

Goedkeuring van het op 31 October 1951 te 's-Gravenhage vastgestelde Statuut van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Het Statuut van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht beoogt deze Conferentie, die tot dusver werd beheerst door ongeschreven regelen, in een geschreven internationale overeenkomst te verankeren. Het Statuut, waarvan de tekst werd geplaatst in *Tractatenblad* 1953, 80, is opgesteld gedurende de Zevende Zitting van de Conferentie, welke van 9—31 October 1951 te 's-Gravenhage bijeen is geweest.

Ter voorlopige voorlichting van de Staten-Generaal diende reeds een artikel in het Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1951—1952 (zie blz. 182 e.v. en voor het thans voorgelegde Statuut blz. 192 e.v.), waarnaast, aan het einde van het vorig jaar, bij schrijven van de Minister van Buitenlandse Zaken 15 December 1952, no. 120028, aan de beide Kamers een aantal exemplaren van de gedrukte Acten en Documenten der Zevende Zitting werd aangeboden.

Volledigheidshalve zij hier gememoreerd, dat het thans ingediende ontwerp van wet nodig is geworden doordien, nadat het Statuut oorspronkelijk bij brief van eerste en tweede ondergetekende dd. 20 October 1953 bij de Staten-Generaal was neergelegd ten einde een stilzwijgende goedkeuring mogelijk te maken (Zitting 1953—1954, 3255, no. 1), de Voorzitter van de Tweede Kamer bij een brief van 18 November 1953 heeft medegedeeld, dat de Tweede Kamer, zich verenigende met een voorstel van de vaste Commissie voor Justitie, bij besluit van 18 November 1953 de wens te kennen heeft gegeven, dat de overeenkomst aan een uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, een en ander overeenkomstig artikel 61 van de Grondwet.

Het thans ter goedkeuring aangeboden Statuut — werkstuk van de Vierde Commissie ter Conferentie, welke werd gepresenteerd door de Italiaanse rechtsgeleerde Tomaso Perassi — voorziet inderdaad in een aantal verlangens, welke gekoesterd werden met betrekking tot het functioneren van de Haagse Conferentie voor IPR: Een Conferentie toch, die zich slechts nu en dan, afhankelijk van de meerdere of mindere gunst van het politieke getij, verenigt, kan haar functie als rechtsvormend orgaan slechts gebrekkig vervullen. En zulks te minder, wanneer tussen de zittingen der Conferentie geen permanent secretariaat bestaat, dat zich volledig kan wijden aan de technische en wetenschappelijke verwerking van de resultaten van de laatste zitting en aan de voorbereiding van de nieuwe zitting. Tot dusver berustte deze taak bij de Nederlandse Regering, die zich voor het technische gedeelte van haar ambtenaren-apparaat bediende en over het wetenschappelijke gedeelte werd geadviseerd door de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (Staatscommissie tot voorbereiding van de te nemen maatregelen ter bevordering der codificatie van het internationaal privaatrecht, ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 Februari 1897). De Zevende Zitting der Conferentie heeft thans een nieuwe structuur voor de Haagse Conferentie ontworpen, die het bestaande eigenlijk onaangetaast laat, doch zij heeft de Conferentie versterkt door een viertal zeer belangrijke aanvullingen.

In de eerste plaats wordt voorzien in de oprichting van een Permanent Bureau (artikelen 3, 4 en 5).

In de tweede plaats wordt uitdrukkelijk, als onderdeel van de Conferentie, voorzien in de bijeenroeping van Speciale Commissies (artikel 7).

In de derde plaats zullen alle deelnemende Staten centrale instanties aanwijzen, met wie het Permanent Bureau rechtstreeks zal kunnen corresponderen (artikel 6).

Ten vierde heeft men bepaald, dat de kosten voor het Secretariaat gezamenlijk zullen worden gedragen (artikel 8).

De diplomatieke bescherming van de Conferentie blijft bij Nederland berusten; de functie van de Staatscommissie is in zoverre gewijzigd, dat deze commissie thans, doordat zij in wezen met de leiding der Conferentie wordt belast, een internationale taak verkrijgt, welke dus komt naast haar taak als raadgeefster van de Nederlandse Regering. Naar de mening van ondergetekenden moet in de inwerkingtreding van het Statuut een Nederlands belang worden gezien. Zou de Conferentie er in slagen haar vruchtdragende arbeid in het vervolg met succes voort te zetten, dan zal de vooraanstaande bijdrage, welke de Nederlandse rechtsgeleerden in deze materie geven, ook elders tot het aanzien van Nederland kunnen bijdragen.

Doch ook de noodzaak om in internationaal verband tot regels op het gebied van het internationaal privaatrecht te komen zal met het toenemen van het verkeer tussen de volkeren steeds dringender worden; het aantal gevallen, waarin een rechter situaties krijgt te beoordelen, die op de een of andere wijze met het buitenland verbonden zijn, zal steeds toenemen. Het is in overeenstemming met de Nederlandse traditie zich te scharen achter elke internationale samenwerking, die de codificatie van rechtsregels nastreeft. De nieuwe opzet van de Haagse Conferentie zou daartoe ongetwijfeld kunnen bijdragen.

Artikelen

Ad artikel 1. De doelomschrijving van de Conferentie sluit aan bij de arbeid, waarmede zij zich in het verleden belast zag. Men vergelijkte ook de hierboven aangehaalde volledige naam van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht.

De aandacht wordt er op gevestigd, dat het hier in de eerste plaats gaat om het opstellen van zogenaamde conflictenregels; anders gezegd, om de éénmaking van verwijzingsregels.

De Conferentie houdt zich niet bezig, met uitzondering van bepaalde vraagstukken uit het procesrecht, met het ontwerpen van uniforme regels van intern recht. Op dit gebied wordt belangrijk werk geleverd door het Internationaal Instituut voor de Unificatie van het Privaatrecht te Rome.

Ad artikel 2. De kring der Conferentiestaten werd tot op heden beschouwd als een gesloten kring. Deze kring wordt nu in artikel 2 beschreven als te omvatten de Staten, die reeds aan één of meer Zittingen der Conferentie hebben deelgenomen. Hiervan waren ter Zevende Zitting door delegaties vertegenwoordigd:

Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Groot-Britannië, Italië, Japan, Luxemburg, Noorwegen, Nederland, Portugal, Zweden, Zwitserland en Zuid-Slavië. Nieuwe Leden kunnen slechts worden toegelaten met instemming van allen. Het nieuwe artikel belichaamt een wens van de Conferentie, namelijk: de toetreding mogelijk te maken bij meerderheidsbesluit.

Het lidmaatschap van de gereconstitueerde Conferentie zal evenwel niet automatisch op de landen, die daarvoor krachtens het eerste lid in aanmerking komen, overgaan, doch zij zullen het Statuut moeten aanvaarden, waaruit dan automatisch voortvloeit de verplichting om bij te dragen in de kosten van het Secretariaat.

Ter Conferentie was duidelijk waarneembaar het algemene verlangen van de gedelegeerden om deze Conferentie, die zich op gespecialiseerd wetenschappelijk terrein beweegt, zoveel mogelijk verre te houden van de schommelingen in de politieke situatie, die meestentijds vertragende invloed zullen hebben.

Ad artikel 3. Dit artikel draagt, in algemene termen, de leiding van de Conferentie op aan de Nederlandse Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht. Dit kan omdat een zeer belangrijk accent ligt op de wetenschappelijke voorbereiding van de Conferentie; het heeft geen zin de Conferentie te beleggen, wanneer niet uit de gevestigde doctrine, uit de zich ontwikkelende jurisprudentie en uit de bestaande nationale wetgevingen, de conclusie kan worden getrokken, dat een gemeenschappelijke oplossing te vinden en aanvaardbaar zal zijn. Niettemin zal de Staatscommissie zich niet alléén door haar wetenschappelijke overtuiging laten leiden, doch is overleg met de deelnemende Regeringen over datum en agenda van de zittingen van de Conferentie voorgeschreven.

De uitnodigingen zullen door de Nederlandse Regering worden gedaan.

Ad artikel 4. De Nederlandse Regering neemt ook de eindbeslissing over de personeelsbenoeming van het Permanent Secretariaat. Dit is aanvankelijk gezien als een zeer kleine kern; toch moet het voldoende bezet zijn om de werkzaamheden van een Secretariaat (zie artikel 5) te kunnen verrichten terwijl de aan te stellen functionarissen, buiten een ruime talenkennis, gequalificeerd moeten zijn op het gebied van het internationaal privaatrecht, en over de speciale praktische bekwaamheden moeten beschikken, die aan de Secretaris van een internationale commissie kunnen worden gesteld. Zij zullen namelijk van tijd tot tijd als enig en verantwoordelijk Secretaris moeten optreden (zie ook artikel 7). Bij de plenaire zittingen van de Conferentie zal het Permanent Bureau uiteraard niet voldoende bezet zijn om alle Secretariaatswerkzaamheden te verrichten en zal het, zoals ook in het verleden gebruikelijk was, tijdelijk moeten worden uitgebreid tot een volledig Conferentie-secretariaat.

Ad artikel 6. Zoals gezegd, zal de nieuwe structuur van de Haagse Conferentie er op gericht moeten zijn een vlotte raadpleging van de Leden mogelijk te maken. Men heeft gemeend, dat te groot tijdsverloop gepaard ging met het volgen van de diplomatieke kanalen, vooral in het stadium van voorbereidende arbeid. Wanneer de Conferentie eenmaal haar nieuwe structuur gekregen heeft en een regelmatig functionerend geheel geschapen is, is het trouwens geheel onnodig, de betrokken Gezantschappen en Ministeries van Buitenlandse Zaken te belasten met het doorzenden van documenten en memoranda, die veel beter rechtstreeks aan de in ieder land intern bevoegde instanties of personen kunnen worden gericht. Het nationale orgaan, bedoeld in dit artikel, kan verschillende vormen hebben: het kan b.v. zijn de Chef van een Departementsafdeling, of ook een commissie van deskundigen; dit staat ter vrije keuze open aan de Regering van het betrokken land.

Ad artikel 7. De erkenning van de mogelijkheid speciale commissies in te stellen is een zeer belangrijke aanwinst. In het verleden is namelijk gebleken dat zich situaties kunnen voordoen, waarin men met schriftelijk of onofficieel vooroverleg niet veel verder komt, doch anderzijds de volledige zitting

der Conferentie een te groot lichaam is om de eerste gemeenschappelijke inzichten in voorlopige teksten uit te werken.

Ad artikel 8. De kosten, verbonden aan de functionering van het Secretariaat zullen door de Staten gezamenlijk worden gedragen. Nader zal moeten worden uitgemaakt, volgens welke sleutel deze kostenverdeling zal moeten geschieden. Verreweg het eenvoudigste is om zonder meer een bestaand verdelingsysteem over te nemen, waaromtrent de Regering op het ogenblik langs diplomatieke weg met de Leden in overleg is getreden. Het overnemen van de sleutel van een ander orgaan heeft het grote voordeel, dat een kleine organisatie als die van de Haagse Conferentie niet wordt belast met de blijkens de ervaringen vaak langdurige en ingewikkelde discussies over een redelijke verdeling van bijdragen. Hebben de Regeringen zich in een ander milieu met een bepaalde sleutel verenigd, dan mag men gevoelig aannemen, dat het haar niet moeilijk zal vallen deze ook te laten gelden voor de betreffende bescheiden opzet van de Haagse Conferentie.

Ad artikel 9. De hoogte en de samenstelling van de begroting van het Permanent Bureau moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan een vergadering, gevormd door de diplomatieke vertegenwoordigers van de Leden te 's-Gravenhage. Het is moeilijk op voorhand een voorspelling te doen omtrent de bedragen, die op de begroting zullen voorkomen. Tijdens de Conferentie heeft men gesproken van een bedrag tussen f 150 000 en f 200 000 's jaars, doch voorlopige berekeningen hebben aangetoond, dat men dichter bij de laagste grens zal blijven, terwijl een aantal posten vermoedelijk niet telkenjare zal worden uitgeput, b.v. die, welke betrekking hebben op de bijeenkomsten van de Speciale Commissies. Men mag er mee rekenen, dat de Nederlandse bijdrage een bedrag van f 15 000 's jaars niet zal overschrijden.

Ad artikel 10. De Nederlandse Regering blijft organisatrice van de plenaire zittingen van de Conferentie; zij zal evenals in het verleden de kosten daarvan blijven dragen.

Ad artikelen 11 en 13. Nu er een geschreven Statuut is, doet zich ook de behoefte gevoelen aan een meer gedetailleerde uitwerking van een aantal kwesties betreffende de werkwijze van de Conferentie. Dit zal in een reglement geschieden, doch zolang dit niet aanvaard is, en ook voor al de kwesties, die daarin moeten worden geregeld, blijven de gebruiken der Conferentie, die uit de beschikbare gegevens over vorige zittingen kunnen worden afgeleid, gelden.

Ad artikel 14. Dit artikel bepaalt de wijze, waarop de Staten partij kunnen worden bij het Statuut, namelijk door aanvaarding. Alvorens Nederland hiertoe overgaat, wordt het Statuut, ten einde het voor Nederland in werking te doen treden zodra is voldaan aan het vereiste van het eerste lid van dit artikel, aan de Staten-Generaal ter goedkeuring overgelegd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. W. BEYEN.

De Minister zonder Portefeuille,

J. LUNS.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

De Minister van Financiën,

VAN DE KIEFT.