

Zitting 1975-1976

13 746 (R 1012)

## **Goedkeuring van de op 7 juni 1968 te Londen gesloten Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht (Trb. 1968, 142)**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

De onderhavige overeenkomst is in de jaren 1965–1967 opgesteld door een groep regeringsdeskundigen van landen van de Raad van Europa. Tot de instelling van die werkgroep was besloten op initiatief van de in mei 1964 te Dublin gehouden Conferentie van Europese Ministers van Justitie.

Het probleem tot de oplossing waarvan de overeenkomst een bijdrage zou kunnen leveren, is dat van de juiste toepassing van het buitenlandse recht. De rechter kan op grond van zijn nationale verwijzingsregels van internationaal privaatrecht geroepen zijn tot de toepassing van buitenlands recht, bij voorbeeld wanneer het betreft een echtscheiding van gehuwden van buitenlandse nationaliteit of een in het buitenland gesloten overeenkomst. Hij zal dan de inhoud van dit recht moeten kennen.

Volgens de hier te lande heersende opvatting dient de rechter het vreemde recht ambtshalve toe te passen, zodat hij de kennis daarvan in principe zelf zal moeten bemachtigen. Niet in strijd daarmee is dat hij ook aan de partijen in het geding het bewijs van het vreemde recht kan opdragen, doch in het algemeen zal de rechter zich zelf van de inhoud van dit recht willen verwittigen, zonder van de partijen afhankelijk te zijn. In sommige andere landen is de situatie daarentegen zo, dat de partij die zich op het vreemde recht beroept, zelf de inhoud van dit recht moet aantonen. De last, de inhoud van het vreemde recht te kennen, rust dan op de partijen in het geding.

In beide stelsels is het voor de rechtsbedeling van groot belang dat zo goed mogelijke informatie over het vreemde recht en zijn toepassing wordt verkregen. Het verkrijgen van die informatie stuit thans evenwel vaak op bezwaren van praktische aard. Noch de rechter noch de procureurs van partijen beschikken in het algemeen over voldoende betrouwbare rechtsbronnen, wanneer het vreemd recht betreft. Wellicht is de situatie ten aanzien van de grote Europese staten nog tamelijk bevredigend – hoewel wijzigingen in het geldende recht in het algemeen eerst na verloop van tijd doordringen buiten de eigen grenzen – doch ten aanzien van veel andere landen zal het doorgaans moeilijk zijn, met de beperkte thans ten dienste staande middelen kennis van hun recht te krijgen. Daar in verband met de ontwikkeling van het internationale verkeer, in het bijzonder binnen Europees verband, gevallen waarin vreemd recht moet worden toegepast steeds veelvuldiger voorkomen – men denke maar aan de immigratie van buitenlandse arbeiders – is

ook de aandacht voor het vraagstuk van de kennis van het vreemde recht toegenomen. Dit heeft geleid tot de aanbeveling van de ministersconferentie in 1964, deze aangelegenheid in studie te nemen.

De overeenkomst voorziet in de invoering van een stelsel van onderlinge rechtshulp tussen de aangesloten Staten. Zij verplicht tot de instelling van een centraal orgaan, dat verzoeken om inlichtingen uit het buitenland in ontvangst neemt en voor de beantwoording daarvan zorg draagt. Deze verzoeken om inlichtingen kunnen rechtstreeks afkomstig zijn van een buitenlandse rechterlijke autoriteit, dan wel zijn toegezonden door bemiddeling van een verzendend orgaan van dat land, indien zulk een orgaan is aangewezen.

Het antwoord kan door het ontvangende orgaan zelf worden opgesteld, maar de beantwoording kan ook worden overgedragen hetzij aan een ambtelijke dienst, hetzij aan een particuliere instelling, hetzij aan een advocaat of een andere tot die taak geschikte jurist. De hulpverlening zal in beginsel kosteloos geschieden; slechts wanneer daartoe bijzondere aanleiding bestaat, zullen kosten in rekening worden gebracht, namelijk wanneer de beantwoording is overgedragen aan een particuliere instelling of een jurist. Op de verplichting tot het geven van een antwoord bestaat een uitzondering voor het geval dat de aangezochte Staat belang heeft bij de uitkomst van de procedure waarin de inlichtingen worden gevraagd, en voorts wanneer het antwoord – of het geven daarvan – inbreuk zou maken op de soevereiniteit of de veiligheid van de aangezochte Staat.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat met de totstandkoming van deze overeenkomst een stap voorwaarts wordt gedaan op het gebied van de onderlinge hulp die Staten elkaar in het belang van een goede rechtsbedeling behoren te bieden. Zij achten de inhoud van de regeling duidelijk en doeltreffend. Juist omdat het hier gaat om een aangelegenheid van toenemend praktisch belang, achten zij het van betekenis dat de overeenkomst voor Nederland en de Nederlandse Antillen wordt bekrachtigd.

## **Artikelen**

### *Artikel 1*

Aangezien de toepassing van vreemd recht zich voornamelijk afspeelt op het gebied van het burgerlijk recht, beperkt artikel 1 het toepassingsgebied tot verzoeken om inlichtingen betreffende deze tak van het recht. Het tweede lid geeft aan dat Staten onderling dit toepassingsgebied kunnen uitbreiden. De betekenis van dit lid is er mede in gelegen dat deze regelingen moeten worden medegedeeld aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Deze kan dan te zijner tijd beoordelen of er behoefte bestaat om het toepassingsgebied van de overeenkomst te herzien. Over de vorm van een akkoord als bedoeld laat de overeenkomst zich niet uit.

Het artikel kiest als criterium de aard van de inlichtingen, waarom wordt verzocht. De aard van de rechterlijke autoriteit, waarvan het verzoek uitgaat, is niet van belang; zo kan in een strafzaak een vraag van buitenlands burgerlijk recht rijzen, b.v. – in verband met een vervolging wegens bigamie – de vraag of een buitenlandse verdachte rechtsgeldig een huwelijk heeft gesloten in zijn land. Het is ook denkbaar dat in een administratief-rechterlijke procedure een vraag van buitenlands burgerlijk recht rijst.

De vraag of een verzoek om inlichtingen betreft het burgerlijk recht of een andere tak van recht – de kwalificatie – moet in de eerste plaats worden beantwoord door de autoriteit van wie het verzoek uitgaat. De ontvangende instelling zal goed doen, zich zoveel mogelijk naar dit oordeel te richten. Vermoedelijk zal dit vraagstuk zelden tot moeilijkheden aanleiding geven.

De formulering van het artikel laat niet alléén toe, dat vragen over het van kracht zijnde recht worden gesteld, doch ook over vroeger geldend recht.

## Artikel 2

Het eerste lid verplicht tot de instelling van één «ontvangend orgaan»; daarentegen is volgens het tweede lid de instelling van een «verzending orgaan» facultatief. Het voorschrijven dat één orgaan wordt belast zowel met de ontvangst als de verzending, stuitte af op de omstandigheid dat in bepaalde Staten de organisatie van de justitie is gedecentraliseerd. Een centralisatie van de instanties die met de uitvoering van de overeenkomst in iedere Staat zijn belast, moet wel wenselijk worden geacht.

Het ontvangende orgaan moet ressorteren onder een ministerie of in elk geval een staatsorgaan zijn. De aanwijzing daarvan zal moeten geschieden in uitvoeringsbepalingen. Het is ter wille van een doeltreffende uitvoering van de overeenkomst wenselijk dat de ontvangst en beantwoording van verzoeken om inlichtingen centraal worden geregeld en gecontroleerd. In het wetsontwerp tot uitvoering van de onderhavige overeenkomst, dat te zelfder tijd als het onderhavige ontwerp van rijkswet wordt ingediend, wordt dan ook voorgesteld, dat met gebruikmaking van het tweede lid een verzending orgaan zal worden aangewezen, en dat de taak van verzending orgaan en van ontvangend orgaan aan dezelfde dienst wordt toevertrouwd. Dit is in het bijzonder van belang in verband met de wenselijkheid om na te gaan, of er veelvuldig van de in de overeenkomst aangegeven weg gebruik wordt gemaakt en of deze weg in de praktijk goed begaanbaar is. Mochten bepaalde moeilijkheden worden geconstateerd, dan kunnen deze eventueel aanleiding geven tot voorstellen tot herziening of aanvulling van de overeenkomst.

## Artikel 3

Aangezien de overeenkomst de beperkte strekking heeft hulp te bieden bij de daadwerkelijke dagelijkse praktijk van de toepassing van het recht, bepaalt artikel 3, eerste lid, dat het verzoek om inlichtingen moet uitgaan van een rechterlijke autoriteit en alleen kan worden gedaan ter gelegenheid van een reeds aanhangige rechtszaak. Zouden deze beperkingen niet worden aangelegd, dan zouden de consequenties van de overeenkomst onoverzienbaar worden. Niettemin kunnen ingevolge het tweede lid Staten onderling overeenkomen, het toepassingsgebied uit te breiden tot verzoeken van andere dan rechterlijke autoriteiten.

Wanneer een rechterlijke autoriteit niet zelf het verzoek opstelt, moet het verzoek toch van een zodanige autoriteit uitgaan. Dit voorschrift richt zich in de eerste plaats tot die landen, waar het bewijs van vreemd recht een zaak van de partijen is en niet van de rechter. Voorts kan men denken aan een verzoek om inlichtingen afkomstig van een scheidsgerecht. Dit kan zelfs niet als «rechterlijke autoriteit» worden bestempeld, doch het lijkt wenselijk de mogelijkheid te scheppen dat zulk een verzoek door tussenkomst van een rechterlijke autoriteit bij de ontvangende instantie kan worden gedaan. Zulks is geschied in de uitvoeringswet, waarvoor het ontwerp te zelfder tijd als de onderhavige Rijkswet wordt ingediend. Dat het verzoek van de rechter moet uitgaan, waarborgt een zekere controle op de inhoud van het verzoek, in het bijzonder dat geen onnodige inlichtingen worden gevraagd.

De vraag wie een rechterlijke autoriteit is, wordt in eerste instantie beoordeeld door het land van hetwelk het verzoek om inlichtingen uitgaat. Wanneer in een land een verzending orgaan is aangewezen, zou dit dus die vraag moeten beoordelen. Is er rechtstreeks verkeer, dan zal het ontvangende orgaan eventueel te rade kunnen gaan bij de opgaven die ingevolge het tweede lid zijn gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Naar de hier te lande bestaande opvatting zal ook het openbaar ministerie zijn te beschouwen als een rechterlijke autoriteit in de zin van de overeenkomst, van wie verzoeken om inlichtingen kunnen uitgaan (zie b.v. artikel 2 Wet van 13 december 1963, Stb. 545 ter uitvoering van het Nederlands-

#### Artikel 4

Van belang is de bepaling dat het verzoek zo nauwkeurig mogelijk moet aangeven, op welke punten de inlichtingen over het recht van de aangezochte Staat worden verzocht. Het gaat dus niet om vragen als «Wat verstaat men onder goede trouw in de zin van het Nederlandse recht» of «Wat is te verstaan onder een onrechtmatige handeling in het Franse recht». Dergelijke abstracte vragen komen in beginsel niet voor behandeling in aanmerking. De vraag zal altijd moeten worden gesteld in verband met het geding waarin zij is gerezen en moeten zijn toegespitst op het concrete geval. Dit blijkt ook duidelijk uit het tweede lid, dat voorschrijft dat het verzoek een inzicht moet geven in de feitelijke situatie waarin de rechtsvraag is gerezen en dat daartoe eventueel copieën van processtukken behoren te worden overgelegd. Daardoor wordt bereikt dat de vraag een concrete inhoud krijgt. Anderzijds zal moeten worden vermeden dat de vraag zo wordt gesteld, dat de antwoordende instantie als het ware gedwongen wordt om op de stoel van de rechter te gaan zitten. Een vraag «Zou de Nederlandse rechter in de gegeven feitelijke situatie de eis toewijzen?» is dus evenzeer buiten de orde.

Het derde lid vormt een aanvulling op artikel 1, eerste lid, doordat het bepaalt dat het verzoek ook betrekking kan hebben op punten betreffende andere gebieden van het recht, mits er maar een samenhang bestaat tussen deze punten en het hoofdpunt van het verzoek, dat betrekking moet hebben op burgerlijk recht. Zo kan het voor de beoordeling of een daad onrechtmatig is, van belang zijn te weten, of zij ook strafbaar is. Deze vraag, die betrekking heeft op het strafrecht, kan worden beschouwd als samenhangend met de hoofdvraag van burgerlijk recht welke het al dan niet rechtmatige karakter van een handeling tot inhoud heeft.

Het vierde lid ziet op de gevallen, waarin een partij of partijen het verzoek hebben opgesteld, of wanneer het verzoek wordt gedaan in een scheidsrechterlijke procedure. Het woord «beslissing» bepaalt niets omtrent de vorm; in het bijzonder wordt niet geëist dat de machtiging geschiedt bij wege van tussenvonnis. Een simpel «Gezien», met de handtekening van de voorzitter van de rechtbank of de rechter die de machtiging verleent, is voldoende, mits maar overigens blijkt dat het stuk inderdaad uitgaat van een rechterlijke autoriteit (artikel 3, eerste lid).

#### Artikel 6

De overeenkomst geeft vele mogelijkheden wat betreft de wijze waarop aan het verzoek om inlichtingen gevolg wordt gegeven.

Volgens de in het eerste lid aangeduide weg zal het verzoek worden behandeld door het ontvangende orgaan zelf of een andere ambtelijke instantie of door een «officieel orgaan». Dit laatste behoeft geen ambtelijk orgaan te zijn. Aan het woord «officieel» komt geen andere betekenis toe, dan dat de instelling aan wie de taak van de beantwoording is opgedragen, voor zover die opdracht betreft een officiële of ambtelijke taak vervult.

Het ontvangende orgaan kan het verzoek ook doorgeven aan een particuliere instelling of aan een tot het geven van het antwoord geschikte jurist. Deze wijze van behandeling kan plaatsvinden «in daarvoor geschikte gevallen of om redenen van bestuurlijke organisatie». Hierin moet geen beperking worden gelezen in die zin, dat het overdragen alleen in uitzonderingsgevallen kan geschieden. Wanneer een land niet beschikt over een ambtelijk apparaat dat de beantwoording op zich kan nemen, en evenmin een juridisch instituut kent aan wie de taak kan worden opgedragen, kan het de beantwoording opdragen aan een bepaald advocatenkantoor. Daarnaast is het denkbaar dat een verzoek om inlichtingen wordt overgedragen omdat het betrekking heeft op een zeer speciale tak van het recht, waarover bij een

ambtelijke instantie geen bijzondere deskundigheid bestaat doch wel bij een bepaalde deskundige jurist of advocaat.

Zoals blijkt uit artikel 15, worden de inlichtingen in het algemeen kosteloos verstrekt. Het derde lid van artikel 6 schrijft dan ook voor dat wanneer door overdracht van de beantwoording aan een particuliere instelling of een jurist kosten moeten worden gemaakt, het ontvangende orgaan tevoren daarop de aandacht vestigt – zo mogelijk met een opgave van de te verwachten kosten – en toestemming verzoekt tot deze overdracht. Wordt deze toestemming niet verleend, dan zal de aangezochte Staat het verzoek niet kunnen beantwoorden; er is dan evenwel geen sprake van niet-naleving van de in artikel 10 bedoelde verplichting tot antwoorden.

Ook al laat het onderhavige artikel aan een Staat de mogelijkheid verzoeken om inlichtingen systematisch door te geven aan een particuliere instelling of een jurist, dit wil nog niet zeggen dat deze Staat dan ook systematisch de kosten daarvan mag doorberekenen. Dit zou in strijd zijn met het beginsel van artikel 15, volgens hetwelk als algemene regel geen kostenverrekening zal plaatsvinden.

#### *Artikel 7*

Het antwoord moet erop gericht zijn de rechter objectief in te lichten over het recht van de aangezochte Staat; niet om hem een oplossing volgens dit recht in het gegeven geval aan de hand te doen. De inhoud van het antwoord zal dan ook in de eerste plaats bestaan in de weergave van wetsteksten en van rechterlijke beslissingen die van belang zijn voor de toepassing van die teksten. Wanneer in een land het recht voornamelijk gevormd wordt door de rechtspraak – zoals in de «common law»-landen het geval is – zullen de relevante uitspraken moeten worden medegedeeld. Daarnaast zal het antwoord andere gegevens kunnen bevatten die, naar het oordeel van de instelling of de persoon die het antwoord opstelt, voor het goede begrip van het punt van belang zijn, zelfs al wordt in het verzoek om deze gegevens niet gevraagd.

Het antwoord kan eventueel vergezeld gaan van een toelichting in de vorm van een uiteenzetting over de toepassing in het land van de aangezochte Staat van de regels waarover informatie wordt verstrekt. Dit kan bijzonder nuttig zijn voor de rechter die van de verkregen informatie gebruik moet maken, doch aangezien de overeenkomst in beginsel de beperkte strekking heeft een weg te scheppen tot het verkrijgen van inlichtingen, kan er geen verplichting bestaan tot het geven van een toelichting over de toepassing van het recht, waarover de inlichtingen zijn verstrekt. Ook wanneer een zodanige toelichting wel wordt gegeven, mag zij nimmer de vorm aannemen van een «oplossing» of een advies aan de rechter.

#### *Artikel 10*

Het spreekt vanzelf dat de verplichting tot beantwoording alleen bestaat ten aanzien van de verzoeken die in overeenstemming met de regels van de overeenkomst zijn opgesteld en verzonden. Wenst b.v. een Staat niet de kosten op zich te nemen die de beantwoording vergt, dan is er ook geen verdere verplichting tot antwoorden voor de aangezochte Staat.

Wordt het antwoord opgesteld door een ander dan het ontvangende orgaan, dan behoudt dit toch de controle op de beantwoording, in het bijzonder wat betreft de termijn waarin moet worden geantwoord. Het ontvangende orgaan draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het antwoord, doch – zo moet worden aangenomen – wel voor de keuze van degene aan wie het de opdracht tot beantwoording doorgeeft. Het dient er dus voor te waken dat deze instelling of persoon voldoende waarborg biedt voor een behoorlijke behandeling van het verzoek.



## *Artikel 11*

Dit artikel bevat een vrij ruim geformuleerde grond tot weigering ten behoeve van de Staat bij wiens ontvangende orgaan een verzoek om informatie is ingekomen. Indien het geding dat tot dit verzoek aanleiding heeft gegeven zijn belangen raakt, kan die Staat zich van die grond bedienen. Dit zal in de eerste plaats het geval zijn, wanneer de Staat zelf partij is bij dat geding. Doch ook al is dit niet het geval, dan kan het enkele feit dat er belangen van de Staat op het spel staan of door de beslissing in het geding kunnen worden beïnvloed, een weigering rechtvaardigen. «Belangen» ziet niet alleen op financiële belangen, maar ook op b.v. economische of politieke belangen. Het ontvangende orgaan zal van die weigering mededeling moeten doen aan de autoriteit van wie het verzoek is uitgegaan.

De hier besproken weigeringsgrond berust op tweeërlei motief. Enerzijds zou kunnen worden gevreesd dat de in artikel 7 vereiste onpartijdigheid in het gedrang zou kunnen komen, wanneer een orgaan van de Staat een antwoord moet formuleren in een geding waarbij hijzelf partij is of in elk geval belang heeft; anderzijds zou het te ver gaan, wanneer in een dergelijk geval een Staatsorgaan verplicht zou zijn inlichtingen te verschaffen die wellicht aan zijn eigen belangen schade zouden kunnen berokkenen.

De tweede weigeringsgrond is wat haar formulering betreft ontleend aan de artikelen 4 en 11 van het Haagse Verdrag van 1 maart 1954 betreffende de burgerlijke rechtsvordering (zie laatstelijk Trb. 1973, 67).

## *Artikelen 12–15*

Juist omdat de overeenkomst inlichtingen betreft die worden gevraagd in een hangende procedure, is spoedige behandeling van groot belang (artikel 12). Is het verzoek evenwel niet volkomen duidelijk, dan verdient het de voorkeur om eerst daarover langs de weg van artikel 13 aanvullende inlichtingen te vragen, opdat de rechterlijke autoriteit niet worde genoodzaakt een aanvullend verzoek om inlichtingen te doen. Dit laatste vindt geen uitdrukkelijke regeling in de overeenkomst, doch het spreekt vanzelf dat een dergelijk aanvullend verzoek op dezelfde wijze wordt behandeld als ieder ander verzoek om inlichtingen.

De in artikel 14 gegeven regeling van de taal, waarin het verzoek en het antwoord moeten worden gesteld, kan aanleiding geven tot kosten van vertalingen. Deze kosten komen ten laste van de Staat, van wie het verzoek uitgaat. Van de in het eerste lid gegeven regeling kan echter worden afgeweken bij afzonderlijke overeenkomsten.

Wanneer ingevolge artikel 15 kostenverrekening plaatsheeft moet de verzoekende Staat – en niet de autoriteit van wie het verzoek uitgaat of het ontvangende of verzendende orgaan van de verzoekende Staat – beschouwd worden als degene, die voor de betaling van die kosten aansprakelijk is. Het artikel geeft geen regel over de vraag, aan wie de kosten worden betaald. Aangezien moet worden aangenomen dat er in het geval van beantwoording door een particuliere instelling of jurist (advocaat), de opdracht uitgaat van de verzoekende Staat en niet van de ontvangende instelling – die het verzoek immers alleen maar doorgeeft – lijkt het juist om aan te nemen dat die betaling ook door die Staat rechtstreeks aan de instelling of de jurist wordt gedaan. Eventueel kunnen hierover tussen Staten nadere regelingen worden getroffen. Evenmin treedt de overeenkomst in de vraag, wie uiteindelijk de kosten draagt. In een land als het onze, waar de rechter het vreemde recht ambtshalve toepast, zijn deze kosten te beschouwen als kosten van de rechtspraak en niet als proceskosten; zij worden dus betaald uit de Staatskas.

## *Artikel 19*

Dit artikel maakt uitbreiding van de werking der overeenkomst tot de Nederlandse Antillen mogelijk door middel van een eenvoudige kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

De overeenkomst is inmiddels geratificeerd door België, Cyprus, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Liechtenstein, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Spanje, IJsland, Zweden en Zwitserland.

De regering van de Nederlandse Antillen wenst in beginsel medegelding van de overeenkomst voor haar land; daartoe zal worden overgegaan zodra de vereiste uitvoeringsbepalingen tot stand zullen zijn gebracht.

De Minister van Justitie, a.i.  
W. F. de Gaay-Fortman

De Minister van Buitenlandse Zaken, a.i.  
W. F. de Gaay-Fortman