2

*Goedkeuring van het op 1 maart 1954 te 's-Gravenhage ondertekende verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

**Toelichting van het verdrag**

De materie van dit verdrag is op verscheidene Zittingen van de Haagse Conferentie onderwerp van bespreking geweest. Op de Eerste en Tweede Zittingen van de Conferentie is een verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering tot stand gebracht, dat in 1896 te 's-Gravenhage is ondertekend en bij wet van 31 december 1897, *Stb.* 275, goedgekeurd.

De Vierde Zitting, in 1904 gehouden, nam een nieuw verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering aan; dit werd in 1905 ondertekend en bij wet van 15 juli 1907, *Stb.* 197, goedgekeurd. Het is het bekende „rechtsvorderingsverdrag van 1905", dat thans nog van kracht is en waarbij vele Staten partij zijn.

De, in 1928 gehouden, Zesde Zitting heeft zich wederom beziggehouden met de rechtsvorderingsmaterie en een aantal wijzigingen en aanvullingen op het verdrag van 1905 ontworpen. Alle leden-Staten hadden zich vóór de Tweede Wereldoorlog bereid verklaard het ontwerp-verdrag, waarin die wijzigingen en aanvullingen waren nedergelegd, te ondertekenen, doch de wereldpolitieke situatie had ten gevolge, dat de ondertekening niet tot stand kwam. Aangezien in de Raad van Europa was gebleken, dat Groot-Brittannië de behoefte gevoelde aan het sluiten van een multilateraal rechtsvorderingsverdrag, en deze raad op een Nederlands voorstel had besloten de resultaten van de Zevende Zitting op dit stuk af te wachten, werd het ontwerp 1928 op de agenda van de Zevende Zitting voornoemd, gehouden in 1951, gebracht. Nagegaan moest worden, in hoeverre dit ontwerp aan de Britse verlangens kon worden aangepast. Dit bleek mogelijk ten koste van *slechts zeer geringe wijzigingen*. Voorts zijn de protocolaire slotbepalingen gewijzigd, en zulks in belangrijke mate.

Ter toelichting op de afwijkingen, die het onderhavige verdrag inhoudt ten opzichte van het verdrag van 1905, moge het volgende dienen.

*Artikel 2.* Volgens het verdrag van 1905 diende de mededeling van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken te geschieden „par les soins de l'autorité compétente de l'Etat requis". Deze terminologie is in 1951 vervangen door „par les soins de l'autorité compétente selon les lois de l'Etat requis". Deze wijziging is aangebracht, nadat de Britse delegatie er de aandacht op had gevestigd, dat dit artikel in de praktijk enkele moeilijkheden zou kunnen bieden, aangezien in enkele gevallen in Groot-Brittannië betekeningen door „solicitors" kunnen worden verricht, welke personen niet de hoedanigheid van autoriteit van de aangezochte Staat hebben.

*Artikel 3.* Aan artikel 3, zoals dit in het verdrag van 1905 luidde, is in 1951 een lid toegevoegd — het is het eerste lid geworden —, waarin is bepaald, dat de aanvraag tot het mededelen van een stuk vergezeld moet zijn van twee exemplaren van dit stuk. Aanleiding tot deze toevoeging was een verzoek van de Britse delegatie. Zij deed dit verzoek in verband met het feit, dat een dergelijke bepaling is opgenomen in bilaterale rechtsvorderingsverdragen, die Groot-Brittannië met andere landen heeft gesloten.

*Artikel 5.* Ten gevolge van de wijziging aangebracht in artikel 3 was het noodzakelijk de voorwaardelijke vorm van het tweede lid van artikel 5 te doen vervallen.

*Artikel 19.* De bewoordingen van artikel 19, 3e lid, van het verdrag van 1905 beoogden de winnende partij, bij haar verzoek tot tenuitvoerlegging van een kostenveroordeling, het bewijs gemakkelijk te maken, dat de uitspraak ingevolge de wet van het land waar zij gewezen is, kracht van gewijsde had verkregen.

Daartoe was bepaald, dat, om zulks te bewijzen, volstaan kon worden met een verklaring van de bevoegde autoriteit van de verzoekende Staat, houdende, dat de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Het was geenszins de bedoeling van de scheppers van het verdrag van 1905 andere wijzen van bewijslevering uit te sluiten. Artikel 19, zoals het in de redactie van het verdrag van 1905 luidde, is echter niet in alle verdragstaten op deze wijze geïnterpreteerd. Er waren Staten in welke de verklaring, bedoeld in artikel 19, 3e lid, van het verdrag van 1905, werd beschouwd als de enige, door het verdrag opgelegde, wijze van bewijslevering. Deze te enge interpretatie is een overvloedige bron van moeilijkheden in de verhoudingen tussen verdragstaten gebleken, omdat in meerdere daarvan geen enkele autoriteit bestond, die bevoegd was tot de afgifte van een dergelijke verklaring. De stukken ter vaststelling van de kracht van gewijsde van een kostenveroordeling, desondanks afgegeven in die Staten, werden in andere Staten door de autoriteiten, geadieerd ter zake van het verzoek tot uitvoerbaarverklaring, ongenoegzaam verklaard. Om moeilijkheden van deze aard te voorkomen is besloten dit lid van het onderhavige artikel in die zin te wijzigen, dat thans uitdrukkelijk is bepaald, dat het in kracht van gewijsde gegaan zijn van een kostenveroordeling ook bewezen kan worden door overlegging van zodanige behoorlijk gelegaliseerde stukken, dat daaruit kan worden vastgesteld, dat de desbetreffende uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan.

Aan artikel 19 (oud) is voorts een nieuw lid toegevoegd. De aandacht van de Haagse Conferentie was erop gevestigd, dat bepaalde kosten ten laste komende van de partij, die de uitvoerbaarverklaring van een vonnis verlangt, onverhaalbaar waren, t.w. de kosten van vertaling en legalisatie bedoeld in lid 2, nr. 3, en in lid 3, van artikel 19. Men heeft deze leemte willen opvullen door toevoeging van een nieuw lid — in de tekst het laatste lid — aan artikel 19.

*Artikel 20.* Het verdrag van 1905 regelt alleen de kosteloze rechtsbijstand in het burgerlijk procesrecht, zodat verdragstaten, die deze bijstand in administratieve zaken kennen, niet gehouden zijn dit voorrecht toe te kennen aan procespartijen van vreemde nationaliteit. Hoewel de kosteloze rechtsbijstand in administratieve zaken, strikt genomen, buiten het terrein van een verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering valt, meende men, dat het een aanzienlijke vooruitgang zou zijn, indien desondanks een regeling te dezer zake aan het verdrag werd toegevoegd, zodat een land, dat kosteloze rechtsbijstand in administratieve zaken aan zijn eigen onderdanen toekent, gehouden is die ook aan onderdanen van verdragstaten te ver-

lenen. Daartoe is een lid aan het bestaande artikel 20 toegevoegd. De toevoeging van dit lid maakte het noodzakelijk in het eerste lid te bepalen, dat het aldaar gestelde alleen voor burgerlijke- en handelszaken geldt.

*Artikel 22.* De wijziging, die dit artikel brengt in de redactie van artikel 22 van het rechtsvorderingsverdrag 1905, beoogt buiten twijfel te stellen, dat de autoriteit, die op een aanvrage om kosteloze rechtsbijstand heeft te beschikken, bevoegd is in het land van herkomst van de aanvrager nadere inlichtingen in te winnen omtrent diens financiële toestand. Geen verplichting hiertoe wordt opgelegd. Zo zij van deze bevoegdheid gebruik wil maken, kan zij de gewenste inlichtingen inwinnen bij de autoriteit, die het bewijs van onvermogen heeft afgegeven of bij de autoriteit, voor welke de verklaring van onvermogen is afgelegd, en wel langs dezelfde weg als waarlangs hem dit bewijs of deze verklaring is overgemaakt.

*Artikel 23.* Dit artikel komt in het verdrag van 1905 niet voor. Het beoogt hulp te verschaffen aan onvermogenden, wonende in een ander land dan waar de rechter, aan wie kosteloze rechtsbijstand wordt verzocht, resideert.

*Artikel 24.* Dit artikel correspondeert met artikel 23 van het verdrag van 1905, doch wijzigt het belangrijk. Het oude artikel gaf een regeling van de terugbetaling van bepaalde kosten door de verzoekende Staat aan de aangezochte Staat, in de gevallen dat het voorrecht van kosteloze rechtsbijstand was verleend aan een onderdaan van een verdragstaat. Het nieuwe artikel bepaalt, dat geen enkele terugbetaling van dezelfde kosten zal plaatsvinden, behoudens de schadeloosstellingen voor deskundigen, die ter uitvoering van een rogatoire commissie zijn gehoord. Deze wijziging is aangebracht, omdat de ervaring had geleerd, dat het artikel geen werkelijk nut afwierp en omdat men bevreesd was voor te grote omslag en formaliteiten. Het recht van de aangezochte Staat op terugbetaling van de schadeloosstellingen betaald aan deskundigen, is gehandhaafd, omdat die soms tot vrij aanzienlijke bedragen oplopen.

*Artikel 25.* De bepaling van dit artikel komt niet voor in het verdrag van 1905. Hoewel er slechts een verwijderd verband bestaat tussen het in dit artikel geregelde en de rest van het verdrag van 1905, was reeds de Zesde Zitting algemeen van mening, dat een bepaling als deze in een dringende internationale behoefte voorziet.

*Artikelen 27 tot en met 33.* De in deze artikelen vervatte slotbepalingen zijn op sommige punten essentieel gewijzigd, op andere punten gemoderniseerd. Alleen de belangrijke wijzigingen behoeven een toelichting. Daaromtrent zij het volgende opgemerkt.

Het verdrag van 1905 droeg een gesloten karakter. Alleen de Staten, die aangesloten waren bij het rechtsvorderingsverdrag van 1896 en/of die vertegenwoordigd waren op de 4e Conferentie voor Internationaal Privaatrecht van 1904 konden eraan deelnemen. Tengevolge van het op 24 juli 1924 te 's-Gravenhage ondertekende „Protocol betreffende de toetreding van Staten, welke niet vertegenwoordigd zijn geweest op de vierde, in 1904 te 's-Gravenhage gehouden, internationale Conferentie nopens internationaal privaatrecht, tot het op 17 juli 1905 te 's-Gravenhage gesloten verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering", kunnen niet ter 4e Conferentie vertegenwoordigde Staten toetreden, wanneer daarop door alle verdragstaten gunstig wordt beschikt.

De Zevende Zitting heeft in de door haar opgestelde tekst dit beginsel overgenomen in het verdrag zelf, met dien verstande, dat thans de bepaling een andere redactie heeft gekregen, waardoor andere dan de ter Zevende Zitting vertegenwoordigde Staten slechts kunnen toetreden, indien geen der Staten, die het verdrag geratificeerd hebben, zich tegen deze toetreding binnen een termijn van zes maanden verzet. Dit beginsel is nedergelegd in artikel 31. Gewezen wordt op de introductie van een nieuwe wijze om goedkeuring der verdragstaten op toetreding te krijgen: indien zij niet binnen zes maanden van bezwaar hebben doen blijken, worden zij gerekend hun toestemming te hebben gegeven. Een soortgelijke figuur komt ook voor in het nieuwe toegelichte artikel 30.

Een zeer belangrijke wijziging is vervat in artikel 28 van het onderhavige verdrag. Volgens dit artikel treedt het verdrag in werking op de zestigste dag, te rekenen van de nederlegging van de vierde akte van bekrachtiging. Artikel 28 van het verdrag van 1905 bepaalde, dat het verdrag in werking zou treden op de zestigste dag te rekenen van de dag waarop *alle* staten, die het verdrag van 1896 hebben getekend of ertoe zijn toegetreden hun akten van bekrachtiging zullen hebben nedergelegd en uiterlijk op 27 april 1909. Deze wijziging is aangebracht opdat de inwerkingtreding spoediger een feit zal zijn.

Volgens artikel 29 komt het onderhavige verdrag in de plaats van het verdrag van 1905 in de betrekkingen tussen de Staten, die het bekrachtigen. Hieruit volgt, dat het verdrag van 1905 blijft bestaan in de betrekkingen tussen de Staten, die geen partij worden bij het nieuwe rechtsvorderingsverdrag, alsmede in de betrekkingen tussen een Staat, die het nieuwe verdrag bekrachtigt en een Staat, die zich daarvan onthoudt.

Vermelding verdient ook de wijziging, die artikel 30 inhoudt ten opzichte van het bepaalde in artikel 26 van het verdrag van 1905. Allereerst is artikel 30 in zijn redactie aangepast aan de moderne verhoudingen tussen Staten en hun Overzeese Gebiedsdelen. Voorts is het artikel gewijzigd wat betreft het in werking treden van het verdrag tussen de overzeese gebiedsdelen van een verdragstaat, die het verdrag ook in werking wenst te zien treden voor deze gebiedsdelen, en de andere verdragstaten. In afwijking van de regeling te dezen van artikel 26 van het verdrag van 1905 is thans bepaald, dat het verdrag tussen die gebiedsdelen en de overige contracterende Staten met het verstrijken van een termijn van zes maanden in werking zal treden behoudens ten aanzien van de verdragstaat, die binnen die termijn bezwaar heeft gemaakt.

De aandacht zij tenslotte nog gevestigd op artikel 32. Het daarbij gegeven voorbehoud met betrekking tot artikel 17 is in 1951 opgenomen op verzoek van de Britse delegatie. De reden van dit verzoek was, dat in Groot-Brittannië onder bepaalde omstandigheden zelfs de eigen onderdanen, die hun gewoon verblijf niet in dit land hebben, cautie zouden moeten stellen. Deze omstandigheid zou — naar later is gebleken — hierin bestaan, dat de eiser vermogen dient te hebben van min of meer „permanent karakter", waarop een eventuele kostenveroordeling kan worden verhaald. Hoewel men zich kan afvragen of in zulk geval het eisen van de cautie niet eerder gegrond is op de afwezigheid van verhaal-biedend vermogen dan op het ontbreken van Britse nationaliteit of Brits domicilie, meende de Britse delegatie het niet zonder de mogelijkheid tot het maken van de in artikel 32 bedoelde reserve te kunnen stellen.

Met die staten, die partij zullen worden bij het onderhavige verdrag en waarmede Nederland reeds eerder bilaterale verdragen had gesloten, die bekrachtigd zijn, en waarin geheel of ten dele dezelfde materie wordt geregeld, zal, langs diplomatieke weg, contact opgenomen worden ten aanzien van wat er met deze bilaterale verdragen dient te geschieden. Dit diplomatiek overleg zal noodzakelijk zijn omdat het de vraag is of, bij strijd tussen een bilateraal verdrag en het later tussen de door de bij dit verdrag partij zijnde Staten aanvaarde collectieve verdrag, dit laatste aan het eerste zal derogeren (b.v. op grond van de vermoedelijke wil van de verdragspartners of door zijn aard als collectief verdrag), dan wel het bilaterale verdrag als bijzondere regeling ten opzichte van het algemene collectieve verdrag zal prevaleren of zelfs de beide regelingen naast elkaar kunnen gelden. Het is geenszins zeker, dat, zo men in Nederland over dit punt al een duidelijke, algemeen aanvaarde opvatting zou krijgen, de Nederlandse zienswijze zonder meer ook door de verdragspartners zou worden aangehangen.

**Toelichting van het ontwerp van Rijkswet**

Artikel 30 van het verdrag maakt het mogelijk de inwerkingtreding van het verdrag, dat door bekrachtiging alleen voor Nederland van rechtswege in werking zal treden, uit te breiden tot Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederlands Nieuw-Guinea.

Aangezien het wenselijk voorkomt deze mogelijkheid open te houden, is voor de goedkeuring van het verdrag de vorm van een Rijkswet gekozen. De voorgedragen formulering van het ontwerp van Rijkswet impliceert, dat de Kroon, behoudens inachtneming van de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk, de kennisgevingen kan doen, bedoeld in artikel 30, lid 2, van het verdrag. Zodanige kennisgeving zal niet worden gedaan, dan nadat, wanneer het verdrag zal zijn bekrachtigd, de wenselijkheid daarvan zal zijn vastgesteld en in het betreffende Overzeese gebied de aldaar eventueel noodzakelijk geachte uitvoeringsregelingen zullen zijn getroffen.

Artikel 2 van het ontwerp van Rijkswet maakt de overeenkomsten, bedoeld in een aantal bepalingen van het verdrag, met toepassing van artikel 62, lid 1, onder *a*, van de Grondwet, zonder goedkeuring door de Staten-Generaal mogelijk.

*De Minister van Justitie,*
SAMKALDEN

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*
J. LUNS

*De Minister van Zaken Overzee,*
HELDERS.