

Vergaderjaar 1996–1997

**25 304**

**Regeling van de samenstelling en de werkzaamheden van de Staatscommissie tot voorbereiding van de te nemen maatregelen ter bevordering van de codificatie van het internationaal privaatrecht, ingesteld bij koninklijk besluit van 20 februari 1897, Stcrt. 1897, nr. 46 (Wet op de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Bij koninklijk besluit van 20 februari 1897, Stcrt. 1897, nr. 46, is ingesteld een Staatscommissie tot voorbereiding van de te nemen maatregelen ter bevordering der codificatie van het internationaal privaatrecht. Deze Staatscommissie, die reeds vele jaren de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht genoemd wordt, heeft in het bijzonder gedurende de laatste veertig jaar een belangrijke internationale en nationale rol gespeeld. De Staatscommissie heeft sinds de inwerking-treding van het Statuut van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht op 15 juli 1955 (Trb. 1953, 80 en Trb. 1955, 150) een internationale taak. Deze is haar toegekend in de artikelen 3, 4, 5 en 7 van dit Statuut: de Staatscommissie waarborgt het functioneren van deze Conferentie en haar te 's-Gravenhage gevestigde Permanent Bureau. Zij voert deze taak zelfstandig uit in goed overleg met de lid-staten van de Haagse Conferentie. De nationale taak van de Staatscommissie is sinds haar oprichting in 1897 de advisering van de regering over de regelgeving op het gebied van het internationaal privaatrecht. Ook is de Staatscommissie bij koninklijk besluit nr. 47 van 20 juni 1957 (niet gepubliceerd) aangewezen als het nationale orgaan in de zin van artikel 6 van het Statuut van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht; als zodanig is zij de Nederlandse instantie waarmee het Permanent Bureau contact onderhoudt.<sup>1</sup>

Artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges maakt het noodzakelijk het aantal leden en de nationale adviestaak van de Staatscommissie bij wet te regelen respectievelijk te omschrijven. De instelling van deze commissie is niet aan de orde, omdat het voornoemde Statuut van de Haagse Conferentie, dat een verdrag is tussen de lid-staten van de Conferentie, uitdrukkelijk aan de in 1897 bij koninklijk besluit opgerichte Staatscommissie tot voorbereiding van de te nemen maatregelen ter bevordering der codificatie van het internationaal privaatrecht de in de artikelen 3, 4, 5 en 7 van het Statuut vermelde taken opdraagt. Vanwege het Statuut van de Haagse Conferentie zal de Staatscommissie op basis van haar oorspronkelijke instellingsbesluit in stand dienen te blijven, en is haar internationale taak gegeven. Daarom wordt in dit wetsvoorstel alleen de nationale taak van de Staatscommissie opnieuw bepaald en wordt het aantal leden van de commissie vastgesteld.

<sup>1</sup> Dit Koninklijk Besluit is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Van de beide taken van de Staatscommissie is de internationale taak volkenrechtelijk vastgelegd in het Statuut van de Haagse Conferentie; planning en verantwoording van deze taak dient dan ook in dat kader te geschieden. Nederland heeft in deze de opdracht te zorgen voor een kwantitatief voldoende en kwalitatief goede bezetting van de Staatscommissie. Een zorgvuldige, onafhankelijke en deskundige wijze van uitoefening van deze internationale taak bepaalt mede de door de Haagse Conferentie bereikte en beoogde resultaten en daarmee het succes van de Haagse Conferentie. Bovendien geven de bijzondere financiële verplichtingen van Nederland, dat overeenkomstig artikel 10 van het Statuut van de Haagse Conferentie de kosten van de vierjaarlijkse algemene vergadering van deze Conferentie voor zijn rekening neemt, aan een goede uitoefening van deze internationale taak van de Staatscommissie een bijzonder belang.

Ook de nationale taak van de Staatscommissie is van belang. Het internationaal privaatrecht is een zeer gecompliceerd rechtsgebied en de regelgeving op dat gebied heeft grote maatschappelijke en economische consequenties van internationale aard. In de Staatscommissie zijn daarom steeds diverse beroepsgroepen vertegenwoordigd geweest: haar leden waren en zijn afkomstig uit de universitaire wereld, de rechterlijke macht, de advocatuur, het notariaat en het bedrijfsleven. De Staatscommissie heeft, in het bijzonder in de afgelopen vijftig jaren, een aanzienlijk aantal zeer gedegen adviezen uitgebracht; een selectie van 32 van deze adviezen is onlangs gepubliceerd.<sup>1</sup>

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

In artikel 1 wordt de samenstelling van de Staatscommissie en de benoeming van haar leden geregeld. Daarbij is rekening gehouden met zowel de internationale als de nationale taak van deze commissie.

De Staatscommissie telt thans negentien gewone leden en drie adviserende leden, één secretaris en vijf adjunct-secretarissen. Artikel 1, eerste lid, regelt het aantal gewone leden. Overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges zal de Staatscommissie geen adviserende leden meer kennen.

De werkzaamheden van de Staatscommissie zijn omvangrijk en zullen dat ook in de toekomst blijven. De internationale taak vraagt constante, zorgvuldige en onafhankelijke aandacht om de kwaliteit en de kwantiteit van het werk van de Haagse Conferentie bestuurlijk en inhoudelijk op het hoge peil te houden dat reeds een aantal jaren wordt bereikt. Op die internationale taak is hiervoor reeds uitvoerig ingegaan.

Ook de nationale taak vraagt veel inzet. Een college dat te allen tijde geraadpleegd kan worden over de regelgeving op het gebied van het internationaal privaatrecht kan node worden gemist: in voorbereiding is thans de codificatie van het Nederlands internationaal privaatrecht, en ook in Europees en internationaal verband wordt met een zekere regelmaat voor Nederland relevante regelgeving op dit rechtsgebied opgesteld. Het aantal in Nederland beschikbare deskundigen op het terrein van het internationaal privaatrecht is echter beperkt, terwijl de commissieleden hun functie doorgaans naast een volbezette dagtaak moeten verrichten. Het is dan ook gewenst, dat het gemiddelde aantal gewone leden van de Staatscommissie vijftien à twintig bedraagt.

Vanaf de oprichting in 1897 hebben ambtenaren deel uitgemaakt van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht, hetzij als gewoon, hetzij als adviserend lid. De commissie telt thans drie adviserende leden; zij zijn ambtenaar bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk van Justitie. In de lange geschiedenis van de Staatscommissie is het

---

<sup>1</sup> Staatscommissie IPR, Geselecteerde Adviezen – Naar een afgewogen IPR –, T.M.C. Asserinstituut, 's-Gravenhage 1995.

lidmaatschap van ambtenaren, zowel gezien de aard van de internationale als van de nationale taak van deze Commissie, steeds positief ervaren. Willen de adviezen van de Staatscommissie ook in de toekomst op de meest adequate wijze kunnen worden voorbereid en verwerkt, dan is een frequent contact tussen de Staatscommissie en de bedoelde ambtenaren noodzakelijk. De vorm van deze relatie zal met inachtneming van het bepaalde in artikel 19, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges in nader overleg met de Staatscommissie worden vastgesteld.

In overeenstemming met de Kaderwet adviescolleges worden de leden voor een periode van vier jaar benoemd. Omdat zij zowel een internationale als een nationale taak uitoefenen – en deze laatste in de regel op het terrein van de Minister van Justitie is gelegen –, zullen zij worden benoemd op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie. Anders dan bepaald in artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges wordt in artikel 1, tweede lid, de herbenoeming niet beperkt tot tweemaal een benoemingsperiode. Een dergelijke beperking zou kunnen meebrengen dat er op den duur te weinig personen van voldoende kwaliteit zouden kunnen zijn die voor het lidmaatschap van de Staatscommissie in aanmerking komen. Het aantal kandidaten dat voor een benoeming in aanmerking komt is schaars en niet alle geschikte personen zijn genegen een benoeming te aanvaarden wegens het tijdsbeslag en de inspanning die van de leden worden gevergd. Ook het ritme van de gewone zittingen van de Haagse Conferentie, die eens per vier jaar gehouden worden, maakt het wenselijk dat de leden van de Staatscommissie gedurende een langere periode kunnen aanblijven, zodat zij in hun internationale taak een ruime ervaring kunnen opbouwen en doorgeven. Daarnaast blijkt de voorbereiding van de adviezen, welke de regering vraagt, in de praktijk een langdurig groeiproces te zijn van soms enkele jaren. Dat proces zou op ongelukkige wijze worden verstoord als leden van een subcommissie tijdens de voorbereiding hun lidmaatschap van de Staatscommissie moeten beëindigen. Om van herbenoeming evenwel geen automatisme te maken, ligt het in de bedoeling bij de herbenoeming van zittende leden die reeds een tweede maal zijn herbenoemd in het bijzonder te overwegen, of die herbenoeming voor het goed functioneren van de Staatscommissie aangewezen is.

In het kader van de Haagse Conferentie heeft de voorzitter van de Staatscommissie, en bij diens afwezigheid een van de ondervoorzitters, een belangrijke organisatorische en representatieve functie; hij zit de diplomatieke conferenties voor. Mede om die representativiteit te benadrukken zullen de voorzitter en de ondervoorzitters, in afwijking van artikel 10, tweede volzin, van de Kaderwet adviescolleges, bij koninklijk besluit in hun functie worden benoemd; daarmee wordt de tot nu toe bestaande praktijk gehandhaafd. Het aantal ondervoorzitters zal in het algemeen tot twee beperkt zijn.

De positie van de secretaris en de adjunct-secretarissen van de Staatscommissie wordt geregeld in artikel 15 van de Kaderwet adviescolleges.

## **Artikel 2**

In het licht van de Kaderwet adviescolleges worden de nationale werkzaamheden van de Staatscommissie opnieuw vastgesteld. De internationale werkzaamheden blijven uiteraard bepaald door het Statuut van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht en vormen haar hoofdtaak; daarop is hiervoor uitvoerig ingegaan. Artikel 2, eerste lid, van dit voorstel wijst daarop. Artikel 2, tweede lid, beschrijft de nationale werkzaamheden: de Staatscommissie heeft een algemene adviestaak inzake de regelgeving op het gebied van het internationaal privaatrecht. De in artikel 2, tweede lid, gegeven taak is ruimer geformuleerd dan in het

genoemde koninklijke besluit van 1897, en komt in hoofdzaak overeen met de bestaande praktijk. Uit de Kaderwet adviescolleges vloeit voort, dat de Staatscommissie niet alleen jegens de regering, maar ook jegens de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal een adviestaak heeft.

### **Artikel 3**

Omdat de internationale taak van de Staatscommissie volkenrechtelijk bepaald is, zal zij van haar werkzaamheden – zowel waar het de begroting en programmering betreft, als waar het betreft de verslaglegging en evaluatie – verantwoording moeten afleggen aan de door het Statuut van de Haagse Conferentie daartoe aangewezen instanties. De Haagse Conferentie kent een voor internationale organisaties unieke structuur. De Conferentie komt in het algemeen eenmaal per vier jaar in gewone diplomatieke zitting bijeen, ter vaststelling van ontworpen verdragen enerzijds en ter bespreking van het bestuur en beleid van de Conferentie anderzijds. Het Statuut van de Conferentie draagt aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht op de voortgang van de werkzaamheden van de Conferentie tussen de vierjaarlijkse zittingen te waarborgen door tussenkomst van het Bureau Permanent van de Conferentie. De Staatscommissie heeft de statutaire taak de agenda van de zittingen vast te stellen, de Nederlandse regering uit te nodigen de zitting van de Conferentie bijeen te roepen, toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van het Bureau Permanent en aan de Nederlandse regering voordrachten te doen voor de benoeming van de secretaris-generaal en de secretarissen van het Bureau voornoemd.

De Conferentie en – in de perioden tussen de diplomatieke zittingen van de Conferentie – de Staatscommissie kunnen bijzondere commissies instellen, die belast worden met het voorbereiden van ontwerp-verdragen.

De praktijk is thans dat de Staatscommissie al deze taken uitoefent in nauw overleg met de lid-staten en, voor wat de agenda betreft, is teruggetreden voor de bijzondere commissie voor algemene en politieke aangelegenheden. Deze bijzondere commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de lid-staten, is een aantal jaren geleden ingesteld om het overleg van de Staatscommissie en het Bureau Permanent met en de verantwoording aan de Conferentie te intensiveren en vergadert in de periode tussen de vierjaarlijkse zittingen eenmaal met het Bureau Permanent en de Staatscommissie over de niet-financiële gang van zaken van de Haagse Conferentie. In deze vergadering wordt de Staatscommissie vertegenwoordigd door haar voorzitter. De bijzondere commissie brengt vervolgens tijdens de zittingen van de Conferentie aan de vertegenwoordigers van de lid-staten verslag uit van haar bevindingen.

De financiële verantwoording voor de begroting van het Bureau Permanent en van de bijzondere commissies, alsook van eventuele bijzondere diplomatieke zittingen van de Conferentie, geschiedt jaarlijks in een vergadering van de diplomatieke vertegenwoordigers der lidstaten van de Conferentie; de financiële verantwoording voor de gewone diplomatieke zittingen van de Conferentie geschiedt jegens de Nederlandse regering, die de kosten van deze zittingen voor haar rekening neemt.

In verband met deze structuur van de Haagse Conferentie zijn de hoofdstukken 5 en 6 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de internationale taak van de Staatscommissie; deze niet-toepasselijkheid is duidelijkheidshalve in de wet opgenomen. De in hoofdstuk 4 van de Kaderwet adviescolleges opgenomen bepalingen betreffen alleen de in artikel 2, tweede lid, omschreven adviestaak van de Staatscommissie. Die behoeft dan ook geen nadere regeling.

De Kaderwet adviescolleges verstaat onder «Onze Minister» de Minister die het aangaat. De aangelegenheden betreffende de adviestaak van de Staatscommissie zullen in het algemeen zowel de Minister van Buiten-

landse Zaken als de Minister van Justitie aangaan. Voor de toepassing van artikel 26, derde en vierde lid, en van artikel 28, vierde lid, van de Kaderwet is daarom onder «Onze Minister» te verstaan de Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie, terwijl voor de toepassing van de andere bepalingen van de Kaderwet adviescolleges in de regel onder «Onze Minister» is te verstaan de Minister van Buitenlandse Zaken. Voor de toepassing van artikel 28, tweede en derde lid, van de Kaderwet is onder Onze Minister te verstaan de Minister van Buitenlandse Zaken.

#### **Artikel 4**

De zittende voorzitter, de ondervoorzitters en de leden zijn bij hun benoeming voor onbepaalde termijn in functie benoemd. Artikel 4 bepaalt dat deze personen bij de inwerkingtreding van deze wet worden herbenoemd. Om te voorkomen dat het lidmaatschap van een te groot deel van de gewone leden van de Staatscommissie op hetzelfde tijdstip eindigt, zal hun eerste herbenoeming, als voorzien in dit artikel, voor een periode van vier of zes jaar kunnen plaatsvinden; bij de bepaling van die periode zal rekening worden gehouden met de anciënniteit van elk der leden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm