

## 211. 3.

## MEMORIE VAN TOELICHTING.

## Algemeen.

Reeds eeuwenlang bestaat de vraag of een Staat, wanneer hij zich niet beperkt tot zijne publiekrechtelijke taak, doch zich begeeft op privaatrechtelijk terrein, voor zich immuniteit kan invoeren om af te wijzen onderworpenheid aan vreemde rechtspraak en vatbaarheid van zijne goederen voor conservatoire en executoire maatregelen. Deze volkenrechtelijke kwestie wordt in de verschillende landen niet in denzelfden zin opgelost. De Italiaansche en ook de Belgische opvatting is, dat met betrekking tot de immuniteit wel degelijk moet worden onderscheiden, of de Staat handelt „jure imperii” dan wel „jure gestionis”. In het laatste geval zou de Staat de immuniteit niet kunnen aanvoeren om de bevoegdheid van den rechter in den vreemde en aldaar toe te passen rechtsmaatregelen te bestrijden. In de meeste landen wordt echter de zienswijze gehuldigd, dat een Staat zich steeds op zijne immuniteit kan beroepen ook al beweegt hij zich geheel op het gebied van het privaatrecht. Deze laatste meening moet waarschijnlijk ook hier te lande als de heerschende worden beschouwd, al blijft eene kentering mogelijk. Tot bepaalde ernstige moeilijkheden had deze stand van zaken voor den wereldoorlog zeer zelden aanleiding gegeven. Toen de groote oorlog was afgelopen, werd de publieke opinie in de wereld echter eenige malen ernstig verontrust ten gevolge van het bekend worden van gevallen, waarin een Staat, als gewoon koopman een handelsbedrijf uitoefenende, zich aan zijne verplichtingen tegenover vreemde belanghebbenden feitelijk had weten te onttrekken door het invoeren van de bovengenoemde immuniteit.

Deze gevallen hadden zich bijzonderlijk voorgedaan bij gelegenheid van de uitoefening door een Staat van het reedersbedrijf in de groote vaart, een bedrijf dat regelmatig aanleiding geeft tot het aangaan van verbintenissen met in het buitenland gevestigde personen. Daarbij kwam nog, dat de verwachting werd gekoesterd, dat de Staten zich meer en meer op het onderhouden en uitbreiden hunner gedurende den oorlog georganiseerde koopvaardijvloeten zouden toelagen. In kringen van particuliere reeders in landen, die het bedrijf der Staatskoopvaardij niet of nauwelijks kenden, was men ernstig bevreesd voor de concurrentie, aangedaan door vreemde Staatsrederijen, mede wanneer die Staten het voorrecht zouden bezitten om niet in den vreemde in rechte te behoeven te verschijnen en hun bedrijf steeds zouden kunnen voortzetten ongehinderd door beslagen.

Aldus ontstond in Engeland eene beweging om tot eene internationale regeling te komen op het gebied van de koopvaardij. De kwestie werd aanhangig gemaakt bij het Comité Maritime International en is ten slotte op de agenda gekomen der Brusselsche Conferentie voor zee-recht. Op 10 April 1926 kwam aldaar tot stand het verdrag tot het vaststellen van eenige eenvormige regelen betreffende de immuniteit van staatschepen, welke conventie door de Nederlandsche delegatie werd geteekend „ad referendum”, terwijl op 3 Augustus 1927 aan de Belgische Regeering is genotificeerd, dat de tekening als definitief kon worden beschouwd. De Nederlandsche delegatie bestond uit Hr. Ms. toenmaligen Gezant te Brussel, Jhr. van VREDENBURCH, en Mrs. B. C. J. LODER, destijds rechter in het Permanente Hof van Internationale Justitie, C. D. ASSER jr., advocaat te Amsterdam, en G. VAN SLOOTEN, destijds lid van het Hoog Militair Gerechtshof en raadsheer in het Gerechtshof te 's-Gravenhage, sedert dien overleden.

Na de sluiting van het verdrag is gebleken, dat het eenige aanvulling behoefde. Ten einde te voorkomen, dat het verdrag weder geheel op losse schroeven zou komen te staan, is boven herziening van het verdrag de voorkeur gegeven aan een additioneel protocol, dat echter dezelfde kracht heeft als het ver-

drag. Beide stukken moeten daarom worden gezien in onderlingen samenhang. Bij de toelichting op de artikelen zal dan ook het protocol herhaaldelijk worden vermeld.

Uit deze wordingsgeschiedenis van de internationale regeling blijkt, waarom niet het geheele vraagstuk der immuniteit van den Staat onder oogen is gezien. Men kan het betreuren, dat dit probleem niet in zijne algemeenheid ter oplossing is ter hand genomen, doch, gezien de complexiteit van vele vragen, welke met eene algemeene regeling verband houden, mag worden betwijfeld of het gelukt zou zijn tot definitieve resultaten te geraken.

Het practisch belang der regeling is op het oogenblik, nu de Staten zich tot het koopvaardijbedrijf weinig meer aangetrokken voelen, minder groot dan in een vroeger stadium werd verwacht. Toch is er alle aanleiding voor Nederland te dezen mede te werken. Nederland oefent zelf geen Staatsrederij uit en er is geen vingerwijzing, dat dit in de naaste toekomst anders zal wezen. Van eene inperking van de immuniteit kan Nederland dus slechts voordeel hebben, nimmer nadeel.

Goedkeuring van het verdrag, waartoe het onderhavige wetsontwerp strekt, is eene onmisbare schakel om te bereiken, dat Nederland van de internationale regeling volledig profijt zal kunnen trekken.

De Volksraad van Nederlandsch-Indië heeft in zijn vergadering van 27 Augustus 1935 nopens het onderhavig wetsontwerp gunstig geadviseerd. Ter voldoening aan het bepaalde bij het tweede lid van artikel 71 der Indische Staatsregeling is een afdruk van het advies van genoemd college als bijlage bij deze Memorie gevoegd.

## Artikelen van het verdrag.

*Artikel 1.* De strekking van deze bepaling is, dat in het algemeen voor schepen, welke voor den Staat varen, en voor de ladingen, waarin de Staat geïnteresseerd is, wat de exploitatie en het vervoer betreft het materiele privaatrecht hetzelfde is als voor particuliere schepen en ladingen. Het publieke recht valt geheel buiten deze regeling. Ook worden naast de rechten en verplichtingen op het terrein van het privaatrecht geenerlei nieuwe geschapen.

Het is moeilijk de preciese beteekenis vast te stellen van „exploiter” van het schip door den Staat-niet-eigenaar. De exploitatie als vruchtgebruiker valt hieronder zeker. Eveneens het gebruik krachtens eene overeenkomst van huur en verhuur. Wanneer het schip zoodanig gecharterd is, dat de Staat-bevrachter de bevoegdheid heeft kapitein en schepelingen aan te stellen en te ontslaan, wanneer dus het personeel in zijn dienst is, mag zeker van exploitatie door den Staat gesproken worden. Doch hoe, wanneer dit bij de normale bevrachtingsovereenkomst, hetzij tijdbevraching, hetzij reisbevraching, niet het geval is? Voor het onderwerpelijke artikel heeft deze kwestie geen praktische beteekenis. Immers al zou men aannemen, dat deze laatste vormen niet zijn begrepen onder exploitatie van het schip, dan nog zal de Staat op de immuniteit een beroep niet kunnen doen. Want wanneer de immuniteit door verdragsbepaling is uitgesloten in het geval, dat er een nauwe band is tusschen Staat en schip, zal de immuniteit a fortiori niet gelden, wanneer deze band lossen is, zooals bij gewone tijd- of reisbevrachting.

Bij artikel 3 is de kwestie wel van belang, doch n°. I van het additioneel protocol brengt daar de oplossing. Daarop wordt hieronder teruggekomen.

*Artikel 2.* Bij deze bepaling is niet in de laatste plaats te denken aan de mogelijkheid van beslag in zijne verschillende vormen. Natuurlijk blijft ook dit artikel, evenals het vorige, beperkt tot de exploitatie van het schip. Exploiteert een Staat een spoorweg en daarnaast een koopvaardij-schip, dan kan dus niet, met een beroep op dit artikel, op het schip beslag worden gelegd voor aanspraken voortvloeiende uit het spoorwegvervoer.

Met deze bepaling houdt verband n°. V van het protocol. Intact blijft b.v. het voorschrift, dat de Staat steeds wordt gedagvaard ter plaatse, waar de Regeering haar zetel heeft (artikel 126,

Goedkeuring van het op 10 April 1926 te Brussel gesloten verdrag betreffende de immuniteit van staatschepen, enz.

n<sup>o</sup>. 18, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering); iets wat trouwens ook zonder het protocol niet twijfelachtig zou wezen.

**Artikel 3.** De leidende gedachte is deze, dat voor publieke vaartuigen en ladingen bestemd voor den publieken dienst de gewone regelen (artt. 1 en 2) niet gelden, in het bijzonder, dat zij niet in beslag kunnen worden genomen en niet onderworpen zijn aan eene rechtsvordering „in rem”. Te dezen zijn er verschillende nuances:

a. Terwijl voor de publieke vaartuigen en de met die vaartuigen vervoerde, den Staat toebehoorende lading, met uitsluiting van de bepalingen der artt. 1 en 2, geldt, dat de in het artikel omschreven vorderingen moeten worden gebracht voor den rechter van het land, waartoe het vaartuig behoort, gelden ten aanzien van de voor den publieken dienst bestemde lading, vervoerd met een gewoon koopvaardij-schip, de gewone competentie regelen (§ 1 en § 2 eenerzijds, § 3 anderzijds).

b. De omschrijving van de schepen voor den publieken dienst is gegeven deels in eene opsomming, deels in eene algemeene formule. Volgens het artikel (§ 1, eerste alinea) zijn oorlogsschepen en de daarmede gelijkgestelde altijd onttrokken aan de gewone regelen van de artt. 1 en 2 en altijd onvatbaar voor beslag of eene rechtsvordering „in rem”. De andere schepen in „service gouvernemental et non commercial” zouden alleen immuun zijn, indien de schuld is ontstaan nadat zij aldus in dienst zijn gesteld. Door n<sup>o</sup>. II van het additioneel protocol wordt dit verschil echter, voor wat beslag, in welken vorm ook, aangaat, weer opgeheven. Immers daar wordt er mede genoegen genomen, dat de Staat het schip exploiteert (of eigenaar is) op het tijdstip, waarop beslag zou worden gelegd.

c. De derde nuance hangt samen met de beteekenis van „exploiter”. Omdat hier reden tot twijfel was, worden in n<sup>o</sup>. I van het additioneel protocol de gewone tijdsbevrachting en reisbevrachting genoemd en geregeld. Bij deze beide vormen gaat de immuniteit echter minder ver. Immers alsdan is er wel onvatbaarheid voor beslag, in welken vorm ook, doch de overige rechten van belanghebbenden blijven intact en zij kunnen deze doen gelden op de gewone wijze volgens het gemeene recht. Bij de andere vormen van gebruik — de eigenlijke exploitatie dus — geldt artikel 3 in zijne volle werking.

Ten slotte zij nog opgemerkt, dat de uitdrukking „tribunaux compétents” (§ 1, lid 2) niet te letterlijk moet worden opgevat. Men moet denken aan de voor de beslissing van het geschil bevoegde autoriteit, zooals b.v. in Frankrijk de Conseil d'Etat.

**Artikel 4.** Het eerste lid vereischt geen toelichting. Het tweede lid doet zien, dat wellicht eene aanvullende conventie zal volgen. Er is voor Nederland geen dringende noodzaak om reeds voor dien bijzondere voorschriften te geven. Zou tegen den Nederlandschen Staat eene aanspraak tot gelding worden gebracht, b.v. omdat een zijner oorlogsschepen schuld zou hebben aan eene aanvaring, dan zal wel naar eene minnelijke oplossing worden gestreefd.

**Artikel 5.** Het is niet steeds gemakkelijk vast te stellen, of er is een „service gouvernemental et non commercial”. Eenerzijds is verdedigbaar, dat, waar de Staat soeverein is in de inrichting van zijn publieken dienst, hij tevens te beslissen heeft omtrent de uitgebreidheid daarvan, d. w. z. dat, als de Staat verklaart voor den publieken dienst te zijn opgetreden en niet voor handelsdoeleinden, deze verklaring in het proces als juist moet gelden. Daartegenover staat, dat het den Staat aldus gemakkelijk wordt gemaakt de immuniteit in te roepen. Het verdrag nu geeft een middenweg. De verklaring verdient volledig geloof, doch alleen om te komen tot opheffing van een beslag. Voor het overige gelden de gewone bewijsregelen en -middelen.

Het artikel bevat nog de beperking, dat het alleen geldt voor de verklaring van een der verdragstaten.

Het artikel wijst een bepaalden weg aan om de verklaring in het geding te brengen. Blijkens n<sup>o</sup>. III van het additioneel

protocol kan het stuk echter ook op de gewone wijze in het proces worden geproduceerd.

**Artikel 6.** Het eerste lid voorkomt, dat niet tot het verdrag toegetreden Staten gerechtigd zouden zijn van zijne bepalingen te profiteren zelfs zonder wederkeerigheid.

Het tweede lid spreekt voor zich zelf. De conventie laat het recht van de eigen onderdanen tegenover den Staat ongemoeid, al zal het gevolg der conventie wel zijn, dat de contracteerende Staten tegenover hun eigen onderdanen moeilijk eene positie kunnen blijven innemen, die voor die onderdanen minder recht zou medebrengen dan voor de vreemdelingen. In Nederland neemt reeds thans de Staat eene bevoorrechte positie niet in.

**Artikel 7.** De bepaling heeft betrekking op alle contracteerende Staten, zoowel neutralen als oorlogvoerenden.

Toepassing van de bepaling brengt niet mede, dat de werking van de conventie tijdelijk wordt opgeheven, zoodat de vroegere ongeregelde toestand intreedt, doch slechts dat ten aanzien van het beslag in eenigerlei vorm de immuniteit wordt uitgebreid tot alle den Staat toebehoorende of bij den Staat in exploitatie zijnde schepen en tot alle lading, waarvan de Staat eigenaar is. Ten aanzien van de competentie zal artikel 2 of artikel 3 blijven gelden (behoudens artikel 8 van het verdrag en n<sup>o</sup>. IV van het additioneel protocol).

De overweging, welke aan deze bepaling ten grondslag ligt, is, dat gedurende den jongsten oorlog is gebleken en dat de Staat in oorlogstijd al zijne schepen noodig heeft en dat het zoo goed als onmogelijk is in zulk een geval te onderscheiden tusschen gouvernementeele en commercieele doeleinden.

Maakt een Staat van dit artikel gebruik, dan zou, wanneer men aanneemt, dat hier te lande de opvatting heerscht, dat de Staat volkenrechtelijk immuniteit geniet ook al handelt hij „jure gestionis”, eenvoudig weer, ten aanzien van het beslag, de oude toestand herleven. Mede daarom is het voorschrift te aanvaarden.

Het „en temps de guerre” is eene eenigszins onzekere uitdrukking. Doch het is niet mogelijk gebleken eene betere te vinden. Daar men niet alle mogelijkheden van te voren kan voorzien, moet aan de practijk eenige speling worden gelaten.

**Artikel 8.** De rechten en verplichtingen uit de neutraliteit voortvloeiende worden door het verdrag niet aangetast. Onder n<sup>o</sup>. IV van het additioneel protocol wordt eene aanvulling gegeven met het oog op de prijzen-rechtspraak.

**Artikelen 9 vlg.** Deze artikelen vereischen geen toelichting.

#### Aditioneel Protocol.

De bepalingen werden reeds, voor zooveel noodig, toegelicht bij de verschillende artikelen van het verdrag. Alleen n<sup>o</sup>. VI kwam nog niet ter sprake. Voor de rechtspleging in een land als Nederland, waar alleen bestaat een recht om te bewijzen en niet eene verplichting daartoe, heeft het geen positieve beteekenis. Maakt eene Regeering van de bepaling gebruik en levert zij dus geen bewijs, terwijl volgens de algemeene regelen op den vreemden Staat de bewijslast rust, dan zal hieraan het gewone gevolg verbonden zijn, dat intreedt, wanneer iemand niet bewijst, wat hij bewijzen moet om in zijne actie of verweer te slagen. Evenwel zal aan de omstandigheid, dat de vreemde Staat zich onthoudt, niet reeds een zelfstandig argument tegen dien Staat mogen worden ontleend.

*De Minister van Justitie,*

VAN SCHAİK.

*De Minister van Buitenlandsche Zaken,*

DE GRAEFF.

*De Minister van Staat,  
Minister van Koloniën.*

H. COLIJN.