie altyd duidelik omlyn nie. Die diplomaat bly slegs gesant: hy word gestuur om 'n boodskap te dra, onderhandelinge te voer, verslag te doen, belang te behartig, ensovoorts. As boodskapdraer moet hy hom vergewis van die sielkundige, sosiale en politieke milieu van die ontvangers op wie daardie boodskap gerig is, en die aanbieding van die boodskap daarby aanpas ten einde die optimum gunstige aanklankrefleksie te verkry.⁽²⁷⁾ In so 'n mate verteenwoordig hy die afsender van die boodskap dat hy self inderdaad ook deel van die boodskap word: sy voorkoms, gedrag en persoonlikheid word vereenselwig met die land wat hy

verteenwoordig. Daar kan dus kwalik sprake wees van gebrek aan lojaliteit by 'n diplomaat wat sy verteenwoordigende pligte na behore nakom. 'n Mens kan sover gaan om te sê dis belangriker vir 'n diplomaat om hom so empaties in die land van sy akkreditasie in te gawe dat hy dié se taal volkome bemeester as om oor gelyke vaardigheid in albei sy eie landstale te beskik. (28)

- c. Individuele diplomate word soms verantwoordelik gehou vir tekortkominge van die stelsel of die regime. Dis ewe onregverdig om die diplomatieke boodskappers verantwoordelik te hou vir die inhoud van die boodskap as om byvoorbeeld televisie as medium te verdoem oor die swak kwaliteit van die programme. Eweneens word die diplomatieke verteenwoordiger wat te lank aaneen oorsee gestasioneer bly, beskuldig van verlies aan kontak met sy land, en die oorwerkte en oorspanne beampte van onvermoë om sy verantwoordelikhede te kan behartig, instede dat die vinger na personeelbeplanningstekortkominge wys.
- d. Die stelsel, andersyds, word dikwels vir tekortkominge van individue geblameer. 'n Voorbeeld is Olivier⁽²⁹⁾ se aantyging dat "'n senior politikus se opmerking dat hy na ses maande (in die Diplomatieke Diens) nog nie presies geweet het wat 'n ambassadeur se funksies is nie, moet as 'n ernstige vingerwysing na die hele stelsel gesien word." In hierdie verband beweer 'n voormalige Amerikaanse Staatssekretaris, John W. Foster, in sy boek *The Practice of Diplomacy*: "No man can pass from other pursuits directly into the higher grades of diplomatic and consular service and comprehend clearly the nature and scope of his duties."⁽³⁰⁾

- e. Die belangrikheid van sekere aspekte van staatskakeling word soms uit verband geruk. Die oorbeklemtoning van oorhoofse beplanning, navorsing en personeelspesialisasie kan byvoorbeeld aanleiding gee tot verdere burokrasie, sentralisering wat vertraging in die hand werk en onafhanklike inisiatief smoor, asook wanaanwending van personeel. Andersyds kan eensydige klem op sekere kwalifikasies soos bekendheid met regeringsbeleid of platformgevatheid byvoorbeeld aanleiding gee tot die aanstelling van 'n politikus as diplomaat - en tot die ontnugtering wat noodwendig daarop volg.
- f. Die volle draagwydte en reperkussies van diplomatieke betrekkinge word nie altyd besef nie. Daarom kan byvoorbeeld nie klakkeloos diplomatieke betrekkings aangeknoop word net ter wille van die grootte van die Diens nie: diplomatieke bande impliseer vriendskap tussen gelykes wat mekaar respekteer, en dit bring verantwoordelikhede en verpligtinge mee. Diploma= tieke verhoudinge met een land kan ook nie losgedink word van politieke en ander verwikkelinge in die internasionale arena nie. So is diplomatiek verstrengel met aangeleenthede soos magsewewig, bondgenootskappe, wêreldmening, ontwapening ... en oorlog. Dit maak dus min sin om die Verdedigingsbegroting af te speel teen dié van Buitelandse Sake. Schuman sê tereg: "How to succeed in diplomacy is a question simply answered ... maintain armed forces larger and heavier than those of your rival. ... Diplomacy is thus potential war, just as war is a business of seeking political objectives by military coercion rather than by bargaining."⁽³¹⁾

Teëkritiek kan maklik die aandag van geraamtes in die kas aflei, maar die bedoeling daarmee is bloot begripspresisering. As 'n

mens van die tekortkominge in die Republiek se Diplomatieke Diens wou aanstip, sou jy met vrug kon begin by die onvermoë om die eie beeld in Suid-Afrika te projekteer en om steun - of selfs net belangstelling - vir buitelandse sake aan te wakker. 'n Duidelike skyf vir kritiek sou ook gebrekkige personeelopleiding en -benutting wees, wat stellig 'n belangrike oorsaak van die groot personeelomset, -tekort en -ontevredenheid mag wees.⁽³²⁾ Kritiek en teëkritiek alleen kan egter nie as betroubare barometer van die kwaliteit van 'n land se diplomاسie dien nie. Inderdaad kan slegs hulle wat die diplomatieke hand van 'n land druk, 'n onbevange opinie oor sy greep daarop nahou.

- (1) Olivier, G. South African Foreign Policy. (In Warrall, South Africa: Government and Politics, p. 312.)
- (2) Olivier, G.C. "S.A. diplomاسie moet vinnig verbeter." Agtergrondrubriek, *Die Transvaler*, 17 September 1973.
- (3) Begroting 1973/74; Buitelandse Sake.
- (4) Munger, E. Notes on the formation of South African foreign policy, p. 19.
- (5) Munger, op cit., pp. 20 - 21.
- (6) Olivier, South African Foreign Policy, op cit., p. 315.
- (7) Id., p. 314.
- (8) Hansard Senate Debates, Col. 4536-7, 17.6.1959.
- (9) Vergelyk onder meer *Die Vaderland* van 22 Februarie, 22 Maart en 25 April 1973.
- (10) Munger, op cit., p. 85.

- (11) Olivier, op cit., p. 313.
- (12) Bernardi Wessels, Political Report, *Rand Daily Mail*, 10 Mei 1973.
- (13) Jan van Es, *Die Vaderland*, 24 Julie 1973, bls. 12.
- (14) Munger, op cit., p. 100.
- (15) Olivier, *Die Transvaler*, id.
- (16) Munger, *ibid*.
- (17) Id., p. 25.
- (18) Resensie deur Voorslag: Gerber, L. The Diplomacy of Private Enterprise. *Die Vaderland*, 19 September 1973.
- (19) Political Correspondent, *The Star*, 25 April 1973.
- (20) Olivier, *ibid*.
- (21) Olivier, South African Foreign Policy, op cit., p. 313.
- (22) Munger, op cit., p. 22.
- (23) *Die Vaderland*, 24 Julie 1973, p. 12.
- (24) Olivier, *Die Transvaler*, id.
- (25) Vergelyk The Representation of the United States Abroad. American Assembly papers, Columbia, N.Y. 1956.
- (26) Wood & Serres. Diplomatic Ceremonial and Protocol, par. 12 & 20.
- (27) Robinson, E.J. Communication and Public Relations. Columbus, 1966, Part 1.
- (28) Francois de Callières, in sy *De la Manière de Négocier avec les Souverains* kan nie genoeg klem lê op die taalvaardigheid van 'n diplomaat nie, en hy haal Francesca Guicciardini aan wat sê: "'n Ambassadeur is op sy beste as hy die indruk skep dat hy so geneë is om die menings van sy teenstander gelyk te gee, dat hy verdink mag word van verraad teen sy eie land."

- (29) Olivier, G.C. *Die Transvaler*, op cit.
- (30) Schuman, F.L. *International Politics*, op cit., p. 175.
- (31) Id., pp. 274, 279.
- (32) Die 1973/74 Begroting van Buitelandse Sake maak voorsiening vir R2 000 vir "Opleiding".

Die Kongres van Wenen (1815) het die volgende reglement oor diplomatieke voorrang aangeneem:

"Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques

Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les divers agents diplomatiques, les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris sont convenus des articles qui suivent; et ils croient devoir inviter les représentants des autres têtes couronnées à adopter le même règlement.

Art. 1. -Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes :

Celle des ambassadeurs, légats ou nonces;

Celle des envoyés, ministres ou autres, accrédités auprès des souverains;

Celle des chargés d'affaires, accrédités auprès des ministres chargés du portefeuille des affaires étrangères.

Art. 2. -Les ambassadeurs, légats ou nonces, ont seul le caractère représentatif.

Art. 3. -Les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont, à ce titre, aucune supériorité de rang.

Art. 4. -Les employés diplomatiques prendront rang entre eux, dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle

de leur arrivée.

Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du pape.

Art. 5. -Il sera déterminé dans chaque État, une mode uniforme pour la réception des employés diplomatiques de chaque classe.

Art. 6. -Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques. Il en est de même des alliances politiques.

Art. 7. -Dans les actes ou traités entre plusieurs puissances qui admettent l'alternat, le sort décidera, entre les ministres, de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures.

Le présent règlement sera inséré au protocole des plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris, dans leur séance du 19 mars, 1815."

Op 21 November 1918 het die Kongres van Aix-la-Chapelle die volgende toevoeging gemaakt:

"Pour éviter les discussions désagréables qui pourraient avoir lieu à l'avenir sur un point d'étiquette diplomatique que l'annexe du recès de Vienne par laquelle les questions de rang ont été réglées ne paraît pas avoir prévu, il est arrêté entre les cinq cours que les ministres-résidents accrédités auprès d'elles formeront, par rapport à leur rang, une classe intermédiaire entre les ministres du second ordre et les chargés d'affaires."

ARTIKEL 27 VAN DIE WEENSE KONVENSIË OOR DIPLOMATIEKE VERHOUDINGE

- "1. The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes. In communicating with the Government and the other missions and consulates of the sending State, where-ever situated, the mission may employ all appropriate means, including diplomatic couriers and messages in code or cipher. However, the mission may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.
2. The official correspondence of the mission shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the mission and its functions.
3. The diplomatic bag shall not be opened or detained.
4. The packages constituting the diplomatic bag must bear visible external marks of their character and may contain only diplomatic documents or articles intended for official use.
5. The diplomatic courier, who shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the diplomatic bag, shall be protected by the receiving State in the performance of his functions. He shall enjoy personal inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention.

6. The sending State or the mission may designate diplomatic couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this Article shall also apply, except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the diplomatic bag in his charge.
7. A diplomatic bag may be entrusted to the captain of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag but he shall not be considered to be a diplomatic courier. The mission may send one of its members to take possession of the diplomatic bag directly and freely from the captain of the aircraft."

OMSENBRIEF NR. 1 VAN 1971 VAN DIE SEKRETARIS VAN DIE EERSTE
MINISTER

- "1. In die buiteland tree die Hoofde van Suid-Afrika se diploma=
tieke sendings (of Hoofde van konsulêre sendings wat met
diplomatiese funksies belas is) namens die Minister van Buite=
landse Sake op ten einde die Republiek se beleid aldaar te
koördineer en uit te voer en om met die regerings van die
lande waar hulle geakkrediteer is, te onderhandel.
2. Waar dit wenslik geag word, word amptenare van ander departe=
mente toegevoeg tot sendings vir spesifieke take. Die toe=
voeging van sulke amptenare geskied onder die sambreel van
die Missiehoof se akkreditasie by die ontvangende staat, en
hulle vorm dan deel van sy gevolg en staan onder die gesag
van die Missiehoof wat ook vis-a-vis die ontvangende staat
vir hul optrede verantwoordelik gehou word.
3. Met die oog op die verantwoordelikhede van die Departement
van Buitelandse Sake, nie alleen vir die beskikbaarstelling
van fasiliteite vir toegevoegde personeel by sendings in die
buiteland nie maar ook vir die politieke en ander implikasies
wat mag voortvloei uit die samestelling van sendings, moet
die Departement van Buitelandse Sake vooraf geken word in
alle voorstelle wat betref toevoeging van personeel by sen=
dings. Dit geld vir alle voorstelle vir verplasings, her=
gradering van range en skepping van nuwe poste.

4. In die geval van nuwe aanstellings is dit ook nodig dat die huidige prosedure waarvolgens die Departement van Buitelandse Sake vooraf in sulke aanstellings geken moet word, gehandhaaf word.
5. Verteenwoordigers van staatsdepartemente (insluitende die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens) en van statutêre liggame, wat in die buiteland diens doen, moet eers die Hoof van die betrokke sending waar hulle toegevoeg is raadpleeg en volgens sy opdrag optree in sake wat die Republiek se verhoudings met die betrokke land mag raak of wanneer beleidsake ter sprake is.
6. Vanselfsprekend sal sulke verteenwoordigers van ander departemente en instansies ook geregistreer met hul hoofkantore in Suid-Afrika verband hou wat betref hul tegniese en ander werksaamhede waarin sake wat Suid-Afrika se interstaatlike verhoudings aangaan, nie betrokke is nie.
7. Ingeval van meningsverskil met die Hoof van Sending oor die beste wyse van optrede in enige belangrike aangeleentheid, veral as dit enigsins 'n saak van beleid is, kan sulke verteenwoordigers, hoewel die Hoof van Sending intussen gehoor= saam moet word, hom vra dat sy beslissing aan die Minister van Buitelandse Sake voorgelê moet word vir heroorweging saam met die betrokke Minister.
8. Vir dissiplinêre doeleindes, staan alle toegevoegde en be= soekende beamptes op amptelike diens in die buiteland onder die toesig van die betrokke Hoof van Sending, wat op sy beurt aan die Minister van Buitelandse Sake van die betrokke land verantwoordelik is vir hul optrede en gedrag."

FUNKSIES VAN 'N DIPLOMAAT IN DIE BUITELAND VOLGENS WERWINGS=
BROSJURE G.P.S. (L)

"Verteenwoordiging; dit wil sê, hy moet as verteenwoordiger van die Republiek van Suid-Afrika optree in die land waarby hy geak=
krediteer is en moet hierdie funksie op 'n verantwoordelike en
waardige wyse uitvoer. Dit kan, byvoorbeeld, insluit die bywo=
ning van amptelike funksies as een van Suid-Afrika se verteen=
woordigers of die oordra van amptelike mededelings aan beamptes
van die staat waarin hy 'n gas is;

Politieke en Ekonomiese pligte; dit wil sê, hy moet 'n objektiewe
waarnemer en vertolker wees van politieke en ekonomiese ontwikke=
lings in die land waar hy gestasioneer is om hom in staat te stel
om die Suid-Afrikaanse Regering in te lig oor plaaslike toestande
sodat die Suid-Afrikaanse Regering sy beleid ten opsigte van daar=
die land toereikend kan bepaal. Dit vereis 'n deeglike begrip
van die beginsels en organe van staatsbestuur en van die adminis=
tratiewe proses;

Handelsfunksie; dit wil sê, veral die bevordering van Suid-Afri=
kaanse uitvoere in die land waar die diplomaat gestasioneer is en,
omgekeerd, die verspreiding van inligting in verband met handels=
ekonomiese en industriële toestande in die Republiek. Vir hier=
die funksie is dit noodsaaklik dat hy regulasies, ens., in verband
met invoer en uitvoer moet bemeester en oor basiese kennis van
verkoopstegniek moet beskik;

Konsulêre en Skeepvaartpligte; dit wil sê, die uitreiking van paspoorte aan Suid-Afrikaanse burgers vir reise in die buiteland, die uitreiking van visums aan vreemdelinge wat die Republiek wil besoek en die uitreiking aan immigrante wat hulle in Suid-Afrika wil vestig van permitte wat hulle toegang tot die land verleen; die uitvoering van regswerk, soos die waarmerking van handte= ninge; en die onderneming van formaliteite in verband met besoeke van Suid-Afrikaanse skepe aan hawens in die land waar die diplo= maat gestasioneer is. Vir hierdie doel word kennis vereis van die betrokke wette, die regulasies daarkragtens uitgevaardig en die Departementele opdragte waarby die roetine vir die behandeling van genoemde sake bepaal word;

Inligtingsfunksie; dit wil sê, die verspreiding van inligting in verband met Suid-Afrika se beleid, projekte en ontwikkeling onder belangstellende persone in die buiteland, die weerlegging van on= juiste bewerings in verband met Suid-Afrika en die teenwerking van enige wanvoorstellings van Suid-Afrika wat in die betrokke land mag posgevat het. Skakeling met die pers, die lewering van toe= sprake op openbare vergaderings, die verspreiding van publikasies en persoonlike kontak met invloedryke individue kan hiertoe nodig wees;

Konferensiewerk; dit wil sê, die bywoning van internasionale kon= ferensies en simposiums, met inbegrip van vergaderings van die Verenigde Volke. Hierdie funksie bring mee dat hy voortdurend daarteen moet waak dat Suid-Afrika se belange benadeel word, dat hy verklarings in verband met Suid-Afrika se standpunt moet stel en dat hy, wanneer nodig, moet ingryp;

Skakeling met die plaaslike Ministerie van Buitelandse Sake; dit wil sê, die opbouing van noue kontakte met die plaaslike ministerie van buitelandse sake ten einde 'n bestendige en vrye wisseling van sienswyses te verseker en sodoende misverstande uit die weg te ruim en onderlinge vertroue op te bou;

Verdrae en Ooreenkomste; dit wil sê, om bilaterale en multilaterale verdrae met ander state te sluit en aan te gaan. Dit vereis gewoonlik gespesialiseerde kennis en heelwat ervaring, veral op die gebied van die internasionale reg;

Administratiewe funksie; wat basies beteken om 'n kantoor te bestuur en derhalwe beheer oor die personeel, toesig oor rekeningkundige prosedures, onderhoud en registrasie van meubels en uitrusting, die sluiting van huurkontrakte, ens., insluit. Die administratiewe prosedures wat gevolg moet word, word voorgeskryf in regulasies deur die Tesourie en die Staatsdienskommissie uitgereik, asook in die Departement van Buitelandse Sake se eie regulasies, en die hoof van die Kanselary (kantoorbestuurder) behoort met hulle vertrouwd te wees."

VERWYSINGS

AMERICAN ASSEMBLY PAPERS, The representation of the United States abroad. Columbia, N. Y. 1956.

AUSTRALIAN HIGH COMMISSION, Notes on diplomatic protocol and etiquette. Pretoria, 1965.

BARRATT J., The department of Foreign Affairs. (In Worrall D., South Africa: government and politics. Van Schaik, Pretoria, 1971)

BOËSEKEN M. A. en ander; Geskiedenis vir die senior sertifikaat. Nasionale Boekhandel, 1957.

BURNS C. D., Diplomacy (In Encyclopaedia of the social sciences. Macmillan, N. Y., 1948.)

BYBEL. Britse en Buitelandse Bybelgenootskap. Kaapstad, 1933.

COCKRAM GAIL M., Vorsters' foreign policy. Academica, Pretoria, 1970.

DE CALLIERES F., De la maniere de négocier avec les souverains. (In Schuman F. L., International Politics. McGraw-Hill, N. Y., 1958.)

DE KOCK W. J., Geskiedenis van Suid-Afrika. Staatsdrukker, 1971.

DOOYEWEERD H., A new critique of theoretical thought. H. J. Paris, Amsterdam, 1957. Vols 1, 2 & 3.

GORDON L., The development of U.S. representation overseas. (In The representation of the United States abroad. Ninth American Assembly, Columbia University, 1956.)

GROTIUS, De iure belli ac pacis, II. (In Schuman F. L., International Politics. N. Y. 1958.)

HEATLY D. P., Diplomacy and the study of international relations. Oxford, 1919.

HILL D.J. , A history of diplomacy in the international development of Europe. London 1911-14.

HODGES C. , The background of international relations. New York, 1931.

HOMEROS, Die Ilias. Vertaal deur J.P.J. van Rensburg. Pro Ecclesia, 1952.

- Odisseia. Vertaal deur J.P.J. van Rensburg. Human & Rousseau, 1963.

LYONS LORD, Report, HMSO, 1861.

MOWATT R.B. , A history of European diplomacy. London, 1928.

MUNGER E. , Notes on the formation of South African foreign policy. Castle Press, California, 1965.

NICOLSON H. , Diplomacy. London, 1939.

NUMELIN R. , The beginnings of diplomacy. Oxford University Press; 1950.

OLIVIER G.C. , S.A. Diplomatie moet vinnig verbeter. Die Transvaler, 17 September 1973.

OLIVIER G. , South African foreign policy. (In Worrall D. , South Africa: government and politics. Van Schaik, Pretoria, 1971.)

OPPENHEIM L. , International law; a treatise. I. Longmans, 1967.

PHILLIPSON C. , The international law and custom of ancient Greece and Rome. London, 1911.

PIENAAR G.J. , Perssensuur en staatsveiligheid. Doktorsproefskrif, P.U. vir C.H.O. , 1968.

QUELLER D.E. , The office of ambassador in the Middle Ages. Princeton University Press, 1967.

REPORT OF THE REVIEW COMMITTEE ON OVERSEAS REPRESENTATION, H.M. Stationary Office, Cmnd 4107, 1969.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Begroting van Uitgawes 1973/74;
Departement van Buitelandse Sake, R. P. 2 - 1973.

- Buitelandsediensbeampte. Staatsdrukker S(L).
- Lys van die Departement van Buitelandse Sake. Staatsdrukker, Pretoria, 1973.
- Doeane en Aksynswet nr. 91 van 1964.

ROBINSON E. J. , Communication and public relations. Columbus, 1966.

ROSECRANCE R. N. , Diplomacy (In International Encyclopedia of the Social Sciences, 4, Macmillan, 1968.)

ROSENTHAL E. , South African diplomats abroad. S.A. Institute of International Affairs, Johannesburg, 1949.

SATOW SIR E. , A guide to diplomatic practice. 4th Ed. by Sir Neville Bland, Longmans, London, 1958.

SCHUMAN F. L. , International politics: the Western state system and the world community. McGraw-Hill, N. Y. , 1958.

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Staatskoerant nr. 915 van 31 Mei 1927.

- Hansard parlementêre debatte, Vol X, 1927-28, Col. 152 ff.
- Hansard senaatsdebatte, 17 Junie 1959, Col. 4536-7.
- Wet nr. 69 van 1934.
- Wet op diplomatieke voorregte nr. 71 van 1951.

UNITED NATIONS, Vienna Convention on diplomatic relations.
A/Conf. 20/13, April 1961.

- General Assembly's Legal Committee; Draft articles on the prevention and punishment of crimes against diplomats; prepared by the International Law Commission. Augustus 1973.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, The American Foreign Service.
Publication 235, U.S. Govt.

VAN ES, Hoofbladrubriek. Haak-en-steek. Die Vaderland, 24 Julie 1973.

VAN JAARSVELD F.A., Theo van Wyk en ander; Geskiedenis vir Senior
Sertifikaat. Voortrekkerpers, 1959.

VATTEL, Le droit des gens, iv. (In Schuman F.L., International
Politics, N.Y. 1958.)

VOORSLAG, Resensie van L. Gerber, The Diplomacy of Private
Enterprise. Die Vaderland, 19 September 1973.

WALKER E.A., A history of South Africa. London, 1940.

W.A.P., Diplomacy (In Encyclopaedia Britannica, Vol 7., London, 1953.)

WESSELS B., Political Review. Rand Daily Mail, 10 Mei 1973.

WESSELS F., Grondslae van die diplomasie; nr. 1. S.A.U.K.,
2 Januarie 1969.

- Grondslae van die diplomasie; nr. 2. S.A.U.K., 9 Januarie 1969.

WOOD J.R. & J. SERRES, Diplomatic ceremonial and protocol: principles,
procedures and practices. Macmillan, UK, 1970.

DEPARTEMENTELE OMSENBRIEWE EN ANDER PUBLIKASIES

DEPARTEMENT VAN BUITELANDSE SAKE, Administratiewe
Omsendbriewe.

- Diplomatieke en Konsulêre Verteenwoordiging; prosedure van
aanstelling. Augustus 1971.

- E.J.J. Olivier, Verslag oor werwing en opleiding van
Buitelandsediensbeamptes in Brasilië, die V.S.A., Kanada, Brittanje,
Frankryk en Wes-Duitsland. Pretoria, 5 Januarie 1973.

DEPARTEMENT VAN BUITELANDSE SAKE, Omsendbrief nr. S8/3/1
van 14 Desember 1971.

- Handleiding vir Oorsese rekeninge.
- Kantoorreëlins by 'n Ambassade in die buiteland.
- Diplomatiek handleiding.

DEPARTEMENT VAN DIE EERSTE MINISTER, Omsendbrief nr. 1 van
1971.

- Omsendbrief EM 24/2/2 van 28 Januarie 1971.

STAATSDIENSKOMMISSIE, Personeelomsendbriewe.

TESOURIE, Omsendbriewe.

KOERANTE

RAND DAILY MAIL, 10 Mei 1973
8 Oktober 1973

THE STAR, 9 September 1919
25 April 1973
7 Oktober 1973.

DIE TRANSVALER, 17 September 1973.

DIE VADERLAND, 22 Februarie 1973
22 Maart 1973
25 April 1973
24 Julie 1973
19 September 1973