

Europees Verdrag nopens de vreedzame regeling van geschillen, op 29 april 1957 te Straatsburg mede voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE
ZAKEN

Nr. 1

's-Gravenhage, 31 januari 1958.

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 17 februari 1958.

De wens, dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen, te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 maart 1958.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, als ook naar artikel 24, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestrenghe hiernevens over te leggen de Engelse en de Franse tekst, alsmede de vertaling in het Nederlands van het op 29 april 1957 te Straatsburg mede voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekende Europees Verdrag nopens de vreedzame regeling van geschillen (*Trb.* 1957, 203) ¹⁾.

Tevens gelieve U Hoogedelgestrenghe aan te treffen een toelichtende nota bij de genoemde overeenkomst.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het verdrag gelden voor het gehele Koninkrijk.

Aan de Gouverneurs van Suriname en van de Nederlandse Antillen is verzocht, bovengenoemde stukken op 17 februari 1958 over te leggen aan de Staten van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Ministers van Suriname en van de Nederlandse Antillen zijn van de overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

Toelichtende nota

Reeds kort na de oprichting van de Raad van Europa werd zowel in de Raadgevende Vergadering als in het Comité van Ministers de behoefte gevoeld aan een regeling nopens de vreedzame beslechting van geschillen, welke onverhoopt tussen de Europese Staten, die lid van de Raad zijn, mochten rijzen. Naar aller oordeel zou een dergelijke regeling bijdragen tot de verwezenlijking van de door het Statuut gestelde doeleinden. Het spreekt dan ook vanzelf, dat de Regering van het Koninkrijk gaarne haar medewerking aan de totstandkoming ener dergelijke regeling heeft verleend, al was zij zich bewust, dat tussen vele leden van de Raad reeds regelingen van deze aard bestonden.

Wat de opzet van de op te stellen regeling betreft, gingen aanvankelijk, althans in de Raadgevende Vergadering, de gedachten uit naar de oprichting van een bijzonder Europees gerechtshof, dat met deze beslechting zou worden belast (vgl. de aanbevelingen dier Vergadering, 1951, nr. 22, en 1952, nr. 36).

De Regering van het Koninkrijk heeft zich van het begin af verzet tegen de vorming van een dergelijk hof, en wel voornamelijk om deze reden, dat zulk een rechtsprekend lichaam een doublure zou worden van het Internationaal Gerechtshof en bovendien, door de vorming van een eigen jurisprudentie naast die van het Internationaal Gerechtshof, de ontwikkeling van een eenvoudig en universeel volkenrecht in gevaar zou brengen, een standpunt, dat overigens geenszins belet, dat bij bijzondere overeenkomsten, zoals het E.G.K.S.-verdrag, bijzondere gerechtshoven in het leven worden geroepen, belast met de beslechting van geschillen aangaande de toepassing van het door die overeenkomsten geschapen *bijzondere* recht.

Dit inzicht, dat door andere landen werd gedeeld, heeft ten

¹⁾ Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Aan
de Heer. Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

slotte de overhand gekregen en zo kwam naar het voorbeeld van de Algemene Akte van Genève van 26 september 1928 nopens vreedzame regeling van internationale geschillen (*Stb.* 1930, 378; een gewijzigde tekst werd ter ondertekening opengesteld bij een resolutie van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties dd. 28 april 1949; gepubliceerd in „Recueil des Traités” van de Verenigde Naties, deel 71, blz. 102) het onderhavige verdrag tot stand. Daarin verbinden zich de verdragsstaten in de eerste plaats hun rechtsgeschillen te onderwerpen aan het Hof in den Haag. Daarnaast wordt facultatief gesteld een onderwerping van niet-rechtsgeschillen aan arbitrage, eventueel voorafgegaan door conciliatie. De technische vorm is dezelfde als die in de „Algemene Akte” aanvaard, d.w.z. het verdrag bestaat uit verschillende hoofdstukken betreffende respectievelijk rechtspraak, conciliatie en arbitrage. De aanvaarding van het hoofdstuk betreffende de verplichte rechtsmacht is voor de verdragsstaten verplicht, maar die betreffende arbitrage in belangengeschillen en conciliatie voor zodanige geschillen is facultatief, zodat, evenals zulks ten aanzien van de „Algemene Akte” het geval was, het Koninkrijk bijvoorbeeld uitsluitend de verplichte rechtsmacht voor rechtsgeschillen kan aanvaarden en de arbitrage voor niet-rechtsgeschillen kan afwijzen.

Wat de geschiedenis van de totstandkoming van dit verdrag betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Een eerste ontwerp werd in de eerste helft van 1953 vastgesteld door een deskundigencommissie, ingesteld door het Comité van Ministers. Op grond hiervan hebben herhaaldelijk gedachtenwisselingen plaatsgevonden tussen het Comité van Ministers en de Raadgevende Vergadering, terwijl het ontwerp meermalen voor hernieuwde bestudering aan de deskundigencommissie werd teruggezonden. Evenzo werd enige malen rechtstreeks het inzicht der Regeringen gevraagd en vond overleg tussen de deskundigencommissie en de „Commission des questions juridiques et administratives” van de Raadgevende Vergadering plaats.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het verdrag gelden voor het gehele Koninkrijk.

Artikelsgewijze bespreking

Voor zover de artikelen gelijklopend zijn aan die van de Algemene Akte van Genève (hierna te noemen „de Akte”), moge verwezen worden naar de Kamerstukken, die op de goedkeuring er van betrekking hebben (*Bijl. Handelingen II* 1928/1929 — 611 en 1929/1930 — 53; *Handelingen II* 1929/1930 blz. 1587 tot 1601; *Bijl. Handelingen I* 1929/1930, nr. 76; *Handelingen I* 1929/1930, blz. 555 tot 563).

Artikel 1. In dit artikel wordt de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof aanvaard voor rechtsgeschillen, die in de toekomst tussen de verdragsstaten kunnen rijzen. Hoewel, wat haar redactie betreft, meer aansluiting is gezocht bij artikel 36, tweede lid, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, is de strekking der bepaling dezelfde als van artikel 17 van de Algemene Akte van Genève. Een verschil is, dat artikel 1 van het onderhavige verdrag zodanig is geredigeerd, dat tussen de verdragsstaten rijzende geschillen van louter privaatrechtelijke aard zijn uitgesloten, terwijl de redactie van artikel 17 der Akte aan een ruimere uitleg voet zou kunnen geven.

Artikel 2. Het eerste lid van dit artikel houdt rekening met de mogelijkheid, dat de verdragsstaten ook voor andere geschillen dan die, genoemd in artikel 1, de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof aanvaard hebben. De opstellers van het verdrag achtten het niet juist, dat de rechtsgang voor het Internationaal Gerechtshof vooraf zou moeten worden gegaan door conciliatie. Het tweede lid voorziet echter de mogelijkheid, dat partijen daartoe in onderling overleg besluiten.

Artikel 3. Verdragsstaten, die geen partij bij het Statuut van het Internationaal Gerechtshof zijn, zijn verplicht de nodige maatregelen te nemen om toegang tot dat Hof te verkrijgen. Hiertoe staan hun twee wegen open: hetzij partij worden bij

voornoemd Statuut volgens de procedure, bedoeld in artikel 93, tweede lid, van het Handvest der Verenigde Naties, hetzij het afleggen van een verklaring, als bedoeld in de resolutie van de Veiligheidsraad dd. 15 oktober 1946, ter uitvoering van artikel 35, tweede lid, van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof.

Artikel 4. Hoofdstuk II der overeenkomst — wat zijn algemene strekking betreft overeenstemmende met hoofdstuk I der Akte — is gewijd aan de verzoening. Artikel 4 stelt haar verplicht voor alle niet-rechtsgeschillen. Blijkens artikel 2, tweede lid, is zij ook mogelijk bij rechtsgeschillen, doch dan slechts facultatief (vgl. in diezelfde geest artikel 20 j°. 1 van de Akte).

Wanneer partijen een belangenverschil aan arbitrage onderwerpen, kunnen zij, bij onderlinge overeenstemming, de fase der verzoeningsprocedure overslaan, aldus het tweede lid van artikel 4.

Artikel 5. De opstellers van de akte gaven aan permanente verzoeningscommissies een zodanige voorkeur, dat artikel 3 der akte een verplichting inhield tot het in het leven roepen van zulk een commissie voor het geval een der partijen daartoe het verzoek richtte tot een der andere verdragsstaten. Op grond van de met deze akte opgedane ervaringen is de voorkeur voor permanente verzoeningscommissies verzwakt en is in de onderhavige regeling zulk een verplichting niet opgenomen. Volgens deze laatste worden geschillen als hier bedoeld gebracht voor een ad hoc in te stellen verzoeningscommissie, tenzij reeds een permanente verzoeningscommissie bestaat of partijen overeenkomen het geschil niet aan die commissie te zullen voorleggen.

Afgezien van dit verschil, stemt de inhoud van de op artikel 5 volgende artikelen in hoofdzaak overeen met de bepalingen van hoofdstuk I der Akte.

Artikel 6. Vgl. artikel 4, eerste lid, der Akte.

Artikel 7. Vgl. artikel 6 der Akte; een bijzonderheid is de inschakeling van de President van het Internationaal Gerechtshof, waardoor de bepaling, vergeleken met genoemd artikel 6, aanmerkelijk kon worden vereenvoudigd.

Artikel 8. Vgl. artikel 4, derde lid, der Akte.

Artikel 9. Vgl. artikel 7 der Akte.

Artikel 10. Vgl. artikel 9 der Akte; de vervanging van de Volkenbond door de Raad van Europa spreekt voor zich zelf.

Artikel 11. Vgl. artikel 10 der Akte.

Artikel 12. Vgl. artikel 11 der Akte.

Artikel 13. Vgl. artikel 12 der Akte.

Artikel 14. Vgl. artikel 13 der Akte.

Artikel 15. Vgl. artikel 15 der Akte.

Artikel 16. Vgl. artikel 16 der Akte.

Artikel 17. Vgl. artikel 14 der Akte.

Artikel 18. Deze bepaling, die met betrekking tot geschillen van gemengde aard allereerst het volgen van de in artikel 1 bedoelde rechtsprocedure verplicht stelt, is, vergeleken met de Akte, nieuw. Zij is ontleend aan artikel 10 (vroeger 8) van het Verdrag van Brussel van 17 maart 1948, zoals nadien gewijzigd.

Artikel 19. Met dit artikel wordt hoofdstuk III betreffende de arbitrageprocedure ingeleid. De strekking ervan komt overeen met die van artikel 21 der Akte. De verdragsstaten nemen de verplichting op zich geschillen, die niet het karakter van rechtsgeschillen hebben (zoals bedoeld in artikel 1), ook wel belangengeschillen genoemd, aan een bindende uitspraak van arbiters te onderwerpen, wanneer de conciliatieprocedure niet tot enig resultaat heeft geleid dan wel, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, door partijen niet gewenst wordt.

Zoals gezegd, is de aanvaarding van dit hoofdstuk facultatief gesteld: Krachtens artikel 34 kunnen de verdragsstaten het — eventueel te zamen met het hoofdstuk over de verzoening — van de aanvaarding der conventie uitsluiten.

Naar het oordeel der ondergetekenden bestaan inderdaad overwegende bezwaren tegen aanvaarding van dit hoofdstuk. De zwaarwegende argumenten, welke de Regering van het Koninkrijk ertoe gebracht hebben de verplichte arbitrage voor belangengeschillen van de aanvaarding van de Algemene Akte uit te zonderen, gelden huns inziens nog steeds (zie daaromtrent de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp nopens de toetreding tot de Hoofdstukken I, II en IV van de Akte, Bijlagen *Hand.* 1931/1932 en het aldaar genoemde advies der toenmalige Adviescommissie voor Volkenrechtelijke Vraagstukken). De kern daarvan is, dat het onaanvaardbaar moet worden geacht, dat ieder belangengeschil — en daartoe kan iedere kwestie, ook die kwesties, welke het bestaan van de Nederlandse Staat raken, behoren —, wanneer een vreemde Staat dat wil, aan de bindende uitspraak van enkele personen wordt onderworpen. Dit bezwaar blijft onoverkomelijk, ook al geldt het Verdrag slechts tussen Staten, die onderling zo nauw met elkander verbonden zijn als de Leden van de Raad van Europa.

Tijdens de voorbereiding van het Verdrag is van Zweedse zijde het voorstel gedaan niet voor *alle* belangengeschillen de arbitrage verplicht te stellen, doch slechts voor die, welke daarvoor telkens naar het oordeel van het Comité van Ministers in aanmerking komen. De gedachte zat daarbij voor, dat op deze wijze een zekere beperking aan de verplichting tot arbitrage zou worden gegeven, waardoor het stelsel, naar gehoopt werd, voor meer Staten aanvaardbaar zou worden. De Regering van het Koninkrijk heeft zich van den beginne afwijzend tegenover dit voorstel betoond, omdat zij het onverantwoord acht een bij uitstek politiek orgaan als genoemd Comité te belasten met de uitspraak, welke internationale geschillen voor arbitrage in aanmerking komen.

Artikel 20. Dit artikel stemt ten dele overeen met artikel 22 der Akte.

Artikel 21. Vgl. artikel 23 der Akte.

Artikel 22. Vgl. artikel 24 der Akte.

Artikel 23. Vgl. artikel 25 der Akte.

Artikel 24. Vgl. artikel 26 der Akte.

Artikel 25. Vgl. artikel 27 der Akte.

Artikel 26. Deze bepaling wijkt enigszins af van het vergelijkbare artikel 28 der Akte. De gedachte, die de opstellers van artikel 26 daarbij heeft geleid, is, dat, wanneer het gaat om een niet-rechtsgeschil, de eisende Staat zijn vordering niet op enig recht, doch slechts op zijn belang kan doen steunen. In die gedachtengang is nooit ruimte voor een toepassing van rechtsregels, daar zulks steeds de afwijzing der vordering ten gevolge zou hebben en het gehele hoofdstuk zinledig zou worden. Voorop dient dus te staan, dat de arbiters „ex aequo et bono” moeten oordelen. Het oordelen naar billijkheid mag echter niet zover gaan, dat met het geldende *recht* in het geheel geen rekening wordt gehouden; artikel 26 herinnert daaraan. In artikel 28 der Akte daarentegen stond voorop het oordelen naar rechtsregels en kwam een uitspraak naar billijkheid slechts aan de orde voor zover rechtsregels ontbraken.

Artikel 27. Deze bepaling stelt buiten twijfel, dat het Verdrag slechts betrekking heeft op geschillen betreffende feiten en toestanden, die zich na de inwerkingtreding zullen voordoen. Verder schrijft zij voor, dat het Verdrag zich niet uitstrekt tot geschillen, die krachtens het geldende volkenrecht tot de uitsluitende bevoegdheid der verdragsstaten behoort; de opstellers gaven er de voorkeur aan dit beginsel als een algemene regel in de overeenkomst neer te leggen en niet over te laten aan de door de Staten te maken voorbehouden, gelijk is geschied in artikel 39 der Akte.

Artikel 28. Enigszins vergelijkbaar met artikel 29 der Akte, legt deze bepaling vast, dat het Verdrag niet van toepassing is, voor zover tussen partijen afwijkende geschillenregelingen bestaan. Een voorwaarde is daarbij, dat, voor zover het rechtsgeschillen betreft, die geschillenregelingen in een bindende uitspraak voorzien: een bijzondere regeling, die met betrekking tot

die geschillen b.v. slechts tot een verzoeningsprocedure verplicht, stelt de verplichte gang naar het Hof dus niet ter zijde.

Krachtens het tweede lid worden geschillen over de toepassing en uitlegging van de Europese Conventie nopens de rechten van de mens uitsluitend beslecht overeenkomstig de procedures, in die Conventie voorzien.

Artikel 29. Evenals artikel 31 der Akte, onderschrijft deze bepaling het beginsel, dat eerst lokale rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput, alvorens een geschil op internationaal niveau aanhangig kan worden gemaakt. De in het tweede lid gestelde termijn van 5 jaar is langer dan de termijn, voorgeschreven in het tweede lid van artikel 31 der Akte.

Artikel 30. De strekking van dit artikel komt overeen met die van artikel 32 der Akte.

Artikel 31. Vgl. artikel 33 der Akte.

Artikel 32. Vgl. artikel 35 der Akte.

Artikel 33. Vgl. artikel 36 der Akte.

Artikel 34. Gelijk ook voorzien is in artikel 38 der Akte, kunnen de Staten, die partij willen worden, of de gehele regeling aanvaarden of daarvan uitsluitend hetzij het hoofdstuk over de arbitrage, hetzij tevens het hoofdstuk betreffende de verzoening. Een verklaring in die zin moet bij het neerleggen der Ratificatie-oorkonde geschieden. Hierboven werd reeds opgemerkt, dat de Regering van het Koninkrijk voornemens is bij die gelegenheid het arbitragehoofdstuk uit te zonderen. Voor uitzondering tevens van het verzoeningshoofdstuk is naar haar mening geen aanleiding.

Dat de aanvaarding, wat haar omvang betreft, slechts op basis van reciprociteit geldt, gelijk het tweede lid bepaalt, ligt voor de hand.

Artikel 35. Dit artikel regelt de toelaatbaarheid van het maken van voorbehouden.

Artikel 36. Vgl. artikel 40 der Akte.

Artikel 37. Krachtens dit artikel is de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa belast met de doorzending aan de verdragsstaten van de verklaringen, bedoeld in artikel 35, vierde lid, en artikel 36.

Artikel 38. De eerste zin van het eerste lid stemt overeen met artikel 41 van de Akte. De tweede zin bevat een afwijkende regeling, als het betreft een onenigheid tussen partijen over de vraag, of een Staat al dan niet verplicht is een gerezen geschil aan arbitrage te onderwerpen. Een dergelijk geval doet zich voor, als de eisende partij meent, dat het geschil het karakter heeft van een „belangengeschil” en de verwerende Staat dit ontkent. Dit twistpunt kan aan het Internationaal Gerechtshof worden onderworpen, doch uitsluitend binnen de in het artikel-lid gestelde termijn. Deze bepaling dwingt de partijen, ter bevordering van een vlot verloop van het geding, op korte termijn te beslissen of zij dit twistpunt al dan niet voor het Internationaal Gerechtshof willen brengen, dan wel ter beslissing aan de arbiters willen overlaten.

Het tweede lid van artikel 38 bepaalt, dat een procedure voor het Hof, als bedoeld in het eerste lid, de verzoenings- of arbitrale procedure schorst.

Artikel 39. Deze bepaling loopt parallel met artikel 94 van het Handvest der Verenigde Naties; een verschil is, dat de verongelijkte partij zich te dezen tot het Comité van Ministers van de Raad van Europa (i.p.v. de Veiligheidsraad) kan wenden. De bepaling geldt niet alleen voor niet-naleving van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof, doch ook als het arbitrale uitspraken betreft.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. DREES.

De Minister van Justitie,
SAMKALDEN.

De Minister van Zaken Overzee,
HELDERS.