

Goedkeuring van artikelen der overeenkomst met Spanje, tot bevoorregting der consuls van den eenen in den anderen Staat.

[63. 1.]

VERSLAG der Commissie van Rapporteurs voor het ontwerp van wet tot goedkeuring van artikelen der overeenkomst met Spanje, houdende vaststelling der regten, voorregten, vrijdommen enz. der consuls van den eenen in den anderen Staat; uitgebragt in de zitting van den 24sten October 1872.

[De vroegere stukken zijn gedrukt onder n<sup>o</sup>. 127 der zitting 1871 — 1872.]

§ 1. Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd bij Koninklijke boodschap van 14 April jl. een ontwerp van wet aangeboden, strekkende tot goedkeuring van artikelen der overeenkomst van den 18den November 1871 met Spanje, houdende vaststelling der regten, voorregten, vrijdommen, enz. der consuls van den eenen in den anderen Staat. Bij het voorloopig onderzoek van dit wetsontwerp (1) werden het nut en de doelmatigheid van zulke conventien tot regeling der regten, verplichtingen en voorregten van consuls betwijfeld. Het gevolg van deze conventie zal zijn, dat ook de consuls van andere landen dezelfde voorregten erlangen, die volgens dit tractaat aan de consuls van Spanje worden toegekend, daar krachtens verdragen van Nederland met andere natien de wederzijdsche consuls op ééne lijn gesteld worden met die der meest bevoorregte Mogendheid. Onzeker is het daarentegen, of de Mogendheden wier consuls door dit tractaat worden gebaat, genegen zullen worden bevonden tot het aangaan eener dergelijke overeenkomst met Nederland. Ook heeft de ondervinding geleerd, dat onze consulaire conventien voor de kolonien minder gunstig werken en niet zelden eene bron van moeilijkheden openen. Liever had men gezien, dat de wetgevende magt een reglement vaststelde, waarbij werd bepaald op welke voorwaarden consuls in ons land worden toegelaten. Ontstaat er uit zoodanig reglement eenige onzekerheid, 's lands regering heeft het regt die volgens haar inzicht op te heffen: maar geeft een tractaat aanleiding tot twijfel, dan mist men dat voordeel en is de overeenstemming van beide partijen noodig.

Tegen deze beschouwingen werd van eene andere zijde opgemerkt, dat de met Spanje gesloten overeenkomst tot voordeel van den Nederlandschen handel strekt. Het is in het belang der Nederlandsche matrozen, dat ook in den vreemde door Nederlandsche ambtenaren de Nederlandsche wetten op hen worden toegepast: de onbekendheid met de vreemde wetgevingen kan hun maar al te ligt nadeel toebrengen. Men herinnerde voorts aan het feit, dat schier alle beschaafde natien (Duitschland, Frankrijk, België, Italië, Spanje, de Noord-Amerikaansche Statenvereniging werden genoemd) dergelijke overeenkomsten hebben gesloten: zou het wenschelijk zijn, dat Nederland in dit opzigt voortdurend eene uitzondering maakte? Het is waar, de voordeelen bij dit tractaat aan de Spaansche consuls toegekend, komen ook ten goede van die van sommige natien, met welke Nederland handelstractaten heeft gesloten op den voet der meest begunstigde natie. De leden, die dit gevoelen waren toegedaan, zagen daarin echter geen bezwaar, omdat zij met de bepalingen van het tractaat in het algemeen waren ingenomen, maar vooral omdat het van groot belang is, dat de vroeger meerendeels reeds geldende beginselen omtrent de regten en

(1) Bij het onderzoek van dit wetsontwerp in de afdeelingen waren tegenwoordig de heeren: van Reenen, van Foreest, de Bruyn Kops, Lenting, van Zinnicq Bergmann, van Lynden van Sandenburg, de Bieberstein, Viruly Verbrugge, Luyben, Wybenga, Arnoldts, van Zuijlen van Nyevelt, de Roo van Alderwerelt, Rombach, Tak, Jonckbloet, Hingst, Haffmans, du Marchie van Voorthuysen, Blom, Verheijen, Dam, de Brauw, van Houten, C. van Nispen, Mackay, Idzerda, Begram, van Hardenbroek van Lockhorst, van Akerlaken, van Kuyk, Pyls, Sandberg, Fransen van de Putte, Westerhoff, Smidt, Bergsma, Oldenhuis Gratama, Gevers Deynoot, Godefroi, Moens, Cremers, Heemskerck Bz., Bredius, Borret, van Kerkwijk, Heemskerck Az., de Ruiter Zylker, Mirandolle, van Delden, de Lange, Nierstrasz en Dumbar.

bevoegdheden der consuls zoo algemeen mogelijk conventioneel worden vastgesteld.

Hierop werd door hen, die het eerstgemelde gevoelen aankleefden, geantwoord, dat, wanneer de meerdere voorregten aan de consuls toegekend in tusschen andere Mogendheden gesloten tractaten, door de bepaling van de meest begunstigde natie reeds nu aan andere consuls toegekomen, het tractaat dan ook overbodig is.

Het wederantwoord luidde, dat Nederland slechts in eenige handelstractaten van lateren tijd die bepaling der meest begunstigde natie had opgenomen, en dat de Noord-Amerikaansche wet van 11 Junij 1864 de uitoefening der in dit tractaat geregelde bevoegdheid slechts toelaat aan de vreemde consuls, wanneer zij uit eene internationale overeenkomst voortspuit.

Het verschil van gevoelen, dat ten aanzien van dit punt in de afdeelingen bestond, openbaarde zich ook in den boezem der Commissie van Rapporteurs.

§ 2. Dit laatste geldt eveneens omtrent de vraag, of er strijd is tusschen de ontworpen overeenkomst en art. 444 Wetboek van Koophandel Sommigen meenden, dat dit artikel den officieren en het scheepsvolk uitdrukkelijk verbiedt den schipper vóór den afloop der reis met procedures aan te vallen of te belemmeren. Maar gaat het dan wel aan, eene overeenkomst te sluiten die de strekking heeft eene bevoegdheid omtrent de beslechting van geschillen te regelen, zonder op die bepaling acht te slaan?

Anderen beweerden, dat de strekking van bedoeld artikel was om den manschappen te beletten den schipper in vreemde havens met procedures te belemmeren en op te houden, hunne geschillen voor een vreemden regter te brengen en volgens eene vreemde wetgeving te doen beoordeelen. Wel verre, dat er dus strijd bestond tusschen de ontworpen overeenkomst en bedoeld artt. 444, zagen zij overeenstemming, mogelijk eenige uitbreiding in den zelfden geest.

De Commissie van Rapporteurs was van oordeel omtrent dit punt in overleg te moeten treden met de Ministers van Buitenlandsche Zaken en van Justitie, aan Hunne Excellentien overlatende om het overleg over dit en eenige andere nader te noemen punten schriftelijk of mondeling te doen plaats hebben. De Regering meende de voorkeur te moeten geven aan eene schriftelijke beantwoording, »omdat», zeide zij, »het hier geldt de uitlegging aan tractaatsbepalingen te geven, omtrent welker juistien zin geen twijfel behoort te kunnen bestaan».

Op de in deze paragraaph vervatte beschouwingen is van Regeringswege dit antwoord ontvangen:

»De strekking der hier bedoelde bepaling is met juistheid opgevat door de leden der Commissie van Rapporteurs wier meening wordt medegedeeld bij de tweede alinea der Nota. Wanneer gelet wordt zoowel op de laatste paragraaph van het aangehaalde art. 444 van het Wetboek van Koophandel als op de bepalingen van het consulaire reglement, van art. 6, 2<sup>o</sup>. der wet van 25 Julij 1871 (*Staatsblad* n<sup>o</sup>. 91) en van de wet omtrent de tucht op de koopvaardij (vooral art. 17) bij al welke bepalingen bevoegdheid tot kennisgeving van gerezen geschillen aan de consuls toegekend wordt, zoude zelfs kunnen gevraagd worden, of in dit opzigt de in het tractaat voorkomende bepaling wel als eene uitbreiding der reeds bestaande bevoegdheid kan aangemerkt worden.

»Men houde hierbij in het oog dat de reis ook buiten 's lands kan eindigen.

»Afgescheiden echter van het vorenstaande, zoude nog moeten onderzocht worden wat het geval zijn zoude indien, niettegenstaande de bepaling der eerste paragraaph van art. 444 Wetboek van Koophandel, een scheepeling of scheepsofficier gedurende de reis eene vordering tegen den schipper instelde.

»Het gevolg daarvan zoude niet zijn dat de regter voor welken hij die vordering instelde zich op grond van het bedoeld artikel incompetent verklaarde. Het tegendeel wordt geleerd door DE MARTINI en A. DE PINTO. De regter zoude van de zaak moeten kennis nemen en ten principale beslissen. Alleen zoude hij, wanneer de schipper dit vorderde, tevens de verbeurdverklaring van het loon kunnen uitspreken.

»Volgens het tractaat zullen alle eventueel voorkomende

Goedkeuring van artikelen der overeenkomst met Spanje, tot bevoorregting der consuls van den eenen in den anderen Staat.

geschillen niet aan den vreemden regter, maar aan den Nederlandschen ambtenaar moeten onderworpen worden, hetgeen zeker als een voordeel te beschouwen is."

Bij de behandeling van het EENIG ARTIKEL van dit wetsontwerp gaven de artikelen der overeenkomst stof tot de volgende opmerkingen:

**Art. 2. 1.** De vraag werd gedaan, waarom niet ook dit artikel in de wet wordt opgenomen, daar het den grond bevat, waaraan de consuls de voorregten ontleenen hun bij dit traktaat toegestaan.

Hierop werd geantwoord, dat art. 2 geen »wettelijke regten» betreft, en slechts bedoelt uit te drukken, dat geen consul in dienst treedt, alvorens hij kosteloos het exequatur heeft erlangd. Wilde men het art. 2 in de wet opnemen, dan zoude a fortiori art. 1 daarin eene plaats moeten vinden, doch dit achtte men in strijd met art. 57 der Grondwet.

**2.** Sommige leden achtten de uitroeping van het exequatur verplichtend en zagen daarin een overwegend bezwaar tegen de overeenkomst. Andere leden meenden, dat, aangezien de bevoegdheid tot intrekking van het exequatur uitdrukkelijk in het artikel wordt erkend, de Regering de uitroeping a fortiori weigeren kan.

**Art. 3.** Volgens dit artikel deelen in de bedoelde voorregten en vrijstellingen niet alleen de consules missi, maar ook andere personen, tot consuls benoemd, zoo zij slechts burgers zijn van den Staat, die hen benoemd heeft. Die vrijstellingen strekken zich ook uit tot sommige belastingen. In deze immuniteiten ligt voor een deel de bezoldiging der consuls. Zoo kan het gebeuren, dat de Nederlandsche Staat ten deele Spaansche consuls betaalt, die tevens in Nederland woonachtige Spaansche kooplieden zijn. Daartegen hadden sommige leden bezwaar. Door anderen werd hier tegen aangevoerd, dat althans wat dit traktaat betreft het voordeel niet aan de Spaansche zijde gelegen schijnt, daar in Spanje de personele belastingen hooger zijn dan in Nederland en wij een grooter aantal consuls in Spanje hebben dan Spanje in ons land. Nog werd opgemerkt, dat in alle dergelijke tractaten tusschen andere Mogendheden dezelfde bepaling voorkomt.

**Art. 4. 1.** Het artikel zegt: »pourvu qu'ils n'exercent aucun commerce". Moet niet ook, werd gevraagd, de uitoefening van eenigen tak van industrie worden uitgezonderd? Het antwoord luidde, dat in de taal der tractaten »commerce" de gebruikelijke algemeene uitdrukking is.

**2.** Sommige leden hadden bezwaar om het beginsel van extritorialiteit uit te strekken tot de consuls. Met het oog op het (behalve in Duitschland) vrij algemeen aangenomen volkenrechtelijk gebruik konden andere leden zich met het bezigen van beleefdere vormen ook tegenover consuls wel vereenigen.

**3.** Algemeen was men van oordeel, dat de bewoordingen van dit artikel niet gelukkig waren gekozen. Tusschen de eerste en laatste alinea scheen strijd te bestaan. Is het volgens dit artikel uitgemaakt, dat de consules missi wederkeerig niet worden onttrokken aan de verplichting tot het afleggen van getuigenis der waarheid? Ook na aandachtige lezing van het overgelegde »Protocole" aarzelt men die vraag toestemmend te beantwoorden.

Daarom voelde zich de Commissie genoopt de Regering te vragen, of er een dwangmiddel bestaat tegen den consulaire ambtenaar, die weigert aan de uitnoodiging der regterlijke overheid te voldoen.

De Regering antwoordde:

»Eene weigering als waarvan hier sprake is zal wel nimmer te vreezen zijn. Indien zij niettemin zonder wettige redenen mogt voorkomen, zoude aan de Regering de weg openstaan van beklag bij de Regering van den Staat waartoe de consul behoort. Als uiterste middel zoude kun-

nen gebruik gemaakt worden van het regt, hetwelk beide partijen zich hebben voorbehouden bij de laatste paragraaf van art. 2 van het tractaat."

**4.** Aan het slot der eerste alinea van art. 4 der overeenkomst wordt gesproken van een »getuigenis" der consuls »op schrift" of »bij monde". De Commissie van Rapporteurs meende de Regering te moeten vragen, welke kracht in regten zulk een getuigenis bezit. Heeft eene zoodanige verklaring ook waarde als zij niet beëdigd is? Meent de Regering, dat de consuls tot eedsaflegging kunnen worden gedwongen?

De Regering antwoordde:

»Eene schriftelijke getuigenis komt alleen te pas in geval van verhindering van den consul om te verschijnen. Ook in dat geval echter heeft de regter nog de keus tusschen schriftelijk getuigenis en ondervraging ter woonplaats of aan de kanselarij des consuls. Schriftelijke getuigenis zal zeker alleen dan gevraagd worden, wanneer het eenvoudig om het verkrijgen van inlichting te doen is. Bewijskracht zal daaraan niet kunnen worden toegekend; beëdiging zal alzoo ook niet noodig zijn.

»In strafzaken moet elke getuigenis om als bewijs te kunnen gelden ter terechtzitting zijn afgelegd. Wordt in burgerlijke zaken de getuigenis van den consul als bewijsmiddel gevorderd, dan zal, in het bedoelde geval van verhindering, de weg gevolgd moeten worden, in art. 119 j<sup>o</sup>, 200 en 215 Regtsvordering voorgeschreven.

»De beëdiging van den consul is niet uitgesloten en kan dus gevorderd worden.

»Overigens gelieve men bij dit en het voorgaande punt in het oog te houden dat blijkens het overgelegd protokol art. 4 niet ten doel heeft den consul aan het gemeene regt te onttrekken, maar slechts strekt tot bepaling der vormen jegens hem bij de toepassing van het gemeene regt in acht te nemen. Het bedoeld artikel is niet anders dan eene wederzijds overeengekomen beleefdheid of courtoisie jegens een vreemdeling, door zijne Regering met openbare functien bekleed."

**Art. 5.** De uitsluiting van het *droit d'asile* behoorde, naar het gevoelen van enkelen, dit artikel met name te vermelden. De meeste leden achtten dat onnoodig, daar dit regt schier geheel verouderd is.

**Art. 6.** Enkele leden kwamen in verzet tegen de onschendbaarheid der consulaire archiven, die, naar zij vreesden, tot misbruiken leiden kon. Hun antwoordde men, dat blijkens de schrijvers over het volkenregt die onschendbaarheid algemeen erkend wordt, en zij ook in door Nederland gesloten tractaten is gewaarborgd.

**Art. 7.** De vrees werd uitgedrukt, dat ook dit artikel tot misbruiken aanleiding kon geven. Hoe blijkt het, dat men kanselier of secretaris en dus opvolger van den verhinderden, afwezigen of overleden consul is? Andere leden deelden niet in dit bezwaar; uit den aard der zaak zal volgens hunne meening de kanselier of secretaris in zijne qualiteit van opvolger gejustificeerd moeten zijn, hetzij door den verhinderden, afwezigen of overleden consul, hetzij door de regering van het land, in wiens dienst hij staat.

**Art. 8. 1.** De bedoeling schijnt te zijn, het genot der voorregten door de overeenkomst aan de consulaire ambtenaren toegekend, ook te verleen aan de vice-consuls of consulaire agenten door de consuls-generaal of consuls benoemd. Op het aantal en de keuze der personen, die aldus als Spaansche agenten optreden, zou Nederland derhalve geen invloed kunnen oefenen. Eenige leden zouden niet gaarne medewerken tot eene bepaling van zoo wijde strekking.

**2.** Aan andere leden kwam de verwijzing naar art. 3 (»sauf les distinctions établies à l'article 3") onduidelijk voor. Dat artikel toch kent aan de consulaire ambtenaren enkel immuniteiten toe voor het geval, dat zij zijn »citoyens de l'Etat qui les a nommés"; art. 8 bepaalt, dat de benoeming van vice-consuls en consulaire agenten staat

Goedkeuring van artikelen der overeenkomst met Spanje, tot bevoorranging der consuls van den eenen in den anderen Staat.

aan de consuls-generaal en consuls. Wil nu het laatstgenoemde artikel zeggen, dat ook die vice-consuls en consulaire agenten in de voorregten van art. 3 deelen, mits zij burgers zijn van den Staat, onder wiens approbatie de consuls-generaal of consuls hen hebben benoemd? Dit scheen aan andere leden niet twijfelachtig.

*Art. 9.* In de Commissie van Rapporteurs werd de meening geopperd, dat volgens art. 9 der overeenkomst op de overheid des lands, der provincie of der gemeente de verplichting rust om op de vertoogen der consulaire ambtenaren te antwoorden. Is deze opvatting van het artikel juist? Zoo ja, dan zou men in die bepaling bezwaar zien, daar men vreesde, dat zij aanleiding zou kunnen geven tot eene onjuiste interpretatie van tractaten door de locale overheid.

Hoewel in deze opvatting niet door alle leden der Commissie werd gedeeld, besloot deze toch daarover het gevoelen der Regering in te winnen.

De Regering heeft het volgende geantwoord:

» Artikel 9 kent aan de consuls het regt toe, zich binnen hun ressort te wenden tot de landsoverheid, het provinciaal of gemeentebestuur. De verplichting om hunne vertoogen te beantwoorden is aan die autoriteiten niet bepaaldelijk opgelegd. Dikwijls zal het der plaatselijke overheid gemakkelijk vallen aan de bezwaren van den consul te gemoet te komen. Het ligt overigens in den aard der zaak en wordt ook aangewezen door het bestaand gebruik, dat de plaatselijke overheid aan vertoogen geen gevolg zal geven dan binnen den kring harer bevoegdheid en, waar het onderwerp van het vertoog buiten die bevoegdheid ligt, den consul zal verwijzen naar den gezant onder wien hij ressorteert, of, in moeilijke of twijfelachtige gevallen zelve met de Regering zal te rade gaan.»

*Art. 10, alinea 1.* »..... *et de tout autre citoyen de leur nation*». In verband met art. 8 schenen die bewoordingen minder duidelijk; »*du pays, qui les a nommés*» of eene dergelijke uitdrukking had de voorkeur verdiend.

*Alinea 2.* Het schijnt niet duidelijk, welke regtskracht aan de vertalingen van beëdigde translateurs moet worden toegekend.

*Art. 11.* Zie boven § 2.

*Alinea 1.* »..... *de leur nation*». Zie het gezegde ad art. 10, alinea 1.

*Alinea 2. 1.* Sommige leden meenden, dat volgens deze bepaling de Spaansche consul den Nederlandschen matroos, in dienst op een Spaansch schip, dat in eene Nederlandsche haven ligt, aan den Nederlandschen regter onttrek-

ken kan. Zij achtten dit in strijd met de beginselen onzer regtspleging.

2. Eenige leden vreesden, dat, zouden de vonnissen der consulaire ambtenaren niet zonder executie blijven, de autoriteiten van den staat, waar die ambtenaren gevestigd zijn, ze zouden moeten ten uitvoer leggen. Hiertegen hadden zij groot bezwaar, daar er dan toch eene inmenging zou plaats hebben, die misbruiken en onregtvaardigheden na zich slepen kon.

Anderen deelden in die vrees niet. Aan het slot van dit artikel wordt bepaald, dat de overheid des lands zich uit geenerlei hoofde in die geschillen mag mengen. Alleen om gedeserteerde matrozen te doen aanhouden en aan boord terugbrengen kunnen de consulaire ambtenaren de hulp van de overheid des lands inroepen, maar die uitzondering wordt opgenomen in art. 14.

*Art. 14.* Het bezwaar werd geopperd, dat de uitsluiting der plaatselijke overheid minder wenschelijk is; men voerde hiertegen aan, dat dezelfde regeling reeds bij vroegere ook door Nederland gesloten tractaten is aangenomen.

*Art. 15, alin. 2.* »*Concurremment*». Sommigen vreesden, dat die samenwerking juist tot verwarring aanleiding zou kunnen geven.

*Art. 16.* De meerderheid der Commissie van Rapporteurs achtte voor eene proef den termijn van vijf jaren te lang.

Bij de Commissie van Rapporteurs bestond verschil van meening omtrent de wenschelijkheid der aanneming van dit wets-ontwerp. Terwijl sommigen onvoorwaardelijk hunne goedkeuring aan de wetsvoordragt schonken, wenschten anderen, dat de Regering alsnog pogingen in het werk stelde om van het Spaansche Gouvernement te verkrijgen, dat in art. 16 de termijn van vijf jaren veranderd worde in twee jaren. Een lid achtte althans zeker bij niet-verkrijging dier verandering het wets-ontwerp ten eenenmale onaannemelijk.

Vastgesteld 24 October 1872.

DE BRUYN KOPS.  
VAN ZUIJLEN VAN NYEVELT.  
SANDBERG.  
CREMERS.  
MIRANDOLLE.