

Vergaderjaar 1993–1994

23 081

Wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet ter nadere regeling van de gevolgen van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders die in strijd zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 december 1993

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de onderhavige materie niet meteen is opgenomen in het wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet. Hierop kan worden geantwoord dat de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel voltooid werd op een tijdstip waarop het wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet al was ingediend. Aangezien de onderhavige materie gezien vanuit het genoemde wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet slechts van zijdelings en van ondergeschikt belang is en ik de discussie over de nieuwe Gerechtsdeurwaarders daarom niet met deze materie wilde belasten, is besloten de indiening van het wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet voorrang te geven en deze niet om de genoemde reden op te houden. Voorts bevestig ik, naar aanleiding van een vraag van deze leden, dat met de Koninklijke Vereniging voor Gerechtsdeurwaarders over dit wetsvoorstel informeel overleg heeft plaatsgevonden. Bij dit overleg is namens de bedoelde Vereniging medegedeeld dat aldaar tegen het wetsvoorstel geen bezwaren bestaan.

2. Immuniteit van rechtsmacht

Voorop zij gesteld, dat het onderhavige wetsvoorstel een zeer beperkte betekenis heeft bij het vraagstuk van de immuniteit van vreemde Staten en internationale organisaties. Het laatste woord over de vraag, of een vreemde Staat of een organisatie recht heeft op immuniteit van rechtspraak en executie ligt binnen de Nederlandse rechtsorde bij de rechter.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op kwesties van rechterlijke bevoegdheid, maar het ziet op gevallen, waarin naar het oordeel van de Nederlandse regering het doen van een exploit in strijd zou komen met de immuniteit van een vreemde Staat of organisatie. Het wetsvoorstel beoogt het wettelijk instrumentarium dat de regering thans

ten dienste staat om volkenrechtelijk onrechtmatige exploitatie zoveel mogelijk te voorkomen, slagvaardiger en adequater te maken. De leden van de CDA-fractie menen dat het alleen maar kan gaan om procedures tegen buitenlandse ambassades of andere internationale organen alhier gevestigd. Problemen die verband houden met immuniteit van rechtsmacht of van executie doen zich echter ook voor in andere gevallen dan de genoemde. Zo kan gewezen worden op de recente procedure die heeft geleid tot het arrest van de Hoge Raad van 28 mei 1993, Rechtspraak van de Week nr. 117, welke een vordering betrof die was ingesteld tegen de Russische Federatie nadat in Nederland beslag was gelegd op een Russisch schip. De Russische ambassade was bij die zaak niet rechtstreeks betrokken. Meer in het algemeen kan het gaan om alle zaken waarin een internationale organisatie of een vreemde mogendheid, of haar vertegenwoordiging hier te lande of personeel van die vertegenwoordiging, voor de Nederlandse rechter wordt gedaagd. Daarmee is natuurlijk geenszins gezegd dat er in al die zaken aanleiding zal zijn om van het in het onderhavige wetsvoorstel gegeven instrumentarium gebruik te maken. Van geval tot geval zal dat moeten worden bekeken. De informatieplicht waarin dit wetsvoorstel voorziet, is bedoeld om de Nederlandse overheid in staat te stellen slagvaardiger dan voorheen in te grijpen als dit nodig lijkt om de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat na te komen.

De leden van de CDA-fractie menen terecht, dat de regering met de term «volkenrechtelijk erkende taken» in het kader van dit wetsvoorstel het oog heeft op alle handelingen die een vreemde Staat of een internationale organisatie in Nederland verricht uit hoofde van zijn status als internationaal rechtssubject: bij voorbeeld het onderhouden van diplomatieke of consulaire betrekkingen met het Koninkrijk, of het oproepen en horen van getuigen door een internationale rechterlijke instantie als het Internationale Gerechtshof of het US-Iran Claims Tribunal. Met de term «volkenrechtelijke verplichtingen» heb ik willen aanduiden de verplichtingen waarop wordt gedomd in artikel 13a van de Wet Algemene Bepalingen: de verplichtingen van Nederland krachtens verdragen en algemeen volkenrecht, om de aan andere Staten en internationale organisaties toekomende immuniteiten te realiseren. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel gaat het dan vooral over het tweede deel van dit artikel: de aan de vreemde Staat of een internationale organisatie toekomende immuniteit van executie (waaronder conservatoire maatregelen). De uitspraak van de Hoge Raad van 22 december 1989, NJ 1991, 70 (Van der Hulst-VS) had niet rechtstreeks betrekking op al dan niet onrechtmatige handelingen van de deurwaarder. Het ging in dit arrest niet over de vraag of de vreemde Staat immuniteit toekwam van executie van een door een bevoegde rechter gewezen vonnis, maar over de vraag of de Nederlandse rechter in casu uit hoofde van regels van volkenrecht bevoegd kon worden geacht. In drie instanties heeft de vreemde Staat gesteld dat zulks in casu niet het geval was, omdat hij in dit geval niet heeft gehandeld als een particulier op voet van gelijkheid met andere particulieren in het privaatrechtelijk verkeer, maar als zendstaat van een diplomatieke missie in de uitoefening van volkenrechtelijk erkende taken, waarbij hij in dit geval om redenen van staatsveiligheid het dienstverband met zijn Nederlandse werkneemster heeft opgezegd. Dat de Hoge Raad dit verweer heeft aanvaard is in overeenstemming met gezaghebbende regels van en opvattingen over volkenrecht. Met name wil ik in dit verband wijzen op artikel 32 van het Europees Verdrag inzake Staatsimmuniteit van Bazel, 1972 (Trb. 1973, 43), waarbij Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België, Luxemburg, Zwitserland, Oostenrijk en Cyprus partij zijn, alsmede op artikel 3 lid 1a van de ontwerp-artikelen inzake staatsimmuniteit van de Commissie voor Internationaal Recht van de VN (Official Records General Assembly 46th

session Supplement nr. 10 (A/46/10)). Vooral de commentaren bij de diverse artikelen van dit ontwerp en de discussies daarover najaar 1993 tijdens de 48ste Algemene Vergadering maken overigens duidelijk, hoezeer de opvattingen daarover in de diverse landen nog uiteenlopen.

De leden van de CDA-fractie hebben enige twijfel of wetgeving voldoende adequaat kan zijn om aan de in de praktijk ontstane situatie tegemoet te kunnen komen en vragen in het bijzonder wat wetgeving nog kan toevoegen aan de heldere uitspraken van de Hoge Raad. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat op grond van de huidige regeling waarin onder meer niet is voorzien in een informatieplicht van de deurwaarder, bijvoorbeeld een conservatoir beslag in zaken waarin volkenrechtelijke aspecten een rol spelen pas bekend kan worden als dat beslag reeds is gelegd. Het beslag zal dan eventueel moeten worden opgeheven, hetgeen tijdrovend en omslachtig is. De voorgestelde regeling is dan ook meer adequaat doordat het hiermee mogelijk wordt eerder maatregelen te treffen in de gevallen waarin naar het oordeel van de regering een ambtshandeling van een gerechtsdeurwaarder, zoals het leggen van een conservatoir beslag, in strijd zou zijn met een volkenrechtelijke verplichting. Overigens is de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling niet het gevolg van en houdt evenmin rechtstreeks verband met de uitspraken van de Hoge Raad, in welke uitspraken – kort gezegd – de vraag centraal stond of er al dan niet terecht een beroep op immuniteit werd gedaan. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt ten aanzien daarvan ook geen regeling te geven. De beslissing of in een bepaalde zaak een beroep op immuniteit moet worden gehonoreerd of dient te worden afgewezen, blijft immers voorbehouden aan de rechter. Voor de goede orde zij hierbij aangetekend dat toepassing van de in artikel 3a opgenomen regeling ook niet uitsluit dat een partij die van oordeel is dat aan de regeling ten onrechte toepassing is gegeven en dientengevolge eventueel schade lijdt, zich voor een beslissing terzake tot de rechter wendt. Dit betekent derhalve mede dat een aanzegging als bedoeld in het tweede lid van artikel 3a ter toetsing aan het oordeel van de rechter onderworpen kan worden. De vraag van de leden van de CDA-fractie of het middel van wetgeving niet wat te zwaar en te algemeen is, als in aanmerking wordt genomen dat het slechts om een drietal rechtszaken gaat, beantwoord ik ontkennend. Zoals hierboven opgemerkt, houdt het wetsvoorstel geen rechtstreeks verband met uitspraken van de Hoge Raad en gaat het evenmin om slechts een drietal zaken waarop de leden van deze fractie doelen, maar beoogt het wetsvoorstel een algemene regeling te geven voor gevallen waarbij sprake kan zijn van volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de Nederlandse Staat door buitenlandse Staten is aangesproken om verantwoording af te leggen dan wel schadevergoeding te betalen. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat het regelmatig voorkomt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken protestnota's ontvangt, waarin een vreemde Staat protesteert tegen het feit dat hij is gedagvaard om voor een Nederlandse rechter te verschijnen, of dat een Nederlandse rechter zich bevoegd heeft verklaard, of dat een Nederlandse deurwaarder (conservatoir) beslag heeft gelegd op zijn eigendom. Een niet-uitputtend archiefonderzoek leverde op, dat in de periode 1971–1984 een twaalfstal vreemde Staten en één internationale organisatie protesten indienden bij de Minister van Buitenlandse Zaken. In het najaar van 1993 deden dat vier Staten. Soms wordt ten onrechte geprotesteerd, omdat de vreemde Staat zich nog beroept op de leer van de absolute staatsimmunititeit, die niet meer als geldend volkenrecht kan worden beschouwd. Soms slaagt een advocaat van de ambassade er in, de Nederlandse rechter te overtuigen van de volkenrechtelijke onjuistheid van de gewraakte handelingen. En soms, bij uitzondering, moet de Staat in kort geding bij de President van de

rechtbank opheffing van een ten onrechte gelegd beslag eisen. Een en ander vormt altijd een belasting voor de goede betrekkingen met de betrokken Staat, en het onderhavige ontwerp is er op gericht, volkenrechtelijk onrechtmatige exploitatie tegen vreemde Staten zoveel mogelijk te kunnen voorkomen.

Het standpunt van de leden van de VVD-fractie dat een beoordeling van immuniteit van rechtsmacht toekomt aan de rechterlijke macht, wordt, zoals ik hierboven reeds aangaf, door mij onderschreven. Deze leden vroegen of het niet juister zou zijn als er wel een informatieplicht voor de gerechtsdeurwaarders komt, maar dat aan de regering geen bevoegdheid toekomt om bepaalde handelingen te voorkomen. Naar aanleiding daarvan wijs ik erop dat reeds thans op grond van artikel 13, vierde lid, van het Deurwaardersreglement de minister van Justitie aan een deurwaarder kan aanzeggen dat het doen van een exploit strijdig zou zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat. Dit artikel moet worden gelezen in rechtstreeks verband met artikel 13a van de Wet Algemene Bepalingen. In het geval een dergelijke aanzegging is gedaan, is de deurwaarder verplicht het doen van dat exploit te weigeren. Deze regeling is overgenomen in artikel 3, derde lid, van het bij koninklijke boodschap van 9 september 1992 ingediende wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet (kamerstukken II, vergaderjaar 1991/92, 22 775). De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid van de minister van Justitie tot het doen van een aanzegging is op zichzelf dan ook niet nieuw. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 3a geeft daarbij enkele aanvullende regelingen. De leden van de VVD-fractie geven aan dat het toch niet altijd even duidelijk is of een procedure civielrechtelijk is dan wel de problematiek van immuniteit van rechtsmacht betreft. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat er van een dergelijke veronderstelde tegenstelling geen sprake is. De vraag van immuniteit speelt in dit verband immers juist in de context van een civiele procedure. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld een conservatoir beslag dat aan een civiele procedure voorafgaat, een dagvaarding waarmee een civiele procedure wordt ingeleid of om een executoriaal beslag. In die gevallen verricht een deurwaarder derhalve ambtshandelingen door het uitbrengen van een exploit, waarbij de kwestie van immuniteit aan de orde kan zijn. Een antwoord op de vraag van deze leden, hoe vaak de minister van Justitie op grond van de voorgestelde regeling zal moeten optreden, valt moeilijk te geven. Afgaande op de ervaringen van de afgelopen jaren zal dit niet meer dan één of enkele malen per jaar voorkomen. De leden van de VVD-fractie menen dat de voorgestelde constructie ertoe kan bijdragen dat een vreemde mogendheid of internationale organisatie het de Nederlandse regering kwalijk neemt, dat een bepaalde procedure wordt gevoerd, aangezien de Nederlandse regering nu de mogelijkheid krijgt, dit te verhinderen. De regering ontnemt zich de mogelijkheid, zo menen deze leden, zich te verschuilen achter de uitspraak van de onafhankelijke rechter. In antwoord hierop stel ik voorop, dat in het internationaalrechtelijk verkeer het eindoordeel van de – onafhankelijke – rechter van de ene Staat (A) niet doorslaggevend behoeft te zijn voor een andere Staat of organisatie (B). Volkenrechtelijk gezien kan deze laatst bedoelde Staat of organisatie de eerste genoemde Staat (A) aansprakelijk houden voor uitspraken van de rechter van die Staat (A), die naar zijn mening in strijd zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van Staat (A). Binnen de Nederlandse rechtsorde heeft de Nederlandse rechter altijd het laatste woord. Ook onder het voorgestelde stelsel kan hij het handelen van de Nederlandse overheid toetsen, Mede om die reden deel ik de door deze leden geuite vrees niet. De Nederlandse overheid zal haar beleid in dezen met grote zorgvuldigheid dienen te bepalen. Dit betekent dat slechts tot ingrijpen wordt overgegaan wanneer daartoe naar de overtuiging van de regering

gegronde redenen bestaan. In de gevallen waarin de Nederlandse overheid zich afzijdig houdt, zal zij daar eveneens gegronde redenen voor hebben. Omdat het beleid in dezen, zoals gezegd, door de onafhankelijke rechter kan worden getoetst, zal dit beleid ook aan geïnteresseerde derden bekend zijn, hetgeen de kans op verrassingen beperkt.

3. Immuniteit van executie

De leden van de CDA-fractie vragen om een uiteenzetting waarop de stelling berust dat beslag niet mogelijk is. In antwoord daarop wordt het volgende opgemerkt. De Nederlandse jurisprudentie op dit punt luidt in het algemeen, dat waar de rechter bevoegd is, zijn vonnis ook jegens de vreemde Staat executabel is, behalve op goederen bestemd voor diens openbare dienst (in het verlengde daarvan ligt de uitspraak dat een vreemde Staat niet failliet verklaard kan worden). Rechters in vele andere landen huldigen een andere opvatting. In het Europees Verdrag van Bazel inzake de Staatsimmunitieit is dan ook nog een zeer beperkte mogelijkheid van executie jegens vreemde Staten aanvaard, en ook het ontwerp anno 1991 van de International Law Commission van de Verenigde Naties voor een wereldwijd verdrag over staatsimmunitieit stelt zich ten aanzien van een executiemogelijkheid meer behoudend op dan de Nederlandse rechter en rechters in enkele andere landen in het algemeen doen. Een aantal westers-georiënteerde landen, onder andere het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada, kent een nationale wet inzake de immuniteit van vreemde Staten die onder meer regelt in welke gevallen de rechter zich bevoegd mag verklaren, in welke hij een beslag van waarde mag verklaren, en aan welke formele vereisten de dagvaarding moet voldoen. Wat de executie-immuniteit betreft, geeft artikel 13, lid 2b van de Britse wet van 1978 als hoofdregel, dat eigendommen van de vreemde Staat niet onderworpen kunnen zijn aan enige dwangmaatregel, tenzij met toestemming van de betrokken Staat, of indien de eigendom in kwestie op dat moment bestemd is voor gebruik in het handelsverkeer. De Canadese wet van 1983 regelt in de artikelen 12 e.v. in grote lijnen hetzelfde executieverbod met uitzonderingen. Hetzelfde doet de Australische wet van 1985 (artikelen 30 e.v.), en in de Verenigde Staten de wet van 1976 (sections 1906, 1610 en 1611). In de geschriften van hedendaagse auteurs over deze materie ziet men een neiging naar een ruimere opvatting over de bevoegdheid van de forum-rechter, maar een handhaving, in een meer of minder vergaande mate, van het klassieke executieverbod. Ondanks deze verschillen van opvattingen kan men in het executierecht één regel als van algemeen aanvaard, in statenpraktijk, rechtspraak en doctrine wereldwijd erkend volkenrecht beschouwen: het verbod van executie, inclusief conservatoire maatregelen, op eigendommen van de vreemde Staat bestemd voor diens openbare dienst, zoals ook de Hoge Raad erkent (zie voor een samenvatting Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4e druk 1990, pag. 342-344).

Artikelen

Artikel 1

Onderdeel A

Onderdeel A strekt tot wijziging van artikel 3 zoals opgenomen in het wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet (22 775). Op grond van het derde lid van dat artikel 3 is de gerechtsdeurwaarder niet bevoegd tot het verrichten van ambtshandelingen waarvan hem door of namens de minister van Justitie is aangezegd, dat het verrichten van

deze ambtshandelingen in strijd is met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, is een ambtshandeling die in strijd met het derde lid van het desbetreffende artikel 3 is verricht, niet rechtsgeldig. Deze ambtshandeling is nietig, zoals uitdrukkelijk is bepaald in het vijfde lid van dat artikel 3.

Onderdeel B, Artikel 3a

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak het is voorgekomen dat de minister van Justitie niet (tijdig) werd geïnformeerd. Deze leden merken daarbij op dat het alleen met deze informatie is te bepalen of artikel 3 derde lid van het wetsvoorstel houdende de Gerechtsdeurwaarderswet (22 775) niet afdoende is. Verwezen moge worden naar de gegevens, hierboven in het algemeen gedeelte van deze Nota vermeld, in antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of de Nederlandse Staat door buitenlandse Staten is aangesproken om verantwoording af te leggen dan wel schadevergoeding te betalen. De leden van de CDA-fractie vrezen dat door de redactie van het derde en vierde lid het in hun visie te ruime criterium «vereiste spoed» twee keer (bij bevestiging en bij de motivering) gehanteerd kan worden. Deze leden achten dit overbodig en geven de regering in overweging de tekst verder aan te scherpen. In dit verband merk ik op dat de in het derde en vierde lid van artikel 3a opgenomen regeling naar mijn oordeel niet kan worden samengetrokken tot één bepaling. Het is van belang dat een aanzegging in spoedeisende gevallen mondeling kan geschieden. Het derde lid van artikel 3a voorziet in een regeling op grond waarvan de deurwaarder in dat geval uit een oogpunt van rechtszekerheid «onverwijld» een schriftelijk stuk ontvangt waaruit de aanzegging zelf blijkt. Dat is iets anders dan de motivering van de aanzegging. Daarvoor geeft het vierde lid van artikel 3a een regeling. Hierbij moet worden bedacht dat het op schrift stellen van de motivering ook iets meer tijd kan vergen dan een uitsluitend schriftelijke bevestiging van een voorafgaande mondelinge aanzegging. Een schriftelijke bevestiging van een mondelinge aanzegging zal in beginsel ook op dezelfde dag waarop de mondelinge aanzegging is gedaan, worden verzonden. Indien zou worden bepaald dat de schriftelijke bevestiging zonder meer direct de motivering dient te bevatten, zou het desbetreffende geschrift de deurwaarder onder omstandigheden niet «onverwijld» kunnen worden toegezonden. Dit probleem is ondervangen met de regeling in de tweede volzin van het vierde lid van artikel 3a. Deze is ontleend aan artikel 4:17, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De leden van de CDA-fractie geven aan dat hun de relatie ontgaat tussen het vijfde lid van het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel 3a en het derde lid van artikel 3 van wetsvoorstel 22 775. In verband daarmee merk ik op dat van een dergelijke relatie geen sprake is. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel komt het derde lid van artikel 3 van het wetsvoorstel 22 775 te vervallen. In de plaats van dat te vervallen artikellid komt het voorgestelde artikel 3a. Het vijfde lid van dat artikel 3a bedreigt ambtshandelingen van de deurwaarder met nietigheid indien deze worden verricht na een aanzegging als bedoeld in het tweede lid van artikel 3a.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto