



# Procedure-kwesties in het volkenbondsrecht

<https://hdl.handle.net/1874/321567>

49u. 192, 1935.

PROCEDURE-KWESTIES  
IN HET  
VOLKENBONDSRECHT

DOOR

R. D. VAN ROIJEN



'S-GRAVENHAGE  
MARTINUS NIJHOFF  
1935

BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT;











PROCEDURE-KWESTIES  
IN HET  
VOLKENBONDSRECHT

PROCEDURE-KWESTIES  
IN HET VOLKENBONDSRECHT





*Diss. Utrecht 1935*

# PROCEDURE-KWESTIES IN HET VOLKENBONDSRECHT

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN  
DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTS-  
GELEERDHEID AAN DE RIJKSUNIVERSI-  
TEIT TE UTRECHT OP GEZAG VAN DEN  
RECTOR MAGNIFICUS Dr. H. BOLKESTEIN,  
HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER  
LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS  
BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVER-  
SITEIT TE VERDEDIGEN TEGEN DE BE-  
DENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER  
RECHTSGELEERDHEID, OP DINSDAG 16  
APRIL 1935, DES NAMIDDAGS TE VIER UUR

DOOR

Mr. ROBERT DUDLEY VAN ROIJEN  
GEBOREN TE LONDEN



'S-GRAVENHAGE  
MARTINUS NIJHOFF  
1935

BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.

PROCEDURE-KWESTIES  
IN DEEL  
VOLKENBOONRECHT

Copyright 1935 by Martinus Nijhoff, The Hague, Netherlands  
All rights reserved, including the right to translate or to  
reproduce this book or parts thereof in any form



Printed in the Netherlands

## INHOUD

INLEIDING . . . . .	VII
EERSTE HOOFDSTUK. „QUESTIONS DE PROCEDURE” IN HET ALGEMEEN . . . . .	1
§ 1. <i>De uitzonderingen op den regel der eenstemmigheid</i> . . . . .	1
§ 2. <i>De toepassing van art. 5 § 2 in de praktijk</i> . . . . .	13
§ 3. <i>Definitie van procedure-kwesties</i> . . . . .	20
§ 4. <i>Enumeratie van procedure-kwesties</i> . . . . .	31
TWEDE HOOFDSTUK. DE INTERPRETATIE VAN HET PACT . . . . .	41
A. COMPETENTIE TER BESLISSING WAT PROCEDURE- KWESTIES ZIJN . . . . .	41
§ 1. <i>Het gemis aan een uitdrukkelijke interpretatie-       bepaling</i> . . . . .	41
§ 2. <i>De verschillende soorten van interpretatie</i> . . . . .	45
§ 3. <i>De gewone interpretatie</i> . . . . .	49
§ 4. <i>De incidenteele interpretatie</i> . . . . .	53
§ 5. <i>De authentieke interpretatie</i> . . . . .	55
§ 6. <i>De interpretatieve resoluties („directives”)</i> . . . . .	62
B. DE VEREISCHE STEMVERHOUDING VOOR INTERPRE- TATIE-BESLUITEN . . . . .	77
§ 1. <i>De gevallen waarin het probleem zich kan voor-       doen</i> . . . . .	77
§ 2. <i>De opvattingen in de rechtsliteratuur</i> . . . . .	78
§ 3. <i>Geval I: Algemeene beslissing in abstracto</i> . . . . .	81
§ 4. <i>Geval II: Beslissing in abstracto voor een bepaal-       de kwestie</i> . . . . .	83
§ 5. <i>Geval III: Incidenteele beslissing tijdens een pro-       cedure</i> . . . . .	84
§ 6. <i>Geval IV: Geschil rechtstreeks over artikel 5 § 2</i> . . . . .	87
C. TEGENSTRIJDIGE INTERPRETATIE-BESLUITEN . . . . .	87

DERDE HOOFDSTUK. CONCRETE GEVALLEN . . . . .	92
I. DE UITNOODIGING INGEVOLGE ART. 4 § 5. . . . .	92
II. HET BENOEMEN VAN COMMISSIES VAN ONDERZOEK ART. 5 § 2. . . . .	99
III. HET VERPLAATSEN VAN DEN BONDSZETEL, ART. 7 § 2	118
IV. HET INWINNEN VAN EEN CONSULTATIEF ADVIES, ART. 14. . . . .	124
V. DE EXCEPTIE VAN UITSLUITENDE BEVOEGDHEID, ART. 15 § 8 . . . . .	142
VI. DE VERWIJZING INGEVOLGE ART. 15 § 9 . . . . .	155
VII. HET UITNOODIGEN VAN NIET-LEDEN. . . . .	162
A) <i>Het uitnodigingsbesluit in het Oost-Karelische     geschil, art. 17</i> . . . . .	162
B) <i>Het uitnodigingsbesluit in het Mandsjoerije     conflict</i> . . . . .	174
SLOTBESCHOUWING . . . . .	188
BIBLIOGRAPHIE . . . . .	191

## INLEIDING

Het doel dat in dit geschrift beoogd wordt, is een nadere precisering te geven van het karakter van de procedure-kwesties in het Volkenbondsrecht. De vraag, wat hieronder verstaan moet worden, is nl. van belang voor een nauwkeurig begrip van de stemverhouding, vereischt voor het nemen van besluiten door de Volkenbondsorganen.

In het Volkenbondsrecht, dat grootendeels in het Volkenbondsverdrag vervat is, geldt als hoofdregel het beginsel der eenstemmigheid. In vele gevallen echter is ook de meerderheidsstemverhouding van toepassing verklaard. De procedure kwesties nu behooren o.m. tot die aangelegenheden, welke beslissing aan de werking van den hoofdregel onttrokken is. Deze kwesties mogen op grond van een uitdrukkelijke bepaling in het Volkenbondsverdrag [art. 5 § 2] door een meerderheid der in den Raad of in de Vergadering aanwezige leden beslist worden.

Men geve zich rekenschap van het feit, dat een meerderheidsbesluit gewoonlijk gemakkelijker en eerder tot stand zal kunnen komen dan een besluit, waarvoor eenstemmigheid vereischt wordt. In dit laatste geval kan immers één stem, zelfs die van een kleine mogendheid een door alle andere staten gewenschte beslissing of maatregel tegenhouden. Waar nu een orgaan uit zooveel leden bestaat als de Vergadering [thans 59], is het begrijpelijk, dat eensgezindheid onder de leden vaak tengevolge van principieel uiteenlopende opvattingen zal ontbreken, daargelaten nog de mogelijkheid, dat een staat verzet pleegt uit politiek-opportunistische overwegingen. Hoe groot ook de nadeelen van den eenstemmighedsregel zijn, toch is het ongewenscht een meerderheidsstemverhouding als hoofdregel voor alle beslissingen van de Volkenbondsorganen aan te nemen, hoewel dit wel eens in verband met denkbeelden tot herziening van het Volkenbondsverdrag is voorgesteld. Immers, twee gevaren zijn dan te vreezen. Aan den eenen

kant zouden de kleinere staten hun belangen misschien niet voldoende kunnen handhaven tegenover de groote mogendheden, en aan den anderen kant zouden deze laatste in bepaalde gevallen genoodzaakt kunnen worden te wijken voor een meerderheid van minder belangrijke en economisch minder ontwikkelde staten.

De samenstellers van het Pact hebben niet alleen deze bezwaren van de meerderheidsstemverhouding erkend, maar ook ingezien, dat een streng doorgevoerde eenstemmighedsregel het actief optreden van den Bond zou kunnen belemmeren. Vandaar, dat o.a. voor het beslissen van procedure-kwesties, die minder ingrijpen in de individueele belangen der staten, de eenstemmighedsregel doorbroken wordt en vervangen door een meerderheidsstemverhouding.

Gezien de groote beteekenis van de procedure-kwesties als uitzondering op het eenstemmighedsbeginsel is het noodzakelijk zich een nauwkeurige voorstelling te vormen van wat het Pact hieronder verstaat.

Met dit doel voor oogen hebben wij in het eerste hoofdstuk van dit geschrift getracht de procedure-kwesties zoo scherp mogelijk te begrenzen. Het zal echter blijken dat er zoowel in de praktijk van den Volkenbond als in de rechtsliteratuur groote onzekerheid omtrent dit begrip heerscht en dat een afdoende definitie niet te geven is. Aan de hand van een algemeene begripsomschrijving zal van geval tot geval moeten worden uitgemaakt, of men met een procedure-kwestie te doen heeft. Vandaar dat wij aan het slot van dit eerste hoofdstuk een opsomming van gevallen geven, die reeds op grond van een vaststaande praktijk en naar algemeene opvatting tot deze groep gerekend worden.

Voorts hebben wij in hoofdstuk II ons de vraag gesteld, welk orgaan, in geval van twijfel, bevoegd is te beslissen of een gelegenheid een procedure-kwestie is. Dit is dus een vraag betreffende de bevoegdheid om het Pact, en in het bijzonder den term „questions de procédure” in art. 5, te interpreteren. Na te hebben vastgesteld, aan welk orgaan de interpretatie-bevoegdheid toekomt, hebben wij ons afgevraagd met welke stemverhouding een interpretatie-besluit genomen mag worden. Tenslotte bespreken wij de mogelijkheid van een conflict tusschen tegenstrijdige interpretatie-besluiten. Immers, gesteld dat meerdere organen bevoegd zouden zijn het Pact te interpreteren, dan

zou het geval zich kunnen voordoen, dat het eene orgaan beslist, dat een bepaalde vraag wel, het andere, dat diezelfde vraag geen procedure-kwestie is.

Hetgeen wij in deze twee hoofdstukken betoogden, hebben wij tenslotte aan enkele concrete gevallen willen toetsen. In hoofdstuk III hebben wij daarom aan de hand van het Volkenbondsverdrag van enkele aangelegenheden onderzocht, of zij al dan niet tot de procedure-kwesties gerekend mogen worden.





## EERSTE HOOFDSTUK

### „QUESTIONS DE PROCEDURE” IN HET ALGEMEEN

#### § 1. *De uitzonderingen op den eenstemmigheidsregel*

##### *Art. 5 van het Pact.*

„Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion”.

Dit art. 5 van het Pact stelt de stemverhouding vast, die noodig is voor het nemen van beslissingen door den Raad en de Vergadering. Tenzij een uitdrukkelijk voorschrift in het Pact of in andere bepalingen van een der vier groote vredesverdragen van 1919 en 1920 het tegendeel bepaalt, zal voor deze beslissingen het beginsel van eenstemmigheid gelden. Dat wil zeggen, dat telkens wanneer een der beide genoemde volkenbondsorganen een besluit moet nemen, alle leden van dat orgaan eensgezind moeten zijn. — Verzet zich ook maar één lid tegen een voorstel, dan wordt door zijn stem het nemen van een rechtsgeldige beslissing onmogelijk gemaakt. Elk lid van den Raad of Vergadering bezit dan als het ware een vetorecht. Ware dit beginsel streng doorgevoerd zonder uitzonderingen, dan zou — naar te vreezen is — de activiteit van den Volkenbond slechts in zeer geringe mate tot uiting kunnen komen<sup>1)</sup>. Een dergelijke Volkenbond zou zijn waarde grootendeels verliezen. Aan den eenen kant is eensgezindheid het ideaal en

<sup>1)</sup> Men denke in dit verband aan de historische ervaringen met den spreekwoordelijk geworden Poolschen landdag.

waar zij bereikbaar is, is zij ook het beste. Aan den anderen kant echter moet men in ernstige internationale gevallen ook zonder haar tot resultaten kunnen komen. Van daar dat het Pact de strengheid van een consequent doorgevoerden eenstemmighedsregel verzacht door talrijke uitzonderingen, waarin eenvoudige of versterkte meerderheid van stemmen voldoende is, althans geen absolute eenstemmigheid geeischt wordt. In deze laatste gevallen zal ook dan, wanneer een of meer Volkenbondsleden zich tegen het nemen van een besluit verzetten, een rechtsgeldige beslissing genomen kunnen worden, met dit rechtsgevolg dus, dat de minderheid tegen haar wil door den wil der meerderheid gebonden wordt. Het spreekt van zelf, dat een dergelijke stemverhouding gemakkelijker bereikt zal worden dan de eenstemmigheid van alle leden van Raad of Vergadering en dus uit praktisch oogpunt vaak de voorkeur zou verdienen. Desniettemin hebben de samenstellers van het Pact den regel der eenstemmigheid als hoofdregel aangenomen — op welke gronden dit is gebeurd zullen wij in een ander verband uiteenzetten.

Beschouwen wij thans allereerst eenigszins nader de gevallen, waarin deze hoofdregel doorbroken wordt. Art. 5 van het Pact verdeelt de uitzonderingen op het eenstemmighedsbeginsel in twee categorieën, en wel:

1°. de afwijkingen, die in het Pact zelf te vinden zijn.

2°. de afwijkingen, die elders in de vredesverdragen gemaakt worden.

Op de onder 2° bedoelde afwijkingen zullen wij in dit geschrift niet nader ingaan. Art. 5 § 1 spreekt van „*clauses du présent Traité*”. Hieronder is telkens te verstaan het vredesverdrag, waarvan het Pact deel uitmaakt. Aangezien het Pact in alle vredesverdragen met de centrale mogendheden, met uitzondering van dat met Turkije<sup>1)</sup>, voorkomt, kan hier niets anders bedoeld worden dan de vredesverdragen van Versailles, Saint Germain, Neuilly en Trianon<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Ook in het vredesverdrag van Sèvres kwam het voor, maar in het ter vervanging daarvan in 1923 te Lausanne gesloten definitieve vredesverdrag met Turkije niet meer.

<sup>2)</sup> Voor een lijst van in deze vredesverdragen vervatte uitzonderingen verwijzen wij naar de commentaren van SCHUECKING WEHBERG 3e druk I blz. 521 en JEAN RAY blz. 225.

Als voorbeelden worden hier vermeld:

Art. 50 Versailles: kwesties betrekking hebbende op het Saarbekken kunnen met meerderheid van stemmen beslist worden.

Art. 69 St. Germain

Art. 60 Trianon

Art. 57 Neuilly

} De bepalingen over de minderheden kunnen door den Raad met meerderheid van stemmen gewijzigd worden.

Evenmin zullen wij hier de aandacht vragen voor een derde categorie van uitzonderingen, die buiten de vier genoemde vredesverdragen te vinden zijn en dus eigenlijk buiten art. 5 van het Pact om, den regel der eenstemmigheid doorbreken, zooals: art. 7 van de nieuwe Alandconventie van 1921, art. 4 in fine van het Locarno Rijnpact 1925, art. 44 van het vredesverdrag van Lausanne 1923, en derg.

Wij bepalen ons dus verder tot de eerste categorie van gevallen nl. die, waarin het Pact zelf <sup>1)</sup> een andere stemverhouding dan eenstemmigheid voldoende verklaart.

*Art. 1 § 2:*

Voor de toelating van een nieuw lid wordt de goedkeuring geëischt van twee-derden van de Vergadering.

*Art. 4 § 2:*

Onder goedkeuring van een meerderheid van de Vergadering kan de Raad nog andere leden van den Bond aanwijzen, die voortaan permanent in den Raad vertegenwoordigd zullen zijn. De Raad kan, onder dezelfde goedkeuring, het aantal leden van den Bond vergrooten, welke door de Vergadering zullen worden gekozen om in den Raad te worden vertegenwoordigd.

§ 3. De Vergadering stelt met meerderheid van twee-derden, regelen vast betreffende de verkiezing van de niet permanente leden van den Raad.

*Art. 5 § 2:*

Alle procedure-kwesties, die zich voordoen in de bijeenkomsten van de Vergadering of van den Raad met inbegrip van de aanwijzing der commissies belast met het onderzoek van bijzondere punten, worden geregeld door de Vergadering of den Raad en beslist door de meerderheid van de leden van den Bond, vertegenwoordigd in de bijeenkomst.

*Art. 6 § 2:*

De eerste Secretaris-Generaal wordt aangewezen in het aanhangsel van het Pact. In den vervolge zal de Secretaris-Generaal benoemd worden door den Raad met goedkeuring van de meerderheid der Vergadering.

---

<sup>1)</sup> Onder deze categorie zou men weer afzonderlijke melding kunnen maken van afwijkingen, die wel niet rechtstreeks in het Pact zijn omschreven, doch voorkomen in organieke besluiten, door het Pact geëischt, of ter uitvoering daarvan tot stand gekomen. Verg. bijv. de artikelen 2 en 3 van het verkiezingsreglement voor den Raad van 15 September 1926. Ook deze uitzonderingen laten wij verder ter zijde.

*Art. 15 § 4:*

De Raad kan, met betrekking tot voor hem gebrachte geschillen een rapport opstellen dat hetzij met algemeene stemmen, hetzij met meerderheid van stemmen aangenomen kan worden. §§ 6 en 7:

Voor den uitslag der stemming over het rapport worden de stemmen van de vertegenwoordigers der partijen niet medege-rekend.

## § 10:

Een rapport, opgemaakt door de Vergadering met goedkeuring van de vertegenwoordigers van die leden van den Bond, die in den Raad vertegenwoordigd zijn en van de meerderheid der andere leden van den Bond, met uitzondering telkens van de vertegenwoordigers der betrokken partijen, zal hetzelfde gevolg hebben als een rapport van den Raad, aangenomen met algemeene stemmen zijner leden, uitgezonderd de vertegenwoordigers der partijen.

*Art. 16 § 4:*

De uitsluiting van een Volkenbondslid geschiedt bij beslissing van alle andere leden van den Bond, welke in den Raad vertegenwoordigd zijn.

*Art. 26 § 1:*

Wijzigingen in het Volkenbondsverdrag zullen in werking treden na bekrachtiging door die leden van den Bond, wier vertegenwoordigers den Raad vormen en door de meerderheid van hen, wier vertegenwoordigers de Vergadering uitmaken.

Ogenschijnlijk hebben wij hier een nauwkeurige en gedetailleerde lijst van uitzonderingsgevallen op den eenstemmighedsregel van art. 5 § 1. Op het eerste gezicht zou men zeggen, dat de samenstellers van het Pact de stemverhouding, noodig voor het nemen van een besluit door de Vergadering of den Raad, afdoende geregeld hebben. Dit is echter inderdaad slechts schijn. Want in de eerste plaats blijkt bij nauwkeurige beschouwing, dat de in § 2 van art. 5 bedoelde „procedure-kwesties”, die met meerderheid van stemmen beslist kunnen worden, eene zeer onzekere groep van niet nader gedefinieerde kwesties vormen. En in de tweede plaats kan men de oogen niet sluiten voor de afwijkingen van den hoofdregel, die buiten de uitdrukkelijke bepalingen van het Pact om, door de praktijk van Raad en Vergadering in het leven zijn

geroepen. Wat deze laatste uitzonderingen betreft, bepalen wij ons alweer tot enkele opmerkingen, aangezien het voornaamste doel van dit proefschrift gelegen is in de interpretatie van het begrip „questions de procédure” volgens art. 5 § 2 van het Pact. — Tot deze groep van uitzonderingen, die dus wordt gevormd door al die gevallen, waarin Raad en Vergadering buiten eenigen bepaalden tekst van het Pact om, maar op grond van eene vaststaande praktijk, met een andere stemverhouding dan die, in art. 5 § 1 bedoeld, plegen te beslissen, behooren de volgende <sup>1)</sup>:

1°. De besluiten, waarin een wensch (vœu) of aanbeveling (recommandation) tot uitdrukking wordt gebracht <sup>2)</sup>

In art. 5 § 1 van het Pact wordt de term „décisions” gebruikt. Een „décision” in den zin van art. 5 § 1 moet volgens de praktijk opgevat worden als een besluit, dat een verplichting oplegt, een nieuwen rechtsplicht in het leven roept, rechtsgevolgen of bin-

<sup>1)</sup> Voor een uitvoeriger behandeling van deze uitzonderingen, door de praktijk in het leven geroepen, verwijzen wij naar RICHES, „*The unanimity rule and the League of Nations*” blz. 37.

Hij maakt volgende indeeling:

I. *Modifications of unanimity achieved through practice:*

- a) Abstentions
- b) Matters of procedure
- c) „Decisions” and „Resolutions of amendment”
- e) Committee procedure
- f) The right of parties to a dispute to vote

II *Modification achieved through formal amendment of the Covenant and by Treaty provisions.*

- a) Modifications by amendment
- b) Modifications by treaty.

Zie verder ook F. WILLIAMS „*Chapters on current international law and the League of Nations*” blz. 420.

<sup>2)</sup> RICHES blz. 91.

SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 511: „Unter Beschlüssen sind solche Willens-äusserungen der Bundesversammlung oder des Rates zu verstehen, die eine bestimmte unmittelbare Rechtswirkung enthalten oder doch beabsichtigen. Wo Bundesversammlung und Rat dagegen lediglich einen Wunsch äussern oder einen Vorschlag machen, also eine unmittelbare Rechtswirkung nicht im Auge haben, kann die Einstimmigkeit nicht in Frage kommen.”

FISCHER WILLIAMS blz. 430: „When the brains of those whose mother tongue is English are ransacked for an equivalent, we find it rendered as a „recommendation”, a „wish”, a „hope”, an „opinion”, a „pious expression of hope”, or even, in despair, by its simple naturalisation in the English tongue. It embraces, in fact, every case in which the utterance is the expression of a sentiment of an opinion and does not result in the creation of an obligation, binding on some person or body external to the Assembly or the League.”

dende kracht heeft. Een besluit daarentegen, dat deze rechtswerking niet heeft, draagt meer het karakter van een wensch, een advies of aanbeveling en behoeft volgens de praktijk slechts met meerderheid van stemmen genomen te worden. Dit schijnt echter meer praktijk van de Vergadering dan van den Raad te zijn. Wij citeeren RICHES <sup>1)</sup>: „The Council has never in its practice drawn this distinction between „decisions” and „recommendations” which has been adopted by the Assembly, although by the same line of reasoning employed by the Assembly it might do so. It would seem that the „decisions” mentioned in art. 5 of the Covenant should logically have the same meaning for the Council as for the Assembly. However the committee on amendments to the Covenant which sanctioned the adoption of recommendations by majority vote of the Assembly, went definitively on record as opposed to the practice in the Council. It was their opinion that all resolutions, whether decisions properly so called, or simple recommendations should be adopted unanimously by the Council. They justified this difference in practice between the two bodies by observing that the Council is the „essentially active organ of the League and above all performs duties of an executive nature””.

Men heeft wel eens beweerd, dat deze opvatting ten aanzien van de „vœux” ook toepasselijk zou zijn op de aanbevelingen van den Raad, in art. 10 van het Pact bedoeld. In dit artikel wordt vastgesteld, dat: „En cas d’agression, de menace ou de danger d’agression, le Conseil avise aux moyens d’assurer l’exécution de cette obligation”. Het besluit, waarmee de Raad aanbeveelt (avise), zou volgens deze opvatting evenmin als de „vœux” een verplichting opleggen en zou dus niet de beteekenis hebben van een „décision” als in art. 5 § 1 bedoeld. O.i. zal deze opvatting maar weinig aanhangers kunnen vinden, aangezien de vaststelling van „vœux” meer tot de practijk der Vergadering dan tot die van den Raad behoort en daardoor bovendien een te groote inbreuk gemaakt zou worden op het eenstemmighedsbeginsel van art. 5.

Nog onopgelost is de vraag met welke stemverhouding de Vergadering tot de uitnoodiging van art. 19 van het Pact moet besluiten. De Engelsche tekst van art. 19 geeft aanleiding tot de

<sup>1)</sup> RICHES blz. 107.

meening, dat voor deze uitnoodiging meerderheid van stemmen voldoende is, op grond van dezelfde redeneering als bij de „vœux". De twee teksten zijn als volgt:

„The Assembly may from time to time advise the reconsideration by the members of the League of treaties which have become inapplicable".

„L'Assemblée peut de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des Traités devenues inapplicables".

Door een dergelijk uitnoodigingsbesluit worden evenmin als door een „vœu", den leden verplichtingen opgelegd en dus zou men het uitnoodigingsbesluit geen eigenlijke „décision" in den zin van art. 5 kunnen noemen. In 1921 heeft de Vergadering de gelegenheid gehad om deze kwestie uit te maken doch zich aan een uitspraak niet gewaagd. Wij denken hier aan het verzoek van Bolivië aan de Vergadering om art. 19 toepasselijk te verklaren op een verdrag tusschen dien staat en Chili. Volgens den Chileenschen vertegenwoordiger Edwards was de Vergadering niet bevoegd zelf het verdrag te onderzoeken, maar mocht zij alleen de partijen tot eene herziening uitnoodigen. En deze uitnoodiging moest volgens Edwards krachtens een eenstemmig besluit gedaan worden. De Vergadering heeft echter deze vraag onopgelost gelaten <sup>1)</sup>.

## 2°. De besluiten tot wijziging van het Bondsverdrag <sup>2)</sup>

Het eenstemmighedsbeginsel van art. 5 is niet van toepassing op de besluiten der Vergadering tot wijziging van het Bondsver-

<sup>1)</sup> Ass. 1921 blz. 466.

De Commissie van juristen, die de kwestie van de bevoegdheid der Vergadering moest onderzoeken, heeft de moeilijkheid met betrekking tot de stemverhouding omzeild.

„La commission des juristes, réunie sur l'invitation du Bureau de l'Assemblée à la suite de la demande faite par la Bolivie à la date du 1° Nov. 1920, afin de donner son avis sur la portée de l'art. 19 du Pacte, notamment en ce qui concerne les attributions de l'Assemblée du chef de cet article, est d'avis:

Que telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie est irrecevable; l'Assemblée de la S. D. N. ne pouvant d'elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants."

<sup>2)</sup> RICHES blz. 108.



drag. Een letterlijke interpretatie van art. 26 van het Pact, dat alleen voor de inwerkingtreding van wijzigingen een beperkt aantal ratificaties eischt, maar overigens zwijgt, zou pleiten voor de toepassing van den eenstemmighedsregel op het wijzigingsbesluit zelf. Evenwel, historisch staat vast, dat Wilson een meerderheid van stemmen voor dergelijke besluiten voldoende achtte. Reeds tijdens de tweede Vergadering is de vraag gerezen, of besluiten tot wijziging van het Pact eenstemmigheid eischten, dan wel of de gequalificeerde meerderheid, in art. 26 voor de inwerkingtreding van de amendementen voorgeschreven, ook voor de amendeeringsbesluiten zelve voldoende mocht geacht worden. De eerste commissie van de Vergadering heeft toen met 21 tegen 4 stemmen beslist, dat meerderheid van stemmen (met inbegrip van alle leden van den Raad) voor besluiten tot wijziging van het Pact voldoende was. Om de aanhangers der eenstemmigheidsthese met die der meerderheidsthese te verzoenen, heeft de Vergadering bij diezelfde gelegenheid besloten, het amendeeringsartikel zelf te verduidelijken, door daarin met zooveel woorden voor het vervolg de stemverhouding voor de amendeeringsbesluiten vast te leggen, en wel in dien zin dat het gemiddelde tusschen eenstemmigheid en eenvoudige meerderheid, n.l. een drie vierdenmeerderheid, als norm in het gewijzigde eerste lid werd opgenomen. Die wijziging zelve is toen in 1921 veiligheidshalve weder met eenstemmigheid aanvaard, terwijl overigens de Vergadering verklaard heeft, dat geen der toen aanhangige wijzigingen van het Pact als aangenomen zouden beschouwd worden, zoo zij niet een meerderheid van drie vierden op zich zouden hebben vereenigd.

3° Het beginsel, volgens hetwelk zij, die hun stem niet uitbrengen, niet aanwezig geacht worden<sup>1)</sup>)

Art. 5 § 1 spreekt van „l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion”. De leden die niet in de zitting aanwezig zijn, beletten dus niet door hun afwezigheid het nemen van een eenstemmig besluit. De praktijk heeft nu verder aangenomen, dat wanneer de leden hun stem niet uitbrengen, hoewel zij in de zitting aanwezig zijn, zij beschouwd zullen worden als af-

<sup>1)</sup> RICHES blz. 42.

wezig. Deze opvatting is uitdrukkelijk neergelegd in art. 19 § 5 van het „Règlement intérieur" van de Vergadering: „Dans toutes les votations visées au présent article les représentants qui s'abs-tiennent sont considérés comme non-présents". Deze bepaling is duidelijk in strijd met den tekst van art. 5 § 1 die eenstemmigheid eischt van alle aanwezige leden.

#### 4°. De besluiten, genomen door Commissies van de Vergadering<sup>1)</sup>

Evenals bij de „vœux" heeft de praktijk ook hier aangenomen dat deze besluiten geen „décisions" zijn in den zin van art. 5 § 1. De besluiten, door de commissies van de Vergadering genomen, zijn niet beslissend; zij krijgen een dergelijk karakter eerst na goedkeuring door de Vergadering. Men beschouwt deze besluiten meer als voorstellen aan de Vergadering en zij kunnen derhalve volgens de praktijk met meerderheid van stemmen genomen worden.

Men kan zeggen, dat een dergelijke praktijk in strijd is met het Règlement intérieur van de Vergadering, aangezien art. 19 § 1 bepaalt: „Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou d'un Traité, les décisions de l'Assemblée sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la séance". En art. 27: „Le règlement intérieur s'applique aussi aux délibérations des commissions de l'Assemblée". Daar tegen is aan te voeren, dat het Pact alleen spreekt van: „les décisions de l'Assemblée ou du Conseil" en de stemverhouding voor de commissies in het midden laat.

In de IVe commissie, nl. in verband met het budget, heeft men zich wel eens tegen deze praktijk verzet, doch over het algemeen wordt zij ook in deze commissie aangenomen. Wij citeeren RICHES blz. 123: „In respect to budgetary questions in the Fourth committee it may be said that the majority principle has been completely achieved. The very existence of the League has depended, of course, upon this committee being able to make decisions without a simple state or a small minority having power to obstruct. Therefore from the outset a „gentleman's agreement" has existed in virtue of which the minority of the Fourth committee has always given way to the majority."

<sup>1)</sup> RICHES blz. 119.

Hiermede beëindigen wij onze lijst van uitzonderingen op den eenstemmighedsregel van art. 5 § 1 van het Pact, welke door de praktijk in het leven geroepen zijn — ongetwijfeld zullen metertijd nog meer uitzonderingen hier aan toegevoegd kunnen worden. RICHES in „The Unanimity rule and the League of Nations" brengt onder „Modifications of unanimity achieved through practice" nog twee andere onderwerpen, nl.:

1°. „Matters of procedure" en

2°. „The right of parties to a dispute to vote".

Onder dit laatste bedoelt RICHES blijkbaar gevallen, waarbij in de praktijk een analogische toepassing van het beginsel van art. 15 § 6 van het Pact, het niet meetellen van partijstemmen op grond van den rechtsregel „niemand mag rechter in eigen zaak zijn", op andere gevallen dan beslechting van geschillen geoorloofd geacht wordt.

Wij zouden echter deze twee onderwerpen niet aan bovenstaande lijst willen toevoegen, omdat er nog te veel onzekerheid heerscht ten aanzien van „Matters of procedure" en „The right of parties to a dispute to vote" om van een vaststaande praktijk te kunnen spreken. Hoogstens kan men spreken van een tendens in de praktijk om „questions de procédure" steeds ruimer te interpreteren en van een tendens om het beginsel van art. 15 § 6 op alle mogelijke andere gevallen van geschil analogisch toe te passen. Trouwens RICHES geeft zelf toe in verband met „The right of parties to a dispute to vote", dat de praktijk ten aanzien van dit onderwerp nog niet vast staat. Getuige zijn woorden op pag. 137: „A survey of the practice of the League organs will show that the course they have persued has, by no means, been entirely consistent in respect to the problem here discussed. They do not appear to have chosen one path and rejected the other but rather to have wavered between them". En verder lijkt het ons onjuist gezien om „Matters of procedure" tot deze groep van uitzonderingen te rekenen, omdat dit geen uitzondering is, door de praktijk gevorderd, maar uitdrukkelijk door het Volkenbondspact in art. 5 § 2. Vandaar dat wij deze onderwerpen in tegenstelling met RICHES, niet aan bovenstaande lijst toevoegen. Toch dient nog het een en ander gezegd te worden ten aanzien van de analogische toepassing van het beginsel in art. 15 § 6, voordat wij overgaan tot de bespreking van de procedure-kwesties.

Zooals wij reeds opgemerkt hebben, kan men spreken van een tendens om de gequalificeerde eenstemmigheid, d.w.z. een stemverhouding, waarbij de stemmen der partijen in geschil niet meegeteld worden, ook daar toe te passen, waar het Pact dit niet uitdrukkelijk eischt. Art. 15 §§ 6, 10 bepaalt, dat de stemmen van de partijen niet meegeteld moeten worden, en iets dergelijks bepaalt art. 16 § 4, doch elders, bijv. met betrekking tot de beslissingen van de artt. 10, 11 en 15 § 8, zwijgt het Pact over de vraag, of die stemmen mede gelden. Op grond van den rechtsregel „niemand mag rechter in eigen zaak zijn" is een analogische uitbreiding van de bepaling in art. 15 § 6 zeer aannemelijk. Aldus ook het Hof in het Mossoel-advies, waarin het o.m. ging om de vraag, of voor den Raad ook in zijn exceptioneele hoedanigheid van orgaan, met het geven van een bindende uitspraak in een geschil belast, de stemregel van art. 15 § 6 geldt. Aan den anderen kant kan men echter beweren, dat, aangezien de samenstellers van het Pact deze gequalificeerde eenstemmigheid alleen voor de gevallen van art. 15 §§ 6, 7 en art. 16 § 4 toelaatbaar hebben verklaard, zij elders volstreekte eenstemmigheid bedoeld hebben.

In de rechtsliteratuur zijn er vele voorstanders van een analogische uitbreiding van het beginsel van art. 15 § 6. Zoo neemt bijv. FRANÇOIS <sup>1)</sup> aan, dat de gequalificeerde eenstemmigheid voldoende is bij beslissingen volgens artt. 10, 11, 15 § 8 en 16. PHILIPSE <sup>2)</sup> wil de stemmen van partijen niet meerekenen, wanneer „le Conseil se trouve devant la nécessité absolue de faire connaître son opinion, étant certain que les Etats intéressés seront d'un avis contraire".

MANTOUX <sup>3)</sup> en DE VISSCHER <sup>4)</sup> vorderen niet meer dan de gequalificeerde eenstemmigheid voor een besluit tot het inwinnen van een consultatief advies.

Ook SCHUECKING-WEHBERG <sup>5)</sup> zijn van meening, dat in vele gevallen de partijstemmen niet mogen meegeteld worden, hoewel het Pact dit niet uitdrukkelijk bepaald heeft. Volgens hen

<sup>1)</sup> FRANÇOIS „Handboek van het Volkenrecht" Deel I p. 165, Deel II p. 703.

<sup>2)</sup> PHILIPSE „Le rôle du conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux" blz. 53.

<sup>3)</sup> MANTOUX „Journal of the British Institute of International Affairs" Vol V no. 1 1926.

<sup>4)</sup> DE VISSCHER *Rec. des Cours* 1926 blz. 42.

Zie ook VERZIJL *Weekblad van het recht* 17 Nov. 1934 no. 12828, in verband met wapenembargo en art. 11 van het Pact.

<sup>5)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 514.

moet het beginsel „niemand mag rechter in eigen zaak zijn” niet alleen toegepast worden, wanneer het betreft de behandeling van een materiele rechtsvraag, maar ook wanneer een beslissing genomen moet worden aangaande „die zwangsweise Durchsetzung eines rechtskräftig anerkannten Anspruchs oder die Massnahmen zur Erhaltung des durch den Streit zweier Parteien bedrohten Friedens oder um sonstige diktatorische Befugnisse des Völkerbundes bei einem Konflikte ...”. Want, zeggen SCHUECKING-WEHBERG, in dergelijke gevallen zijn partijen niet in staat objectief te oordeelen.

Niet alleen in de rechtspraak van het Hof en de rechtsliteratuur is de tendens om het beginsel van art. 15 § 6 analogisch toe te passen, waarneembaar, maar ook in de praktijk van den Volkenbond, hoewel de Volkenbondsorganen niet altijd even consequent zijn gebleven. Wij verwijzen naar het boek van RICHES „The unanimity rule and the League of Nations”, alwaar men een duidelijke uiteenzetting van de praktijk van den Volkenbond ten aanzien van dit onderwerp zal vinden <sup>1)</sup>. Een uitvoerige behandeling van deze kwesties zou ons te ver voeren van de interpretatie van het begrip „questions de procédure”. Daar wij echter in hoofdstuk III telkens weer met dit probleem in aanraking zullen komen, schijnt een korte uiteenzetting van onze opvatting ten aanzien van dit onderwerp ons hier ter plaatse wenschelijk toe.

O.i. is een al te opportunistische toepassing van de gequalificeerde eenstemmigheid ten zeerste af te raden, aangezien de eenstemmighedsregel van art. 5 § 1 Pact juist tot doel heeft de Volkenbondsleden ieder afzonderlijk, door een vetorecht, in staat te stellen hun rechten te beschermen. Het is de plicht van den Raad zooveel mogelijk concilieerend op te treden, tot dat hij in staat is zijn eindbesluit of recommandatie te geven. Daarom moet de Raad zooveel mogelijk de toestemming van de partijen zien te verkrijgen, alvorens tot het nemen van de eindbeslissing over te gaan. Er zijn echter geschillen, waarin het Pact imperatief het optreden van den Raad eischt en waarin het meegelden van de partijstemmen het nemen van bepaalde maatregelen door den Raad onmogelijk zou maken. Door partijen met beslissende stem te laten meestemmen, zou men in een dergelijk geval elk actief optreden van den Raad onmogelijk maken. Wij doelen hier voorna-

<sup>1)</sup> RICHES blz. 134.

melijk op de artt. 10, 11, 13 § 4 en 16. Duidelijk komt de noodzakelijkheid van een imperatief optreden van den Raad tot uiting in art. 11: „Celle-ci (la Société) *doit* prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations”. Zoo ook in art. 13 § 4: „Faute d’exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l’effet” <sup>1)</sup>. Wij zouden ons dus willen aansluiten bij de tendens om het beginsel van art. 15 § 6 analogisch toe te passen, doch steeds met inachtneming van een zekere voorzichtigheid ten aanzien van opportunistische overwegingen.

### § 2. De toepassing van art. 5 § 2 in de praktijk

Ook in verband met de procedurekwesties kan men van een tendens spreken. De term „questions de procédure” wordt steeds ruimer geïnterpreteerd, waardoor steeds meer gevallen onder deze uitdrukking komen te vallen. Maar wat is een „question de procédure”?

Uit de tot nog toe gevolgde praktijk van den Volkenbond blijkt een groote onzekerheid, die er bestaat ten aanzien van de beteekenis van deze uitdrukking. Nog onlangs heeft zich een geval voorgedaan, dat hierop een helder licht heeft geworpen. Wij denken hier aan het Mandsjoerije-conflict van 1931 <sup>2)</sup>. Toen dit geschil pas een aanvang had genomen, achtten de meeste leden van den Raad het wenschelijk, een vertegenwoordiger der Vereenigde Staaten uit te noodigen om aan de besprekingen van den Raad deel te nemen. Hierbij ontstond echter onder de Raadsleden verschil van meening over de vraag, of voor de exceptioneele uitnoodiging van een niet-lid van den Volkenbond tot de Bondsvergaderingen meerderheid van stemmen voldoende was, dan wel of een dergelijke staat eenstemmig uitgenoodigd moest worden. Volgens den Raadsresident en de meerderheid der leden was het uitnoodigen ook in dit bepaalde geval een procedure-kwestie en deze

<sup>1)</sup> Uit de geschiedenis van art. 10 blijkt, dat Wilson voor „de aanbeveling van mid-delen” geen absolute eenstemmigheid noodig achtte. Zie Senate document no. 76, 66th Congress First session: „Art. 10 is in no respect of doubtful meaning when read in the light of the Covenant as a whole. The Council of the League can only advise upon the means by which that great article is to be given effect to. Unless the United States is a party to the policy in question, her own affirmative vote in the Council is necessary before any advice can be given, for unanimous vote of the Council is required.”

<sup>2)</sup> J. O. 1931 p. 2323.

kon dus met meerderheid van stemmen beslist worden. De Japansche vertegenwoordiger echter hield op constitutioneele gronden vol, dat de beslissing eenstemmig genomen moest worden. Tenslotte heeft de President den knoop doorgehakt: het uitnodigingsbesluit werd met 13 stemmen tegen 1 aangenomen verklaard, doch onder uitdrukkelijk voorbehoud van alle constitutioneele vragen, die gerezen waren. Op deze wijze werd dus geen precedent geschapen met betrekking tot de vraag, of een niet-lid met meerderheid van stemmen uitgenoodigd kon worden, dan wel of hiervoor, als niet louter een kwestie van procedure, eenstemmigheid vereischt is.

Een jaar voor bovengenoemd incident, nl. in 1929, had reeds de vraag, wat een procedure-kwestie is, de volkenbondsleden in groote verlegenheid gebracht.

De Vereenigde Staten waren nl. in 1926 in beginsel bereid gebleken tot het Statuut van het Permanente Hof van internationale justitie toe te treden, maar hadden als voorwaarde voor deze toetreding vijf reserves gemaakt.

Het vijfde voorbehoud stipuleerde, dat de Raad of de Vergadering geen gevolg zouden mogen geven aan een voorstel tot het inwinnen van een consultatief advies betreffende kwesties, waarbij de Vereenigde Staten belang hebben, zonder hunne goedkeuring. Indien het wenschelijk geacht werd, zou tusschen de Vereenigde Staten en den Raad of de Vergadering eene gedachtenwisseling plaats hebben over de vraag, of de belangen der Vereenigde Staten door het advies getroffen zouden kunnen worden <sup>1)</sup>.

De onzekerheid, welke er heerscht over het karakter van de procedure-kwesties, stelde op dat oogenblik de leden van den Volkenbond voor de volgende moeilijkheid: Was het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie, dan kon de beslissing om een dergelijk advies in te winnen, op grond van art. 5 § 2

<sup>1)</sup> Reserve no. 5 zooals dit in het Protocol van toetreding tot het Gerechtshof voorkomt: „En vue d'assurer que la Cour ne donne pas de suite, sans le consentement des Etats-Unis, à une demande d'avis consultatif concernant une question ou un différend auquel les Etats-Unis sont ou déclarent être intéressés, le Secrétaire général avisera les Etats-Unis, par la voie indiquée par eux à cet effet de toute proposition soumise au Conseil ou à l'Assemblée de la S. D. N. et tendant à obtenir de la Cour un avis consultatif et ensuite, si cela est jugé désirable, il sera procédé, avec toute la rapidité possible, à un échange de vues entre le Conseil ou l'Assemblée de la S. D. N. et les Etats-Unis, sur la question de savoir si les intérêts des Etats-Unis sont affectés.”

Deze bepaling was echter niet opgenomen in de Senaatsresolutie van 27 Jan. 1926, of *Congressional Record* 1926 Jan. 27 blz. 2493.

met meerderheid van stemmen genomen worden. Maar dan zou men, door het Amerikaansche voorbehoud in te willigen, aan de Vereenigde Staten een vetorecht toekennen, dat de leden van den Volkenbond niet zouden bezitten, aangezien voor het inwinnen van een consultatief advies de meerderheidsregel van art. 5 § 2 zou gelden.

Was daarentegen het inwinnen van een consultatief advies geen procedure-kwestie, dan moest de beslissing daartoe eenstemmig genomen worden. Ieder lid van den Volkenbond (althans van den Raad) zou in dat geval als het ware een vetorecht bezitten om raadpleging van het Hof te beletten. Door de Amerikaansche reserve te aanvaarden zouden in dat geval de Vereenigde Staten eenvoudig op gelijken voet met de overige leden van den Volkenbond (althans van den Raad) geplaatst worden.

Het was dus van belang om op dat oogenblik eens voor al uit te maken of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is. Desalniettemin heeft de Volkenbond de vraag niet opgelost, maar zich met een uitspraak tevreden gesteld, die de kwestie opzettelijk geheel in het midden liet. Art. 5 § 3 van het protocol van toetreding, van 14 September 1929, bepaalt n.l.: „Lorsqu'ils'agira de demander à la Cour un avis consultatif dans un cas tombant sous le coup des paragraphes précédents, il sera attaché à l'opposition des Etats-Unis la même valeur que celle qui s'attache à un vote émis par un membre de la Société des Nations au sein du Conseil ou de l'Assemblée pour s'opposer à la demande d'avis consultatif”.

De vraag is steeds onopgelost gebleven en lokt telkens weer in den Raad en de Vergadering discussies uit, welke kostbaren tijd verspillen en tot nog toe weinig of geen resultaat hebben opleverd<sup>1)</sup>. Het wordt tijd, dat deze kwestie eindelijk opgelost wordt! Het begrip „question de procédure” moet nader gepreciseerd worden.

---

<sup>1)</sup> Onzekerheid over de stemverhouding bij het inwinnen van een consultatief advies is duidelijk gebleken uit

- 1934 Finsch-Engelsch geschil (over schepen-requisities)
- „ Zwitsersch-belligerenten geschil (over oorlogsschade)
- 1927 Salmis geschil
- 1926 Oost Karelisch geschil
- 1925 Mossoul geschil
- 1923 Corfoe geschil
- „ Hongaarsch Optantengeschil.



J. RAY <sup>1)</sup> zegt in zijn commentaar op het Pact suppl. 2 blz. 117: „Le nombre des cas dans lesquels le Conseil songe à prendre l'avis de la Cour augmente sans cesse, et d'un moment à l'autre la très grave question des conditions de vote de la demande peut se trouver posée dans une situation telle qu'on ne puisse esquiver la difficulté. C'est peut-être actuellement un des points cruciaux sur lesquels la structure générale de la Société soit en cause”.

In 1928 heeft MOTTA (vertegenwoordiger van Zwitserland) een poging aangewend om de vraag, of het inwinnen van een consultatief advies al dan niet een procedure-kwestie is, op te lossen en daartoe voorgesteld, het Hof zelf over dit probleem te raadplegen. Het eenige, dat MOTTA echter destijds bereikt heeft, was een besluit van de Vergadering, waarin deze den wensch te kennen gaf, dat de Raad de kwestie zou bestudeeren. Maar op zijn beurt heeft de Raad besloten, het probleem door de individueele leden te laten bestudeeren. En, zooals wij gezien hebben, waren de leden van den Raad met hun studie nog niet veel verder, toen in 1929 de kwestie tijdens de Conferentie tot voorbereiding van de toetreding der Vereenigde Staten tot het Statuut opnieuw actueel werd.

De praktijk van den Volkenbond staat ook niet vast ten aanzien van de vraag, met welke stemverhouding commissies van onderzoek benoemd moeten worden. Art. 5 § 2 bepaalt weliswaar: „Toutes questions de procédure . . . , y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers sont . . . décidées à la majorité . . .”. Maar toch is er twijfel gerezen, en wel in het bijzonder in verband met de vraag of de toestemming van de leden, op wier territoire het onderzoek moet plaats vinden, niet in ieder geval verkregen moet worden. Immers, gesteld dat het besluit tot instelling van een commissie van onderzoek, als zijnde een procedure-kwestie, met meerderheid van stemmen tegen den wil van een der partijen in het geschil genomen kon worden, dan zou die partij de commissie kunnen beletten, op haar territoire werkzaam te zijn. Vandaar, dat de voorstanders van instemming der partijen aan het woord „désignation” een bepaalde interpretatie geven: dit woord zou nl. slechts betrekking hebben op de benoeming van de leden der commissie en niet op het inwer-

<sup>1)</sup> Zie ook Commentaar van RAY blz. 234:

„. . . ajoutons tout de suite que l'expérience acquise au cours des débats les plus délicats qui se soient déroulés devant le Conseil tend à faire de notre question un des pivots et peut-être le pivot de toute procédure devant le Conseil.”

kingstellen van deze bijzondere methode van onderzoek in het concrete geval of, zooals SCHUECKING-WEHBERG het uitdrukken, op de „Zweckmässigkeit der Einsetzung”. Volgens wie zoo redeneert zou dus de „Zweckmässigkeit der Einsetzung” geen procedure-kwestie zijn en over de opportuniteit eener commissie met eenstemmigheid beslist moeten worden. Voor het bereiken hiervan zou dan van zelf de toestemming van partijen in het geschil noodzakelijk zijn.

De praktijk staat ook ten aanzien van dit vraagstuk niet vast. Meestal wordt getracht, de toestemming der partijen te verkrijgen, doch in 1922 in het Poolsch-Lithausch geschil werd zonder goedkeuring van Lithauen een onderzoekscommissie in werking gesteld. De rapporteur in dat geschil, HYMANS, heeft bij die gelegenheid de benoeming als volgt gerechtvaardigd: „Dans cette matière le Conseil peut statuer malgré l'opposition du représentant de la Lithuanie. Il ne s'agit que d'une question de procédure et en cette matière le Conseil peut statuer à la majorité” <sup>1)</sup>.

Al dadelijk in het begin van het Volkenbondsleven, nl. in 1920 ontstond de vraag, wat eigenlijk een procedure-kwestie is. Het geval deed zich voor in verband met de benoeming van de niet-permanente leden van den Raad. De eerste commissie had een reeks ontwerp-resoluties opgesteld over de methode, volgens welke die leden benoemd zouden moeten worden. Toen nu deze ontwerp-resoluties voor de Vergadering kwamen, rees de vraag, hoe er over gestemd moest worden. Indien eenstemmigheid noodig was, liep men groote kans, dat de resoluties niet goedgekeurd zouden worden. Werd daarentegen het onderwerp als een procedure-kwestie beschouwd, dan zouden zij ongetwijfeld aanvaard worden. De eerste commissie van haar kant had als vierde ontwerp-resolutie opgesteld: „Les présentes dispositions constituent des actes de procédure dans le sens de l'art. 5 § 2”.

Niet alleen twijfelden sommige leden der Vergadering of het inderdaad procedure-kwesties waren, maar men vroeg zich bovendien af, door wien en met welke stemverhouding het karakter van de te nemen resoluties vastgesteld moest worden. Aan den eenen kant achtte MILLEN (Australië) de organen van den Volkenbond zelf, niet competent en stelde hij dus voor, dat een buitenstaand orgaan het Pact zou interpreteren. Aan den anderen kant was

<sup>1)</sup> J. O. 1922 p. 551.

SCHANZER (Italië) voorstander van de opvatting, dat de Vergadering volledig bevoegd was om de kwestie eenstemmig uit te maken <sup>1)</sup>.

De Vergadering heeft ook dit probleem onopgelost gelaten. Door een nieuwe handigheid, waarop wij in een ander verband zullen terug komen, is de moeilijkheid omzeild, zoodat de kwestie een open vraag is gebleven.

Hiermee zijn bij verre na niet alle gevallen opgesomd, waarin de vraag, wat onder „questions de procédure" te verstaan valt den Volkenbond in twijfel heeft gebracht; wij hebben hierboven slechts een paar der voornaamste opgenoemd. Duidelijk blijkt uit het voorgaande de onzekerheid, die er bestaat ten aanzien van de interpretatie van art. 5 § 2. Het is dringend noodig, dat de hierboven genoemde stemverhoudingskwesties eindelijk opgelost worden. Hierdoor zou in de toekomst veel tijd bespaard worden, welke nu aan onnoodige debatten verspild wordt. Debatten die, voor zoover de politieke achtergrond er niet helder door heen straalt, uit den aard der zaak een theoretisch karakter moeten hebben en een doelmatig optreden van den Volkenbond op de lange baan schuiven. Zoo is gedurende twee volle zittingen, de geheime van 15 Oct. en de openbare van 16 Oct. 1931, enkel en alleen gesproken over de kwestie, of het uitnoodigen van een Amerikaanschen vertegenwoordiger een procedure-kwestie was. En toen de feitelijke beslissing was gevallen, was het resultaat theoretisch nog van geenerlei waarde, aangezien het besluit, waarmee de Raad den knoop heeft doorgehakt, onder voorbehoud van alle constitutioneele vragen genomen is. Ook het optreden van den Volkenbond in 1928 bij het voorstel MORTA, in 1929 tijdens de discussies over het toetreden van de Vereenigde Staten tot het Statuut van het Hof en in 1920 in verband met het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad, is ten zeerste te laken. De moeilijkheid van een interpretatie van „questions de procédure" is of uitgesteld of door een niet zeggende uitspraak ontweken of door een handigheid omzeild.

Juist dit dubium ten aanzien van het karakter van de procedure-kwesties kan het normaal verloop van de geheele Volkenbondsprocedure verstoren. Immers het betreft hier twijfel ten opzichte van de juiste stemverhouding voor het nemen van een be-

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1920 p. 418.

slissing, — anders gezegd: wanneer een Volkenbondsorgaan op het punt staat om tot handelen over te gaan, kan het hierin belemmerd worden door een oneenigheid over de juiste interpretatie van art. 5 § 2. Bovendien, is de onzekerheid, wat procedurekwesties zijn, geen uitnemend sabotage-middel in handen van een lid, dat te kwader trouw zou kunnen zijn? Gesteld dat een staat het nemen van een bepaalde meerderheidsbeslissing wil beletten, dan zou hij de bewering kunnen opwerpen, dat er geen procedure kwestie aanwezig is en dat de beslissing dus niet met meerderheid van stemmen genomen mag worden, maar alleen eenstemmig kan tot stand komen. Zodoende krijgt hij een veto-recht in handen en kan hij, door tegen te stemmen, het nemen van een beslissing beletten. Wordt nu het voorstel gedaan om over de juiste stemverhouding te stemmen, dan kunnen de discussies nog verlengd worden door het opwerpen van de vraag, of eene beslissing over de juiste stemverhouding zelf eigenlijk wel een procedure-kwestie is? En wanneer men, bij hardnekkigen tegenstand, over deze kwestie of kwesties een consultatief advies zou willen inwinnen, of tot onderzoek daarvan een juristencommissie zou willen raadplegen, zou men opnieuw de vraag kunnen stellen, of het inwinnen van een consultatief advies of het benoemen van een juristencommissie (die Zweckmässigkeit der Einsetzung) wel een procedure-kwestie is. En zoo komt men nooit tot een einde.

Al deze problemen zijn in de praktijk van den Volkenbond nog onopgelost gebleven. Er schijnt geen uitweg te zijn. Men heeft maar de vraag: procedure-kwestie of niet? te stellen en elk actief optreden van den Raad of de Vergadering kan worden geremd, belemmerd of zelfs belet. Het Pact moet geïnterpreteerd worden, eindelooze debatten ontstaan, men kan het niet eens worden en het resultaat is, dat de Volkenbond door zijn dralend optreden aan prestige verliest.

Dat dit vraagstuk maar niet tot een oplossing schijnt te kunnen komen, hangt natuurlijk met — vaak sterke — politieke oorzaken samen. Dat men bijv. het vraagpunt van de stemverhouding, voor een besluit tot inwinning van een consultatief advies van het Hof vereischt, nog altijd niet uit den weg heeft geruimd, is voor een goed deel hieruit te verklaren, dat de staten voor zulk een advies vaak maar al te bevreesd zijn, en voor een ander deel hieruit, dat de mogelijkheid van inwinning ervan met eenvoudige

meerderheid een tweesnijdend zwaard is: in het eene geval kan het een staat helpen om zijn wederpartij tot erkenning van onrecht of tot wijken te brengen, maar in een ander geval kan die zelfde staat er te zijnen laste overeenkomstige gevolgen van ondervinden. Omdat de risico's niet vooruit te berekenen zijn, laat men de kwestie dan maar liever als „onoplosbaar" in suspensio.

### § 3. *Definitie van procédure-kwesties*

Zou het niet mogelijk zijn een alles omvattende definitie van de uitdrukking „questions de procédure" te geven?

Wij gelooven niet, dat een scherpe definitie te geven is. Weliswaar hebben vele auteurs „questions de procédure" trachten te definiëren, doch een doeltreffende definitie is o.i. nog niet gevonden.

FISCHER WILLIAMS definieert de procedure-kwesties als volgt <sup>1)</sup>:

„A matter of procedure is any step which is taken by the Council or Assembly ancillary or preparatory to a final disposal of the particular matter".

BOMLI heeft de volgende opvatting <sup>2)</sup>:

„Les questions de procédure n'auront jamais trait aux droits qui découlent de la souveraineté des Etats, mais elles se rapporteront seulement au mode de travail de l'organe qui devra décider de la question".

En op blz. 56 zegt hij: „Nous considérons comme question de procédure toute question ayant trait à la façon dont le juge se procure les données de fait et de droit dont il a besoin pour se former une opinion sur le point en litige".

SCHUECKING-WEHBERG <sup>3)</sup>: „Man wird sagen müssen, dass es sich bei den Fragen des Verfahrens um solche handeln muss, die lediglich die Mittel ins Auge fassen, um zu Vorschlägen oder Entscheidungen über die materiellen Rechtsfragen zu gelangen".

In het Mandsjoerije-conflict gaf de Japansche regeering de volgende opvatting te kennen <sup>4)</sup>: „Sans entrer dans la discussion de ce que le Pacte entend par le terme „questions de procédure" il est

<sup>1)</sup> FISCHER WILLIAMS „*Chapters on current international law and the League of Nations*" blz. 440.

<sup>2)</sup> BOMLI „*L'affaire de Mossoul*" blz. 36.

<sup>3)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 517.

<sup>4)</sup> *J. O.* 1931 blz. 2324.

permis de dire que le terme vise toute question ne touchant au fond ou aux mérites d'un problème”.

De reden, waarom deze omschrijvingen geen van alle doeltreffend zijn, ligt in het feit, dat het onmogelijk blijkt te zijn, de procedure-kwesties scherp van de andere af te bakenen. Ook in het nationaal recht is het soms niet mogelijk een grens te trekken tusschen het materieel recht en het procesrecht. Zooals Scialoja <sup>1)</sup> in de eerste commissie van de IXe Vergadering eens opmerkte: „Il y a bien des questions desquelles on ne saura jamais si elles appartiennent au Code de procédure ou au Code civil. De plus, le langage du Pacte est en cette matière d'une réelle obscurité; il est donc difficile de trancher la difficulté”.

Het is moeilijk een criterium te vinden, dat dienst kan doen om de procedure-kwesties van de andere af te bakenen. Ware dit mogelijk, dan zou men op grond hiervan een definitie kunnen opbouwen.

a. Het criterium, dat de procedure-kwesties formeelrechtelijk moeten zijn, biedt onvoldoende houvast. Immers waar ligt de scheiding tusschen wat formeelrechtelijk en wat materieelrechtelijk is? Vandaar dat ook de omschrijving van SCHUECKING-WERBERG vaag moet blijven. Het is niet altijd te zeggen, wanneer men met de beslissing van een materiele rechtsvraag te maken heeft.

b. Een ander criterium dat men veelvuldig tegenkomt, ligt in de tegenstelling procedure- en fond-kwestie. Wanneer een bepaalde aangelegenheid door een Volkenbondsorgaan geregeld wordt, kan een daarbij rijzende bijkomstige kwestie alleen dan als procedure-kwestie beslist worden, wanneer die beslissing de aangelegenheid zelf niet prejudicieert. Een procedure-kwestie moet incidenteel beslist worden. Van dezen gedachtengang gaat Mc.NAIR <sup>2)</sup> uit, wanneer hij in verband met de vraag, of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is, zegt: „In these circumstances I venture with diffidence to submit the view that the Council must be absolutely unanimous in requesting the Court for an advisory opinion, except when the opinion is not „*substantially* equivalent to deciding the dispute between the parties” but merely relates to the *procedure* or method to be adopted by the Council in settling the dispute”.

<sup>1)</sup> IXe Ass. C. I blz. 44.

<sup>2)</sup> Mc. NAIR, *The British Yearbook of International law* 1926, blz. 13.

En op grond van dit criterium verdeelt CONWELL EVANS <sup>1)</sup> de consultatieve adviezen in:

- 1°. Advisory opinions on the *substance* of a dispute;
- 2°. Advisory opinions on questions of competence or procedure.

In verband met deze laatste categorie zegt hij: „The Council has requested opinions which are not substantive, that is to say not equivalent to deciding a dispute between the parties" <sup>2)</sup>).

Deze opvatting ten aanzien van het karakter van de procedure-kwesties is in wezen zeer juist, doch kan niet als criterium dienst doen. Immers, elke procedure-maatregel zal tenslotte van invloed moeten zijn op de uiteindelijke beslissing over de aanhangige aangelegenheid. De beslissing die genomen wordt over de te volgen procedure, zal ontegenzeggelijk niet direct, maar toch wel indirect op de beslissing over het „fond" van de kwestie invloed uitoefenen. Waar zal de grens getrokken moeten worden?

Zooals DE VISSCHER <sup>3)</sup> naar aanleiding van het Mossoel-geschil terecht opmerkt: „En réalité la distinction que l'on a si souvent voulu faire ici entre une consultation portant sur une question de procédure et une consultation portant sur le fond, ne présente pas dans la pratique l'importance qu'on y attache. La pratique des avis rendus par la Cour démontre que presque toujours l'avis touche non une question purement formelle mais une question de droit, qui à son tour touche le fond du différend" .

Hoewel het opwerpen van een procedure-kwestie en de beslissing daarover in den regel slechts een incident zullen vormen in de regeling van een bepaalde aangelegenheid, lijkt het ons niet uitgesloten, dat juist een procedure-kwestie de eigenlijke te regelen aangelegenheid zou kunnen zijn, in welk geval procedure-kwestie en fond-kwestie één zouden zijn. Men denke in dit verband aan de ontwerp-resoluties betreffende het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad in 1920.

c. BOMLI <sup>4)</sup> in „L'affaire de Mossoul" gebruikt als criterium voor het aanwezig zijn van een procedure-kwestie de niet-aan-

<sup>1)</sup> CONWELL EVANS „*The League Council in Action*" blz. 175 en 178.

<sup>2)</sup> Men denke bijv. aan de adviezen in de zaak der Tunesische nationaliteitsdecreten en in de Mossoel-zaak.

<sup>3)</sup> DE VISSCHER: „*Rec. des Cours*" 1929 I blz. 47.

Zie ook BOMLI: „*L'affaire de Mossoul*" blz. 36.

„La théorie a beau séparer nettement les questions de fond et les questions de procédure, la pratique nous fait voir que la doute surgit souvent quand il s'agit de définir le caractère d'une question" .

<sup>4)</sup> BOMLI „*L'affaire de Mossoul*" blz. 52.

tasting van de souvereiniteit van een staat. Indien door het nemen van een of ander besluit de souvereiniteit van een staat, lid van den Volkenbond, aangetast zou worden, kan men er zeker van zijn, dat er geen procedure-kwestie aanwezig is: „La règle de l'unanimité a pour caractéristique d'être une règle protectrice de la souveraineté des Etats. Il en résulte logiquement qu'elle ne trouve son application que dans les cas où la souveraineté des Etats est en jeu”.

Deze opvatting is zeer juist. Zooals wij hier na zullen zien, is art. 5 lid 1, het eenstemmigheidsbeginsel als hoofdregel vooropgesteld, juist om de staten leden van den Volkenbond te vrijwaren tegen aantasting van hun souvereiniteit. Art. 5 § 2 stipuleert in overeenstemming hiermee, dat de procedure-kwesties met meerderheid van stemmen beslist kunnen worden, aangezien men in verband met de procedure geen aantasting van de souvereiniteit mogelijk achtte.

Maar als criterium deugt ook dit niet. Immers wie zal beoordeelen, of de souvereiniteit van een Volkenbondslid door een besluit aangetast zal worden?

Wij gelooven niet, dat de staat, wiens souvereiniteit in gevaar is, bevoegd is, dit zelf te beoordeelen. Werd het al of niet aanwezig zijn van een procedure-kwestie afhankelijk gesteld van het subjectief oordeel van een staat, dan zou enkel door het opwerpen van de exceptie van aantasting van de souvereiniteit elke aan gelegenheid tot een „fond”-kwestie gemaakt kunnen worden.

Aan den anderen kant lijkt het ons niet onmogelijk, dat ook de beslissing van een procedure-kwestie op de rechten van een soevereinen staat, weliswaar niet direct, maar op indirecte wijze invloed uitoefent. En waar is de grens te trekken tusschen een directe en een indirecte aantasting van de souvereiniteit van een staat?

Wij zien dus, dat bovengenoemde criteria geen praktisch nut hebben voor eventueele grensgevallen. Zij geven wel elk voor zich eigenschappen van de procedure-kwesties aan, maar kunnen niet afzonderlijk als toetssteen voor twijfelachtige gevallen gebruikt worden.

Een alles omvattende definitie van „questions de procédure” is derhalve bij gebrek aan een scherp criterium niet te geven. En wij gelooven, dat een definitie ook nooit gevonden zal worden,



omdat — en hier raken wij misschien de kern van ons probleem — de Volkenbond bij het vaststellen van wat een procedure-kwestie is, niet strikt juridisch redeneert, maar zijn beslissing laat beïnvloeden door opportunistische overwegingen en door zijn overdreven eerbied voor het soevereiniteitsbeginsel. Ook, kan men zeggen, door den wensch der afzonderlijke staten om vooral geen principieele beslissingen te nemen, die hoe gewenscht ook in een aanhangig geval A, in een toekomstig onvoorzien geval B een groot obstakel zouden kunnen zijn tegen het doordrijven van eigen wil of tegen sabotage in eigen belang. Wij kunnen twee typische voorbeelden hiervan geven, welke wij in een later verband uitvoeriger zullen behandelen.

Zooals wij reeds op blz. 16 gezien hebben kan onder de benoeming van commissies van onderzoek, in art. 5 § 2 bedoeld, tweeërlei verstaan worden: het besluit om ten fine van onderzoek een commissie in te stellen of de benoeming van de leden der commissie.

Volgens sommigen <sup>1)</sup> valt het eerste besluit niet onder art. 5 § 2 en moet het dientengevolge met eenstemmigheid genomen worden. Bij de voorstanders van deze opvatting speelt nu een opportunititeitsoverweging een rol. Werd het nl. geoorloofd geacht bij meerderheidsbesluit tot instelling van een commissie van onderzoek te besluiten, dan zou het kunnen voorkomen, dat ofschoon een der partijen in het geschil zich tegen de instelling van een commissie verzet had, de commissie toch op haar gebied werkzaam zou moeten zijn; de partij, die zich verzet had, zou dan belemmerend kunnen optreden. Behalve in één geval, is het daarom tot nog toe praktijk van den Volkenbond geweest, vooraf de goedkeuring van partijen te verkrijgen.

Een ander voorbeeld, waarbij de vrees voor aantasting van de soevereiniteit der leden een groote rol speelt, is de kwestie, of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is.

<sup>1)</sup> PHILIPSE „*Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux*” blz. 136.

„Nous ne croyons pas que le Conseil pourra à la majorité des voix, décider de recourir à la procédure d'enquête, avant de s'être mis d'accord avec les Représentants des Parties que ce recours est une question de procédure; critère extrêmement difficile à établir. Nous sommes d'avis au contraire, que le consentement des deux Parties est indispensable pour la création d'une commission d'enquête. Si l'on se tenait pas à cette interprétation étroite, la Partie qui se serait opposée à l'envoi de la commission, pourrait lui refuser tout concours sur son territoire, l'empêcher de fonctionner et ainsi rendre l'enquête illusoire.”

Het bezwaar, dat men meestal oppert tegen de opvatting, dat het inwinnen van een consultatief advies tot de procedure-kwesties zou behooren, is het volgende <sup>1)</sup>: Het advies wordt volgens de praktijk van den Volkenbond steeds aanvaard uit eerbied voor het Hof. Zodoende adviseert het Hof eigenlijk niet, maar geeft het feitelijk eene gerechtelijke uitspraak, waaraan steeds gevolg wordt gegeven. Zou nu een minderheid zich tegen inwinning van het advies verzet hebben, dan zou deze tenslotte tegen haar wil door het advies gebonden worden. Hierdoor zou langs den weg van een consultatief advies een soort obligatoire jurisdictie binnen gesloten zijn, waaraan niet alle leden vooraf hun goedkeuring gegeven hadden. Dit zou in strijd zijn met het soevereiniteitsbeginsel. Het is duidelijk, dat, wanneer men, bij het vaststellen van wat een procedure-kwestie is, rekening moet houden met de opportuniteit van de beslissing en de gevoelens van een staat omtrent wat hij als inbreuk op zijn soevereiniteit beschouwt, men zich niet meer op zuiver juridisch, maar op politiek gebied bevindt. Vandaar dat het uiterst moeilijk, zoo niet onmogelijk zal zijn, een *definitie* van „questions de procédure” te geven, welke met de praktijk van den Volkenbond klopt. Het spreekt echter van zelf, dat, indien men den anderen weg kiest en van de procedure-kwesties eene *enumeratie* tracht te geven, om van geval tot geval uit te maken, wat een procedure-kwestie is, men dit toch ook zal moeten doen aan de hand van de eene of andere richtlijn of idee, die men zich gevormd heeft.

Laten wij hier in verband met het voorgaande allereerst opmerken, dat wij het meest gevoelen voor een strict juridische interpretatie van de betrokken bepaling, doch dat wij, zoover het ons

<sup>1)</sup> McNAIR, „*British Yearbook 1926*” blz. 13.

„The dominant factor is that the Council always has adopted the advisory opinion of the Court and is increasingly unlikely to depart from that course, as the Court continues to grow in prestige; therefore the proceedings before the Court, when the case for opinion is being argued, constitute in substance if not in form, litigation between the parties, at any rate when it is a „dispute” that is referred and these are parties to it, and therefore an advisory opinion when given does, having regard to the certainty of its adoption by the Council, in substance dispose of the matter in issue between the parties; except where it relates to a purely procedural matter as in the Mossoul case, whether the action of the Council is to be arbitral or mediatorial. . . . and I beg leave to doubt the soundness of the view that, as it were by a side wind, states which are members of the League have thus in substance parted with one of the most cherished rights of a state, namely not to litigate except by its own free choice. *This opinion may be regarded as revealing the cloven hoof of the sovereignty, now so unpopular, but that theory cannot be regarded as obsolete. . . .*”

redelijk toeschijnt, rekening zullen houden met de opportuniteit en het soevereiniteitsbeginsel. De Volkenbond zal natuurlijk beter in staat zijn om te beoordeelen, welke beslissing het meest gelegen komt en wanneer er gevaar is, dat de soevereiniteit van een zijner leden aangetast zou kunnen worden. Toch gelooven wij, dat de Volkenbond in stemverhoudingskwesties tot nog toe te zeer naar willekeur en uit politieke overwegingen heeft gehandeld. Waarschijnlijk ware het beter, indien hij zich in dit opzicht meer op een zuiver juridisch standpunt stelde.

Wanneer wij hieronder eene algemeene omschrijving van het begrip „questions de procédure” trachten te geven als richtlijn ter beoordeeling van de hierna te behandelen gevallen, dan zijn wij er ons ten volle van bewust, dat aan deze omschrijving dezelfde vaagheden kleven als aan de hierboven besproken criteria en dat daarin bovendien geen rekening wordt gehouden met de opportuniteit. Als een scherpe en alles omvattende definitie kan dus ook deze omschrijving niet dienen, maar wel als eene algemeene begripsbepaling, welke nog van geval tot geval nader gepreciseerd zal moeten worden.

Wij verstaan onder de uitdrukking „questions de procédure” in art. 5 § 2 van het Pact: *kwesties, welke een interne aangelegenheid van den Bond betreffen, en waarvan de beslissing den Bond behulpzaam zal zijn bij de uitoefening van zijn functie en de verwezenlijking van de rechten en plichten zijner leden, zonder dat hierdoor hunne soevereiniteit wordt aangetast of in die rechten en plichten zelf verandering wordt gebracht.*

Bezien wij allereerst de elementen dezer omschrijving iets nader.

#### 1°. Er moet een kwestie gerezen zijn.

D.w.z.: er moet verschil van inzicht ontstaan zijn over de vraag, welke procedure in een bepaald geval gevolgd moet worden. Dit wordt in den Franschen tekst uitgedrukt door: „Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil”, in den Engelschen door: „All matters of procedure at meetings of the Assembly or of the Council”.

Wij gelooven niet, dat uit de woorden „qui se posent aux réunions” en „at meetings” afgeleid kan worden, dat, om als procedure-kwestie te kunnen worden aangemerkt, het dubium steeds

moet gerezen zijn in den loop van de behandeling van een andere kwestie ter vergadering, dus incidenteel. Een zoo beperkte opvatting zou tengevolge hebben, dat, wanneer een dergelijke kwestie niet incidenteel was opgekomen, maar als een der punten op de orde van den dag voorkwam, zij niet met meerderheid van stemmen beslist zou kunnen worden. Dit zou echter in strijd zijn met een vaste opvatting der praktijk. Zoo wordt bijv. het vaststellen van de huishoudelijke reglementen van den Raad en de Vergadering algemeen als procedure-kwestie beschouwd en met meerderheid van stemmen beslist, ofschoon een dergelijk besluit zeker niet incidenteel, tijdens de behandeling van een andere kwestie, zal genomen worden.

Ook een wijziging van de reglementen van orde van den Raad en de Vergadering wordt algemeen tot de procedure-kwesties gerekend. Art. 14 van het reglement van den Raad bepaalt zelfs met zooveel woorden, dat het gewijzigd kan worden door een meerderheidsbesluit: „*Sous réserve des dispositions du Pacte, le présent Règlement peut être modifié par une décision prise à la majorité des trois quarts, . . . .*”. Een dergelijke wijziging wordt dus als procedure-kwestie behandeld, ofschoon ook het desbetreffend besluit niet incidenteel wordt genomen, immers art. 14 vervolgt aldus: „*pourvu que la proposition tendant à cette modification ait été préalablement portée à l'ordre du jour*”.

## 2°. De kwestie moet een interne aangelegenheid van den Bond betreffen.

Interne aangelegenheden van den Bond zijn voornamelijk in de huishoudelijke reglementen van den Raad en de Vergadering geregeld. Zij hebben betrekking op het mechanisme van den Bond en op de methoden, die de Volkenbondsorganen moeten volgen bij de uitoefening van hun taak. Deze aangelegenheden worden, voor zoover zij in de reglementen van den Raad en de Vergadering worden vermeld, uitdrukkelijk tot de procedure-kwesties gerekend. Art. 19 van het reglement van orde van de Vergadering bepaalt: „*Sont considérées comme questions de procédure, toutes décisions prises en vertu des articles du présent règlement*”.

Het inwendig reglement (règlement intérieur) van een Volkenbondsorgaan regelt de interne aangelegenheden van dat orgaan

en wordt ook terecht in het Engelsch aangeduid als: „Rules of procedure”.

Intusschen spreekt het van zelf, dat de procedure-kwesties niet tot de in de reglementen behandelde aangelegenheden beperkt zijn, doch zeer wel ook daarbuiten kunnen rijzen.

3°. De beslissing over de kwestie moet den Bond behulpzaam zijn bij de uitoefening van zijn functie en bij de verwezenlijking van de rechten en plichten zijner leden.

De beslissing van een procedure-vraag moet behulpzaam zijn in den zin van voorbereidend <sup>1)</sup>. In dezen geest definieeren FISCHER WILLIAMS, SCHUECKING-WEHBERG en BOMLI de „questions de procédure”. Deze auteurs gaan echter allen van de gedachte uit, dat de beslissing over een procedure-kwestie incidenteel moet zijn aan de regeling van een bepaalde andere aangelegenheid. Zoo noemt FISCHER WILLIAMS een procedure-kwestie: „any step which is taken by the Council or Assembly *ancillary* or *preparatory* to a final disposal of the particular matter”.

Volgens SCHUECKING-WEHBERG moet een procedure-kwestie: „lediglich die Mittel ins Auge fassen, um zu Vorschlägen oder Entscheidungen über die *materiellen Rechtsfragen* zu gelangen”.

En BOMLI rekent tot de procedure-kwesties: „Toute question ayant trait à la façon dont le juge se procure les données de fait et de droit dont il a besoin pour se former une opinion *sur le point en litige*”.

Dat de beslissing van een procedure-kwestie steeds een incidenteel karakter moet hebben, is, zooals wij sub 1° betoogd hebben, niet noodzakelijk. O.i. is bijv. het vaststellen of wijzigen van het reglement van orde van de Vergadering of Raad wel een voorbereidende maatregel, voor het goed functioneeren van deze organen

---

<sup>1)</sup> Tijdens het ontwerpen van het Pact was de PHILLIMORE-Commissie van meening dat meerderheid van stemmen voldoende was voor al hetgeen voorbereidend werk betrof. Zie MILLER vol. I blz. 6: „We (de PHILLIMORE-Commissie) have concluded to eliminate the States parties to the dispute, but the precedents in favour of unanimity are so invariable that we have not seen our way to give power to a majority, or even a preponderant majority, to issue a definite recommendation, though we are aware that many English writers express themselves in a contrary sense. On the other hand, we have felt that for all preliminary work the vote of a majority should be sufficient”.

onmisbaar, maar toch wordt deze aangelegenheid niet incidenteel in den loop van de behandeling eener andere kwestie beslist. Al behoeft dus een procedure-kwestie niet incidenteel te zijn, zij zal toch altijd de methoden of middelen betreffen waarmede een Volkenbondsorgaan zijn functie zal moeten vervullen. De beslissing van een procedure-kwestie zal dus de „middelen waarmede" of de „wijze waarop" aangeven.

4°. De beslissing over de kwestie mag de souvereiniteit der Bondsleden niet aantasten noch in hun rechten en plichten wijziging brengen.

Wij hebben in de inleiding tot dit hoofdstuk reeds opgemerkt, dat door de aanvaarding van het eenstemmighedsbeginsel in het Pact, de leden van den Volkenbond van den aanvang af een soort vetorecht verkregen hebben om te verhinderen, dat een beslissing tegen hun wil genomen zou worden, maar dat de gestrengheid van dit beginsel door talrijke uitzonderingen verzacht wordt.

Waarom is dit eenstemmighedsbeginsel als hoofdregel in art. 5 § 1 vooropgesteld? Men heeft hierdoor willen beletten, dat door overstemming inbreuk zou kunnen worden gemaakt op de souvereiniteit der staten, leden van den Volkenbond <sup>1)</sup>). Immers geen enkele staat zou zich tegen zijn wil laten binden door een besluit van andere staten. Dit zou hij als een aantasting van zijn souvereiniteit beschouwen.

De samenstellers van het Pact hebben het zoo vanzelf-sprekend geacht, dat, waar een beslissing zou moeten genomen worden door een groep onafhankelijke staten, het eenstemmighedsbeginsel zou gelden, dat zij het aanvankelijk onnoodig hebben geacht dit beginsel uitdrukkelijk in het Pact neer te leggen. In de eerste ontwerpen van het Pact ontbreekt dan ook het tegenwoordige lid 1

<sup>1)</sup> BOMLI blz. 32: „Quand deux ou plusieurs Etats indépendants tiennent une conférence, on fait toujours valoir le principe traditionnel, que les résolutions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité des voix de tous les Etats représentés, le principe découle de l'idée de la souveraineté".

RAY blz. 223: „La règle de l'unanimité tient aux conditions fondamentales d'existence des Etats; sauf exception dûment consentie, les Etats ne seront liés que par l'adhésion de leur représentant à une décision".

van art. 5. Zoo luidde bijv. het eerste WILSON-ontwerp, dat gebaseerd was op de ontwerpen van PHILLIMORE en HOUSE, als volgt <sup>1)</sup>: „The body of Delegates shall regulate their own procedure and shall have power to appoint such committees as they may deem necessary to inquire into and report upon any matters which lie within the field of their action”.

„They shall organize a secretariat to act as their ministerial agency and the expense of maintenance of the secretariat shall be born as they may prescribe”.

„In all matters covered by this article the Body of Delegates may decide by a majority vote of the whole Body”.

Het is door toedoen der Vereenigde Staten geweest, dat het eenstemmighedsbeginsel uitdrukkelijk in het Pact is vastgelegd <sup>2)</sup>. Op aanraden van ex-president TAFT heeft WILSON voorgesteld, het beginsel van eenstemmigheid uitdrukkelijk in het Pact op te nemen. En in de 11e vergadering der Volkenbondscommissie van 22 Maart 1919 is dienovereenkomstig een amendeeringsvoorstel van Lord CECIL aangenomen, waardoor aan art. 4 van het ontwerp van 14 Febr. toegevoegd is:

„Except where otherwise expressly provided in the present Covenant decisions at any meeting of the Body of Delegates or of the Executive Council require the agreement of all the states represented at the meeting” <sup>3)</sup>.

Men kon gerust zeggen, dat, al bestond lid 1 van art. 5 niet, de beslissingen toch met eenstemmigheid zouden moeten genomen worden, tenzij een uitdrukkelijke bepaling een andere stemverhouding eischte. Dit is een noodzakelijk gevolg van het soevereiniteitsbeginsel.

Aan den anderen kant kan men echter zeggen, dat een uitdrukkelijke bepaling toch niet overbodig is, aangezien de leden van den Volkenbond door hun toetreding een deel van hun soevereiniteit prijs gegeven hebben. Wanneer men „sovereiniteit” neemt in de beteekenis van het „niet onderworpen zijn aan een hooger gezag”, dan zou men kunnen zeggen, dat de staten in hunne verhouding tot de Volkenbond niet meer soverein zijn. Zoo mogen zij bijv., niet meer zonder voorafgaande onderwerping van hunne

<sup>1)</sup> MILLER vol. II blz. 12.

<sup>2)</sup> RICHES blz. 34 en 35.

<sup>3)</sup> MILLER vol. I blz. 315.

geschillen aan vreedzame beslechtsprocedures, of in strijd met zekere Bondsbesluiten oorlog voeren en zijn er ook beslissingen voorzien die met  $\frac{2}{3}$  meerderheid genomen kunnen worden. Met het oog daarop is een uitdrukkelijke bepaling inderdaad niet overbodig aangezien het eenstemmighedsvereischte als algemeen grondbeginsel niet meer van-zelf-sprekend is van het oogenblik af, waarop de staten hun souvereiniteit in allerlei opzichten aan banden hebben gelegd.

Wat moet men nu echter onder aantasting van souvereiniteit verstaan? Het is moeilijk in het algemeen en van te voren vast te stellen, wanneer op de onafhankelijkheid van een staat inbreuk gemaakt wordt. Maar dit kan men wel zeggen, dat die inbreuk zeker aanwezig is, wanneer zonder de goedkeuring van een staat verandering wordt gebracht in zijn rechten en plichten of zijn rechtspositie gewijzigd wordt.

En wij zijn verder van meening, dat de vraag of de souvereiniteit in een bepaald geval aangetast wordt of zal worden, objectief moet worden beoordeeld en ook voor objectieve beoordeeling vatbaar is. De vrijheid tot subjectieve beoordeeling van dit punt zou een te groot machtsmiddel zijn in handen van een lid, dat te kwader trouw is. Immers, een dergelijke staat zou dan enkel door opwerping van de exceptie van aantasting van zijn souvereiniteit art. 5 § 2 van het Pact kunnen uitschakelen, wat volstrekt onaannemelijk is.

#### § 4. *Enumeratie van procedure-kwesties*

Nadat wij aldus het begrip „questions de procédure” in het algemeen hebben trachten te bepalen, willen wij de boven voorgestelde omschrijving thans gebruiken als richtsnoer om bij de behandeling van de afzonderlijke gevallen te kunnen bepalen, of wij met een procedure-kwestie te maken hebben, of niet.

Welke gevallen kunnen wij terstond zonder twijfel en naar algemeene opvatting tot de lijst der procedure-kwesties rekenen? HOYER <sup>1)</sup> rekent tot de procedure-kwesties:

- 1°. La décision pour la création d'une commission d'enquête
- 2°. Les questions de règlement intérieur.

<sup>1)</sup> HOYER, *Le Pacte de la Société des Nations* blz. 93.



3°. La décision d'appeler ou non un membre de la Société à participer aux délibérations du Conseil en cas où ses intérêts sont affectés par les résolutions à prendre.

4°. La décision de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire.

5°. La décision d'établir le siège de la Société ailleurs qu'à Genève.

YEPES en DA SILVA <sup>1)</sup> geven de volgende opsomming:

„Pour les questions de procédure d'après l'article 5 § 2 la simple majorité suffit. Outre les cas de procédure communs à l'Assemblée et au Conseil, que nous avons ci dessus examinés (1° La désignation des commissions d'enquête; 2°. Toutes décisions prises en vertu du règlement), citons maintenant les exceptions spéciales au Conseil:

a. La disposition de l'article 4 § 5 concernant l'invitation adressée à un membre de la Société non représenté au Conseil pour siéger quand il a un intérêt particulier dans les résolutions qui vont être prises.

b. La décision de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire d'après l'article 2 du règlement intérieur de l'Assemblée.

c. Quelques commentateurs font rentrer dans la même catégorie la décision d'établir le siège de la Société ailleurs qu'à Genève.”

RICHERS <sup>2)</sup> behandelt zeven onderwerpen, welke volgens hem, naar de praktijk van den Raad en de Vergadering beoordeeld, door deze organen als procedure-kwesties zijn beschouwd. „In the pages immediately following” zegt RICHERS „each subject which has been held by the Council or by the Assembly to be a „matter of procedure” will be discussed:

1°. Both the Assembly and the Council have considered from the first that matters pertaining to the order of the business and the determination of the rules of procedure are matters of procedure subject to settlement by majority vote.

<sup>1)</sup> J. M. YEPES et DA SILVA, *Commentaire du Pacte de la S. D. N. et des Statuts de l'Union Panaméricaine* blz. 148.

<sup>2)</sup> RICHERS blz. 54.

De bedoeling van RICHERS is, een opsomming van gevallen te geven, ten aanzien waarvan een of meer precedenten bestaan, waarin Raad of Vergadering een dergelijk geval tot de procedurekwesties heeft gerekend. Dat de punten 4 en 7 in deze lijst genoemd mogen worden, lijkt ons ten eerste te betwijfelen. In verband met punt 7 merkt RICHERS (blz. 71) zelf op: „However neither the Assembly nor the Council has in fact asked the Permanent Court by majority vote for an advisory opinion and neither body has come to a definite conclusion on whether it would be proper to do so”.

2°. All decisions relating to individuals are to be deemed matters of procedure, according to the rules of procedure of the Council and of the Assembly, and consequently such decisions are taken by majority vote.

3°. The Assembly has not only made its selection of officers by majority vote, but at its first session made the bold decision that the selection of non-permanent members of the Council constituted a matter of procedure.

4°. The first declaration to the effect that decisions to establish, as well as the decisions relating to the personnel of committees of inquiry, should be treated as procedural questions, was made by a sub-committee of the First Committee of the second Assembly in a report subsequently accepted by the First Committee.

5°. Although the Sino-Japanese dispute did nothing to strengthen the view that the establishing of commissions of inquiry as well as the selection of their personnel are to be treated as matters of procedure, it was responsible for the creation of another precedent of great importance; namely that the Council may by majority vote invite non-members to attend its meetings.

6°. Another precedent which may be of some slight importance in determining how the League organs interpret the meaning of „matters of procedure” was established by a Council decision taken in connection with the awarding of contracts for the construction of the buildings of the League of Nations.

7°. We have now reached a subject in respect to which the League organs have been less bold in defining what constitutes „matters of procedure” within the meaning of art. 5 § 2 of the Covenant, but also one in which they have hesitated to close the matter by a decision to the effect that it is not one of procedure. The point in question is whether the Assembly and the Council must act by unanimous vote or merely by majority in requesting an advisory opinion from the Permanent Court of International Justice.”

In de commentaren van RAY en SCHÜCKING-WEHBERG vindt men geen enumeratie van de procedure-kwesties.

RAY geeft zijn eigen meening niet te kennen, maar stelt zich voor de twijfelachtige gevallen tevreden met een uiteenzetting van de opvatting in de praktijk en de rechtsliteratuur.

SCHÜCKING-WEHBERG daarentegen zijn veel positiever. Zoo vindt men op blz. 517 van hun commentaar op het Pact 3e druk deel I de volgende opmerking: „Als Ausnahmeregel wird die Vorschrift des Art. 5 Abs. II gewiss, wie DJUVARA (Ass. C. I. 50) bemerkte, einschränkend interpretiert werden müssen. Dabei darf aber der Zweck der Vorschrift und die erläuternde Bemerkung der Satzung, dass die Ernennung von Ausschüssen zur Untersuchung besonderer Angelegenheiten stets als Frage des Verfahrens zu betrachten ist, nicht aus dem Auge verloren werden. Als Angelegenheiten des Verfahrens sind besonders Fragen der Geschäftsordnung von Bundesversammlung und Rat zu betrachten”.

Wanneer wij na dit overzicht uit de literatuur ook onzerzijds trachten, eene lijst van procedure-kwesties op te stellen, worde ter toelichting daarvan opgemerkt, dat in deze lijst alleen die gevallen zijn opgenomen welke volgens een vaststaande praktijk en naar algemeene opvatting zonder twijfel als „questions de procédure” in den zin van art. 5 § 2 beschouwd worden. Er zijn derhalve geen gevallen in ondergebracht, die door de Volkenbondsorganen wel eens als procedure-kwesties zijn behandeld, maar niettemin nog steeds discussies in de vergaderingen uitlokken en dien overeenkomstig ook in de rechtsliteratuur nog als onopgeloste problemen worden beschouwd.

Met dit voorbehoud voor oogen kunnen wij de volgende opsomming geven van besluiten, die als procedure-kwesties behandeld worden:

1°. Alle beslissingen, op grond van de huishoudelijke reglementen, van den Raad of de Vergadering genomen.

Art. 19 § 3 van het reglement der Vergadering bepaalt: „Sont considérées comme questions de procédure, toutes décisions prises en vertu des articles du présent règlement.”

Een artikel gelijkloidend aan deze bepaling is in het reglement van den Raad niet te vinden, doch men kan veilig aannemen, dat dergelijke besluiten ook door den Raad als procedure-kwesties beschouwd worden <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 517.

2°. Besluiten tot wijziging of vaststelling van de huishoudelijke reglementen van Raad en Vergadering.

Art. 28 van het reglement van orde van de Vergadering bepaalt: „Le présent règlement peut être modifié par décision de l'Assemblée prise à la majorité des voix, après rapport d'une commission” en art. 14 van het reglement van den Raad: „Sous réserve des dispositions du Pacte, le présent Règlement peut être modifié par une décision prise à la majorité des trois quarts, pourvu que la proposition tendant à cette modification ait été préalablement portée à l'ordre du jour”.

In 1921 heeft Mr. STRUYCKEN het voorstel gedaan om ter verduidelijking van het aangehaalde art. 14, en juist met het oog op deze reglementen van orde, art. 5 § 2 van het Pact aan te vullen, door tusschen „y compris” en „la désignation” in te voegen de woorden: „leur règlement d'ordre intérieur et” als gevolg waarvan art. 5 § 2 zou zijn gaan luiden: „Toutes décisions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris leur règlement d'ordre intérieur et la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion”. Door dit amendement zou uitdrukkelijk zijn komen vast te staan, dat kwesties met betrekking tot het huishoudelijke reglement procedure-kwesties zijn. Volgens Mr. STRUYCKEN diende de verwijzing naar het Pact in art. 14 van het reglement van orde van den Raad verduidelijkt te worden. De amendementen-commissie daarentegen was van een andere meening. Volgens haar en ook volgens de eerste commissie der Vergadering was het amendement overbodig, aangezien het niet te betwijfelen was, dat aangelegenheden betreffende de huishoudelijke reglementen procedure-kwesties zijn. Het voorstel-STRUYCKEN werd bij gevolg niet aangenomen.

De Raad en de Vergadering hebben deze besluiten feitelijk ook altijd als „questions de procédure” beschouwd. Hierbij kan nog opgemerkt worden, dat zoowel het huishoudelijk reglement van den Raad als dat van de Vergadering in 1920 met meerderheid van stemmen vastgesteld zijn.

### 3°. Besluiten betreffende de benoeming of aanstelling van personen

a. Art. 21 §§ 1, 2 van het reglement der Vergadering: „Toute décision concernant des personnes est prise au scrutin secret. Si aucun nom n'obtient la majorité au premier tour, on procède à un second tour, mais dans ce cas, le vote ne portera plus que sur deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité le candidat le plus âgé est élu.”

Art. 10 van het reglement van den Raad: „Toute décision concernant des personnes sera prise en séance privée. A la demande d'un membre du Conseil, le vote aura lieu au scrutin secret.”

Het is duidelijk, dat de Raad en de Vergadering deze besluiten als procedure-kwesties beschouwen, want anders zouden zij in strijd met art. 5 § 1 van het Pact gehandeld hebben, door de aangehaalde bepalingen in de huishoudelijke reglementen op te nemen. Er kan geen twijfel heerschen, dat besluiten tot benoeming of aanstelling van personen „décisions” zijn in den zin van art. 5 § 1 van het Pact. Wanneer zij dus toch met meerderheid van stemmen genomen kunnen worden, wil dat zeggen, dat zij tot de procedure-kwesties gerekend worden.

b. Art. 5 § 2 van het Pact bepaalt, dat commissies van onderzoek met meerderheid van stemmen, benoemd kunnen worden. Zooals reeds is opgemerkt onderscheidt men hier ook tusschen de beslissing om een onderzoek aan een commissie op te dragen en de benoeming van de leden van een dergelijke commissie. Deze laatste benoeming kan naar algemeene opvatting als procedure-kwestie met meerderheid van stemmen plaats vinden. Zeer betwist is echter of ook het aan de benoeming ten grondslag liggende besluit tot instelling van een commissie van onderzoek als procedure-kwestie beschouwd kan worden.

Men is het er algemeen over eens, dat de benoeming van den Secretaris-generaal eenstemmig moet geschieden<sup>1)</sup>. Art. 6 § 2

<sup>1)</sup> RAY blz. 233 noot 1.

„Si l'on tient au texte du Pacte, l'unanimité serait nécessaire au Conseil; et le fait qu'on stipule que la majorité suffit à l'Assemblée confirme cette interprétation. . . . Mais il y a de si fortes raisons pratiques d'admettre la règle de la majorité que nous hésitons à soutenir la thèse juridique inverse”.

SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 560.

„Dass der Beschluss des Rates einstimmig sein muss, ergibt sich aus der Gegenüber-

van het Pact bepaalt: „Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par suite le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée”. Indien de Secretaris-Generaal, zoo redeneert men, met meerderheid van stemmen door den Raad gekozen kon worden, had men dit uitdrukkelijk vastgesteld, evenals men dit voor de goedkeuring van de benoeming door de Vergadering gedaan heeft. Dat art. 9 van het reglement van den Raad vaststelt, dat alle besluiten betreffende personen met meerderheid van stemmen kunnen worden genomen, doet hier niet ter zake, aangezien het reglement niet aan het Pact kan derogeren.

De Secretaris-Generaal, die SIR ERIC DRUMMOND opgevolgd is, JOSEPH AVENOL, is in 1933 door een eenstemmigen Raad gekozen. Er heerscht, zooals men ziet, weinig twijfel ten aanzien van de bedoeling van het Pact.

Ofschoon ook o.i. deze grammaticale interpretatie in geval van twijfel het meeste gewicht in de schaal moet leggen, zouden wij desniettemin de benoeming van den Secretaris-Generaal tot de procedure-kwesties willen rekenen. En wel op grond van de volgende argumenten.:

- 1°. worden dergelijke benoemingen van personen algemeen tot de procedure-kwesties gerekend;
- 2°. de benoeming is een huishoudelijke aangelegenheid van den Bond, die den leden geen nieuwe plichten oplegt;
- 3°. kan er geen aantasting van soevereiniteit uit volgen en
- 4°. zou het vereischte van eenstemmigheid bij verzet van een der leden het geheele mechanisme van den Bond kunnen belemmeren <sup>1)</sup>.

---

stellung des Rates und der Mehrheit der Versammlung. Hätte man einen Mehrheitsbeschluss des Rates für ausreichend gehalten, so hätte das ausdrücklich betont werden müssen. Eine Ernennung eines Generalsekretärs durch Mehrheitsbeschluss des Rates ist demnach unzweifelhaft satzungswidrig. Was von der Ernennung gilt, muss auch für den Fall der Absetzung gelten.”

YEPES et DA SILVA blz. 169.

„Ceux qui s'attachent à une interprétation purement grammaticale de l'alinéa 2 soutiennent la thèse de l'unanimité. En effet — disent-ils — il résulte de la confrontation du Conseil et de l'Assemblée que la décision de celui là doit être unanime. Si l'on avait estimé qu'une décision de la majorité du Conseil était suffisante, on aurait dû le souligner spécialement comme on l'a fait pour l'Assemblée.

<sup>1)</sup> YEPES et DA SILVA blz. 170.

„Quel est le sens profond de la règle de l'unanimité posée par l'article 5 du Pacte? Il n'est autre que le souhait de sauvegarder la souveraineté des Etats membres de la Société, c'est à dire, de ne pas les forcer à modifier leurs lois intérieures ou à accepter des

#### 4°. Het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad

De niet-permanente leden van den Raad worden met meerderheid van stemmen benoemd, als zijnde een procedure-kwestie. Art. 4 § 1 van het Pact bepaalt: „Le Conseil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir.”

De samenstellers van het Pact hebben geen nadere toelichting gegeven van de wijze, waarop deze vier (sinds 1920 reeds aangegroeid tot tien) leden benoemd moesten worden. In 1920 was het dus noodig, dat de Vergadering dit voor de toekomst vaststelde. Aan de eerste commissie werd opdracht gegeven, deze regeling voor te bereiden en ter uitoefening van deze opdracht zijn met behulp van een ondercommissie een vijftal ontwerp-resoluties opgesteld. Hiertoe behoorde als vijfde punt de volgende bepaling: „Les présentes dispositions constituent des actes de procédure dans le sens de l'art. 5 § 2 du Pacte”.

Deze bepaling had reeds in de eerste commissie aanleiding gegeven tot langdurige discussies over de vraag, of wel inderdaad alle in de ontworpen resolutie opgenomen punten tot de procedure-kwesties gerekend mochten worden. Vooral hetgeen betreffende de herkiesbaarheid der leden en de benoeming op grond van een geographische indeeling voorgesteld werd, lokte in dit opzicht veel verzet uit <sup>1)</sup>. Dat de eigenlijke benoeming der leden een procedure-kwestie is, werd echter door niemand betwist. Dienover-

---

décisions prises par une majorité contre les intérêts vitaux d'une minorité. Or, la nomination du Secrétaire général est une question ne concernant que le fonctionnement intérieur de la Société et rentrant, partant, dans le domaine de la procédure dont parle l'article 5. L'exigence de l'unanimité serait déplacée dans ce cas. Du reste une telle exigence pourrait aboutir à un arrêt complet et instantané de toute la vie de la Société si la question de personnes venait un jour à se poser pour les membres du Conseil à propos de la nomination d'un nouveau Secrétaire général”.

<sup>1)</sup> Mr. STRUYCKEN (*Ass. C. I* 1920 blz. 39): „soutient que la résolution qu'on vient de prendre sur la motion de M. Koo (proposition de M. Koo „Lors des désignations par l'Assemblée de 1920 des quatre membres non permanents, trois membres seront choisis parmi les membres d'Europe et des deux Amériques et un parmi les membres d'Asie et des autres parties du monde”) ne peut être considérée comme une question de procédure, puisqu'elle introduit dans la Société un système de représentation que le Pacte ignore; il faut par conséquent la présenter comme une proposition séparée, à laquelle ne s'applique pas la Résolution”.

eenkomstig heeft de Vergadering reeds de eerste maal de niet-permanente leden van den Raad met meerderheid van stemmen benoemd, wat sindsdien vaste praktijk is gebleven en trouwens ook nauwelijks anders zou kunnen.

Tenslotte heeft op 5 Oct. 1921 de Vergadering een amendement <sup>1)</sup> op art. 4 aangenomen, waarin bepaald werd, dat zij met een twee-derden-meerderheid de regels voor de wijze van benoeming van de niet-permanente leden van den Raad kon vaststellen. Nadat dit amendement het vereischte aantal ratificaties had verkregen, heeft de Vergadering in 1926 ter uitvoering van het nieuwe voorschrift van het Pact een resolutie aangenomen, waarbij die regels vastgesteld werden. Art. 3 van deze resolutie bepaalt: „Non obstant les dispositions qui précèdent, l'Assemblée peut en tout temps et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que par application de l'art. 4 du Pacte, il sera procédé à une nouvelle élection de tous les membres non-permanents du Conseil. En pareil cas, il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection”.

5°. Het besluit om de Vergadering in buitengewone zitting bijeen te roepen te Genève, zetel van den Volkenbond, of ook elders.

Art. 3 van het Pact bepaalt: „L'Assemblée se compose de Représentants des membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.”

Het besluit tot bijeenroeping, dat ongetwijfeld een „décision” is in den zin van art. 5 van het Pact, wordt door de Vergadering als een procedure-kwestie beschouwd. Getuige art. 2 van haar reglement van orde: „L'Assemblée se réunit au siège de la Société ou, en cas de circonstances exceptionnelles, en tout autre lieu désigné par l'Assemblée ou par le Conseil, votant à la majorité, ou approuvé par la majorité des membres de la Société.”

---

<sup>1)</sup> Art. 4 § 3 Pact. „L'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des membres non permanents du Conseil et en particulier, celle concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité.”



Uit deze korte opsomming blijkt, dat er maar heel weinig aangelegenheden zijn, waarvan men met zekerheid kan zeggen, dat zij naar algemeene opvatting tot de procedure-kwesties behooren.

Gezien de moeilijkheid om een scherpe definitie van het begrip „questions de procédure” in art. 5 § 2 te geven, zullen de Raad en de Vergadering telkens voor de vraag komen te staan, of deze of gene aangelegenheid een procedure-kwestie is en of daarover derhalve wel of niet met meerderheid van stemmen een beslissing mag worden genomen. Maar voordat deze vraag kan worden beantwoord zal moeten vaststaan, dat de Raad en Vergadering competent zijn om in concreto procedure-kwesties en fond-kwesties van elkaar af te bakenen. Bovendien zal daarbij nog een tweede probleem rijzen, nl. dit: indien eenmaal is vastgesteld, welk orgaan mag uitmaken of een bepaalde kwestie tot de procedure- of tot de fond-kwesties behoort, met welke stemverhouding moet dat orgaan dan beslissen, dat deze of gene kwestie een „question de procédure” is? M.a.w.: kan men de vraag procedure-kwestie of niet? zelf als een procedure-kwestie beschouwen?

Wij stellen ons dus voor, eerst na te gaan, welk orgaan competentie bezit ter beslissing van de vraag wat procedurekwesties zijn, en daarna te behandelen de vraag, welke stemverhouding voor die beslissing vereischt is. Deze beide vragen worden besproken in het tweede hoofdstuk, de eerste onder A (blz. 41 en vlg), de tweede onder B (blz. 77 en vlg).

---

## TWEEDE HOOFDSTUK

### DE INTERPRETATIE VAN HET PACT

#### A. COMPETENTIE TER BESLISSING WAT PROCEDURE-KWESTIES ZIJN

##### § 1. *Het gemis van een uitdrukkelijke interpretatie-bepaling*

Welk orgaan is bevoegd vast te stellen dat een bepaalde aan-  
gelegenheid een procedure-kwestie is?

Deze vraag is voor het eerst in 1920 gerezen, tijdens de 19e vol-  
tallige zitting der eerste Vergadering. Het geval lag als volgt. Men  
had een ontwerp-resolutie opgesteld, dat betrekking had op de be-  
noeming van niet permanente leden van den Raad. Als vijfde  
punt bepaalde dit ontwerp: „Les présentes dispositions consti-  
tuent des actes de procédure dans le sens de l'art. 5 § 2 du Pacte”.  
MILLEN <sup>1)</sup>, vertegenwoordiger van Australië meende, dat de Ver-  
gadering niet de bevoegdheid had om uit te maken, wat een „acte  
de procédure” was, want anders zou zij geleidelijk aan den gehee-  
len tekst van het Pact kunnen wijzigen enkel door deze of gene  
handeling tot een „acte de procédure” te verklaren. MILLEN ver-  
geleek het Pact met de constitutie van een federalen staat. In een  
bondsstaat nu was het parlement nooit bevoegd om te beoordee-  
len, of een kwestie constitutioneel in orde is of niet. Dit wordt al-  
tijd beoordeeld door een orgaan buiten het parlement: „Il faut se  
rappeler que le Pacte est pour cette Assemblée ce qu'une consti-  
tution écrite est pour un état fédéral, or dans un état fédéral, le  
parlement n'est pas compétent pour juger si une question est

<sup>1)</sup> MILLEN (*Ass. P.* 1920 blz. 424).

„La discussion du dernier point examiné fait ressortir une très grave omission dans le Pacte même. En effet, il ne dit pas quelle est l'autorité qui doit décider si une question est de simple procédure ou d'ordre constitutionnel. . . . Je prétends que l'Assemblée n'a pas elle même la compétence voulue pour déterminer ce qu'est un acte de procédure, autrement, il lui serait facile de modifier petit à petit le texte tout entier du Pacte en déclarant que tel ou tel acte est un acte de procédure”.

d'ordre constitutionnel ou non. Toutes constitutions de ce genre que je connais indiquent l'autorité étrangère au Parlement à laquelle sont soumis les différends qui peuvent s'élever au sujet de la validité d'un acte du Corps législatif."

Volgens SCHANZER <sup>1)</sup>, vertegenwoordiger van Italië, was de Vergadering volledig bevoegd, al wees het Pact geen administratiefrechtelijk orgaan aan: „Je ne puis pas accepter la théorie du délégué de l'Australie qui prétend que le Pacte ne crée pas une autorité compétente pour trancher ces questions. Pour moi au contraire, l'Assemblée a pleine souveraineté pour décider si une question est de procédure ou non”.

Zooals uit het voorstel MILLEN, om een officieelen interpretator van het Pact te benoemen, blijkt, moet de vraag of iets een procedure-kwestie is of niet, door dat orgaan beantwoord worden, dat competent is, om het Pact te interpreteren. Onjuist lijkt ons echter de opvatting, als zou er geen orgaan reeds bevoegd zijn om het Pact te interpreteren en als zou een orgaan dus nog uitdrukkelijk hiertoe aangewezen moeten worden.

In wezen komt dus de aan het begin van dit hoofdstuk gestelde vraag neer op de kwestie, wie bevoegd is het Pact te interpreteren. Leverde het begrip „questions de procédure” geen moeilijkheid op, dan zou art. 5 § 2 enkel toegepast behoeven te worden en wel door de Vergadering of den Raad, al naar gelang in een van die organen een kwestie aanhangig was, waarbij art. 5 § 2 van het Pact toegepast moest worden. Er kan geen twijfel bestaan, dat de Raad en Vergadering bevoegd zijn het Pact toe te passen. Het Pact is immers juist leiddraad voor deze organen. Heerscht er echter ten aanzien van de beteekenis van een pactsartikel twijfel, dan zal dat artikel geïnterpreteerd moeten worden, voor dat er van toepassing sprake kan zijn. Mogen de Raad en Vergadering niet alleen de bepalingen van het Pact toepassen, maar ook een verduidelijking geven, waar dit noodig is? Zou de Raad bijv. een resolutie kunnen vaststellen, waarin hij verklaart wat voortaan onder „questions de procédure” zal worden verstaan?

Tevergeefs zoekt men in het Pact de eene of andere bepaling hieromtrent. Alleen art. 13 § 2 van het Pact verklaart: „Parmi les différends qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire on déclare tels les *différends relatifs à l'inter-*

<sup>1)</sup> SCHANZER (*Ass. P.* 1920 blz. 426).

*prétation d'un traité*, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue ou à la réparation due pour une telle rupture". Hiermee overeenstemmend is het corresponderend art. 36 van het statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie, waarin dit laatste competent wordt verklaard om geschillen betreffende de interpretatie van een verdrag te beslechten tusschen partijen, die de verplichte rechtsmacht van het Hof aanvaard hebben. Het Hof zal dientengevolge ook competent zijn, een geschil op te lossen betreffende de uitlegging van het Pact. Maar, men vergeet hierbij niet, dat deze interpretatiebevoegdheid in zeer beperkten zin moet opgevat worden. Immers er moet over de uitlegging een geschil bestaan tusschen twee staten en deze staten of, onder omstandigheden, een hunner moeten dat geschil voor het Hof gebracht hebben. En bovendien zal de beslissing van het Hof enkel voor partijen bindend zijn <sup>1)</sup>.

Wij zien dus, dat noch het Pact noch het Statuut van het Hof een uitdrukkelijke bepaling bevatten, die in algemeenen zin aan een of ander orgaan de bevoegdheid verleent, het Pact te interpreteren.

Het gemis van een dergelijke bepaling is reeds in 1919 gevoeld <sup>2)</sup> en toen ter sprake gekomen in de 12e zitting van de Volkenbondsc commissie der Vredesconferentie. De Fransche vertegenwoordiger LARNAUDE had een voorstel tot amendeering van art. 14 van het Pact ingediend, bij amendeering waarvan het Hof als officieele interpretator van het Pact aangesteld zou zijn. Het huidige art. 14 zou dan gewijzigd aldus geluid hebben: „Le Conseil exécutif arrêtera le plan de création d'une Cour permanente de Justice internationale; cette cour dès son apparition aura compétence pour entendre et juger

a. Toute question qui lui serait soumise par le corps des délégués ou par le Conseil exécutif.

b. Toute question surgissant de l'interprétation du Pacte établissant la ligue.

c. Tout différend qui, avec l'assentiment de la Cour et du Conseil exécutif, l'une quelconque des parties désirerait lui voir soumettre”.

<sup>1)</sup> Art. 59 Statuut: „La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé”.

<sup>2)</sup> D. H. MILLER II blz. 516.

Het amendement LARNAUDE is wel aangenomen, maar juist met uitzondering van punt *b* en overigens onder voorbehoud van redactie. Tegen gedeelte *b* van het voorstel hebben zich ORLANDO en Sir ROBERT CECIL verzet. Volgens hen was het beter, den Raad, die de taak had het Pact toe te passen, ook de interpretatie-moeilijkheden te laten oplossen: „ORLANDO estime que cette précision est dangereuse et qu'il est préférable de laisser au Conseil qui applique le Pacte, la mission de résoudre les difficultés d'interprétation." Deze gedachtengang werd ook door de overige leden van de commissie algemeen gedeeld en punt *b* werd dientengevolge achterwege gelaten.

Eenigen tijd later, in 1920 is deze kwestie opnieuw naar voren gebracht. De Columbiaansche regeering had nl. een voorstel ingediend ter verduidelijking van art. 5 van het Pact. Volgens dit amendementsvoorstel zou voortaan eene meerderheid van twee derden voldoende zijn voor beslissingen, welke geen anderen inhoud hebben dan de beginselen van het Pact in toepassing te brengen. Tijdens de discussies over dit voorstel vestigde SCIALOJA <sup>1)</sup> de aandacht der leden op de kwesties van interpretatie: „Il y a lieu de remarquer que si une interprétation du Pacte devait lier l'Assemblée pour toujours on pourrait arriver à une situation absurde. Il conviendrait donc d'établir que l'interprétation du Pacte donnée par l'Assemblée ne lie pas celle-ci pour l'avenir. D'autre part la nécessité s'impose de faciliter l'interprétation." Naaraanleiding van deze opmerking van SCIALOJA hebben verschillende leden, o.a. SEFERIADES, MOTTA, ERICH en ROLIN, hun meening uiteengezet over het meest bevoegd orgaan om het Pact te interpreteren. SEFERIADES bijv. stelde voor, art. 5 als volgt te amendeeren: „L'Assemblée est compétente pour interpréter les clauses du présent Pacte. Dans ce cas elle se prononce à la majorité des voix". Dit voorstel werd door SCIALOJA bestreden: „L'Assemblée pour pouvoir avancer dans ses travaux doit pouvoir résoudre certaines questions, mais il ne faut pas lui donner la compétence de résoudre en droit; il doit en tout cas, subsister la possibilité du recours à la Cour permanente de Justice internationale pour les Etats qui pourraient se considérer comme lésés par ces décisions".

Het voorstel SEFERIADES heeft verder ook geen consequenties gehad. Wij halen het geval slechts aan bij wijze van voorbeeld

<sup>1)</sup> Ass. 1921 C. I. blz. 94.

om aan te toonen, dat er steeds behoefte is gevoeld aan een uitdrukkelijke bepaling omtrent de bevoegdheid om het Pact te interpreteren <sup>1)</sup>. Amendeering van het Pact zou natuurlijk een oplossing voor ons vraagstuk kunnen geven, maar hoe zou zoo'n amendement moeten luiden? Zouden zoowel de Raad als de Vergadering bevoegd verklaard moeten worden, of slechts één hunner? Aan den anderen kant is er veel voor te zeggen om het Hof tot officieelen interpretator aan te stellen. Ook zonder door een amendeering van het Pact een oplossing te zoeken, kan men, dunkt ons, op grond van het bestaande Pact of van het Hof-Statuut het meest bevoegde orgaan aanwijzen, dus slechts redeneerend naar de reeds bestaande Volkenbondsorganisatie.

Wij betwijfelen, of het oogenblik gunstig is om het Pact te amendeeren, in dien zin, dat een speciaal orgaan als officieele interpretator wordt aangewezen. Hierdoor zou weliswaar de beoordeeling van de rechtmatigheid van het optreden der Volkenbondsorganen toevertrouwd kunnen worden aan een onpartijdig buitenstaand orgaan, wat een stap zou zijn in de richting van een internationale administratieve rechtspraak, maar de Volkenbond heeft dit stadium van evolutie nog niet bereikt. In tegenstelling met de meeste nationale staatsorganisaties vertoont de Volkenbond geen, althans geen duidelijke differentiatie in de functies die door zijn organen worden uitgeoefend. Welk orgaan van den Volkenbond zou men als de rechterlijke, de uitvoerende of de wetgevende macht kunnen beschouwen? Elke scheiding der machten ontbreekt in de Volkenbondsorganisatie. Vandaar, dat het ons wenschelijk toeschijnt, een oplossing te vinden in harmonie met de reeds bestaande Volkenbondsorganisatie. Hoe zal deze moeten luiden?

## § 2. *De verschillende soorten van interpretatie*

Alvorens de aan het slot van § 1 gestelde vraag te beantwoor-

<sup>1)</sup> FISCHER WILLIAMS „*Chapters on current international law and the League of Nations*” blz. 449.

„An agreement to refer questions of interpretation to that Court should become a common-forme clause in every instrument of international obligation. That the Covenant itself contains no such clause of interpretation is indeed a remarkable omission. If questions of interpretation cannot be settled by an authority, a wide door is open for evasion of Justice, and there is no assurance even of such Justice as is humanly possible in the not uncommon case of an honest difference of opinion.”

den, lijkt het ons noodzakelijk, de verschillende soorten van interpretatie te onderscheiden. Wij bedoelen hier niet een indeeling naar de methode, die bij het interpreteren gevolgd moet worden, maar veeleer eene naar het doel, dat met de verduidelijking van een bepaalden tekst beoogd wordt. O.i. hangt de bevoegdheid van een orgaan om een rechtsregel te interpreteren af van de soort interpretatie die beoogd wordt.

De noodzakelijkheid van een indeeling is door verschillende auteurs reeds ingezien, doch door anderen <sup>1)</sup> verwaarloosd, tengevolge waarvan hun opvattingen omtrent de bevoegdheid tot interpreteren aan duidelijkheid te wenschen overlaten.

Reeds in de Vergadering van 1921 hebben ERICH en MOTTA hierop gewezen. Naar aanleiding van een amendementsvoorstel, door de Columbiaansche regeering ingediend, zijn eenige interpretatiekwesities naar voren gebracht. Bij die gelegenheid heeft ERICH <sup>2)</sup> verklaard: „Il faut d'autre part établir une distinction entre l'interprétation ordinaire et l'interprétation authentique. L'interprétation ordinaire ou accidentelle doit être prise à la simple majorité des voix, alors que l'interprétation authentique ou constitutionnelle doit être décidée à la même façon que les amendements du Pacte”.

Een gelijksoortige onderscheiding maakte MOTTA: „Il faut distinguer entre les résolutions interprétatives ayant une portée générale c'est à dire ayant force d'engagement et les cas qui doivent être résolus immédiatement mais ne sont que de simples questions de procédure”.

Een uitvoeriger indeeling heeft SCHINDLER gemaakt in een voordracht, gehouden voor de Zwitsersche vereeniging voor internationaal recht <sup>3)</sup>. Hij onderscheidde:

- 1°. „die Auslegung durch Anwendung im konkreten Fall”;
- 2°. „die authentische Auslegung”;

<sup>1)</sup> FRANÇOIS „Handboek van het Volkenrecht” Deel I p. 351.

„De interpretatie van het Volkenbondsverdrag zal beschouwd kunnen worden te behooren tot de natuurlijke competentie van de (eenstemmige) Volkenbondsvergadering en derhalve ook hen binden die zich van stemming hebben onthouden. (Verwijzing naar SCHINDLER).”

SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 518.

„In Ermangelung eines für die Auslegung der Satzung speziell zuständigen Organs hat darüber die Bundesversammlung bezw. der Rat souverän zu entscheiden” (Verwijzing naar Ass. P. 1920 blz. 426; 424).

<sup>2)</sup> A., 1921 C. I blz. 94.

<sup>3)</sup> SCHINDLER „Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes” blz. 58.

3°. „die interpretatieve Resolution”.

Volgens SCHINDLER heeft de eerste soort interpretatie geen bindende kracht: „sie besitzt zwar das Gewicht eines Präjudizes, das, wenn es vom St. I. G. ausgeht, von grösster Autorität sein kann, schafft aber keine rechtliche Bindung für die Zukunft”.

De authentieke interpretaties kunnen volgens hem alleen tot stand komen langs denzelfden weg als een amendement, dus volgens de bepalingen van art. 26 van het Pact.

Wat de „interpretatieve Resolution” betreft, deze is in tegenstelling met de authentieke interpretatie, aan het Pact ondergeschikt. Zij verhoudt zich tot het Pact als een wet tot de grondwet in een staat, waar het materieele toetsingsrecht niet wordt erkend. Van daar dat deze resoluties, wat haar praktische uitwerking betreft, toch met de authentieke interpretatie gelijk staan <sup>1)</sup>.

Wanneer RAY <sup>2)</sup> in de inleiding van zijn commentaar op het Pact, zich de vraag stelt: „Qui a qualité pour interpréter le Pacte?”, voelt ook hij de noodzakelijkheid van een onderscheiding. RAY onderscheidt dan de authentieke en de accidenteele interpretaties. Noch de Vergadering noch de Raad zijn bevoegd om authentieke interpretaties te geven. Men mag volgens RAY niet zonder goedkeuring van de nationale regeeringen aan het Pact tornen, aangezien het Pact juist zijn rechtswaarde ontleent aan de constitutioneele goedkeuring door de verschillende staten leden van den Volkenbond. (Verwijzing naar RAYNALD Ass. P 1921 p 417). Doch aan den anderen kant zou het, volgens hem, dwaas zijn aan de Volkenbondsorganen elke bevoegdheid tot interpretatie te ontzeggen: „Si l'interprétation authentique n'est pas au pouvoir de l'Assemblée et du Conseil, on ne peut leur refuser qualité pour interpréter de quelque manière les textes qu'ils sont chargés d'appliquer”. En op blz. 50 van zijn commentaar zegt hij: „Il est admis en même temps qu'ayant à appliquer des textes, ils ont inévitablement à en préciser le sens en vue de l'accomplissement quotidien de leur mission”.

RAY geeft toe, dat een interpretatie, eenstemmig door de Vergadering goedgekeurd, een aanzienlijke moreele waarde zal heb-

<sup>1)</sup> SCHINDLER blz. 62 „der theoretische Vorrang der Verfassung wird anerkannt, aber die praktische Geltendmachung ist ausgeschlossen.”

Volgens dezen auteur zou alleen de Vergadering bevoegd zijn deze eenstemmig goedgekeurde resoluties te geven.

<sup>2)</sup> RAY blz. 42.



ben. Een dergelijke interpretatie heeft niettemin volgens SCIALOJA <sup>1)</sup> slechts: „une force directive pour le Conseil et l'Assemblée, parce que au dessus de ces deux grands corps sont les membres de la Société des Nations qui ne se considèrent pas liés par le vote de l'Assemblée”.

Een andere auteur, die dit onderwerp uitvoerig behandelt, is Prof. UDINA <sup>2)</sup>. Hij bespreekt de competentie van den Raad om tractaten in het algemeen te interpreteren, dus niet alleen het Pact, maar ook andere verdragen. De onderscheiding of indeeling, die aan zijn uiteenzetting ten grondslag ligt, is de volgende:

Wanneer men een interpretatie beoogt, die een algemeene strekking zal hebben en voor alle gevallen zal gelden, moeten alle staten, die de norm gemaakt hebben, ook de beteekenis er van voor goed kunnen vaststellen. Een dergelijke verduidelijking van een norm noemt men een authentieke interpretatie.

Wanneer echter de interpretatie betrekking heeft op een concreet geval, zullen de staten, die bij de uitlegging belang hebben, zelve tot verduidelijking van de norm voor dat concrete geval overgaan. Maar ook kunnen belanghebbenden de uitlegging aan een derde opdragen. Deze interpretatie is natuurlijk alleen bindend voor degenen, die zich van te voren gebonden hebben haar te aanvaarden. Deze soort uitlegging wordt door UDINA de gewone interpretatie (*interpretazione usuale*) genoemd.

Naast deze twee moet men dan nog onderscheiden de incidenteele interpretatie. Deze soort uitlegging vindt plaats, omdat er geen authentieke bestaat en een onmiddellijke toepassing van de kwestieuze bepaling door een orgaan van een der verdragstaten of door een gemeenschappelijk orgaan van meerdere staten noodzakelijk is. Zij is niet verbindend voor de toekomst en zelfs niet voor het concrete geval. Verder kan zij altijd door belanghebbenden aangetast en door een authentieke interpretatie vernietigd worden. Aldus prof. UDINA.

Wij hebben hierboven in het kort een overzicht trachten te geven van de verschillende onderscheidingen, die gemaakt kunnen worden ten aanzien van interpretaties. Wij gevoelen het meest voor de opvatting van UDINA, maar zullen toch eenigszins

<sup>1)</sup> Ass. 1923 C. I. blz. 13.

<sup>2)</sup> Prof. MANLIO UNDINA „Sulla competenza del Consiglio della Società delle Nazioni in tema d'interpretazione dei Trattati” (estratto dagli annali del seminario giuridico-economico della R. Università di Bari anno II fasc. I).

van dezen auteur moeten afwijken. Voorts zal het ook blijken, dat wij ons niet hebben kunnen vereenigen met SCHINDLER in verband met de interpretatieve resoluties.

De verschillende soorten van interpretatie, die wij meenen te moeten onderscheiden bij de beantwoording van de vraag, welk orgaan bevoegd is vast te stellen, wat een procedure-kwestie is, zijn de volgende:

- |  |                |
|--|----------------|
| 1°. de gewone interpretatie                      | } in concreto  |
| 2°. de incidenteele interpretatie                |                |
| 3°. de authentieke interpretatie                 | } in abstracto |
| 4°. de interpretatieve resoluties („directives”) |                |

Zooals uit het bovenstaande schema blijkt, kan men de verschillende soorten van interpretatie o.i. in twee groepen verdeelen: de interpretaties in concreto, d.w.z. uitsluitend voor een concreet geval gegeven, en de interpretaties in abstracto, d.w.z. voor een abstract geval en heel in het algemeen.

Hierbij zij nog opgemerkt, dat bij de volgende uiteenzetting enkel de interpretatie-bevoegdheid in verband met het Volkenbondsverdrag, en in het bijzonder met art. 5 § 2 daarvan ons interesseert, aangezien ons doel is na te gaan, welk orgaan bevoegd is om te beslissen, of iets een procedure-kwestie is of niet. UDINA behandelt daarentegen dit onderwerp in het algemeen, dus ook met betrekking tot andere verdragen.

### § 3. De gewone interpretatie

*Gewone interpretatie van het Pact is een interpretatie, in een concreet geval gegeven tengevolge van het ontstaan van een geschil tusschen staten over de beteekenis van een rechtsvoorschrift in het Pact.*

Het geschil betreft dus de uitlegging van een bepaling van het Pact. Een dergelijk geschil moet volgens UDINA <sup>1)</sup> bij den Vol-

<sup>1)</sup> UDINA blz. 17: „Quando poi sorgesse una controversia relativa all'interpretazione del patto fra gli Stati membri o fra membri e non membri della Società, la controversia stessa rientrerebbe fra quelle interessanti la Società e non potrebbe esser risolta che nei modi previsti dal Patto stesso e cioè direttamente fra le parti o meglio ancora, trattandosi di controversie suscettibili di tale soluzione, mediante un regolamento arbitrale o giudiziario. Se poi si trattasse di una controversia tale da condurre ad una rottura, quando le parti non l'avessero sottoposta alla procedura dell'arbitrato o a un regolamento giudiziario (da parte della Corte permanente di giustizia), essa dovrebbe esser deferita all'esame del Consiglio”.

kenbond aanhangig gemaakt worden en volgens de voorschriften van het Pact opgelost worden. Art. 13 van het Pact is derhalve van toepassing: „Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'*interprétation d'un traité*”. Hieraan voegt UDINA toe, dat, indien er gevaar voor oorlog mocht ontstaan en partijen het geschil niet aan een arbitrale of rechterlijke beslissing mochten onderwerpen, zij het voor den Raad zouden moeten brengen.

Wij kunnen ons niet in alle opzichten met deze opvatting vereenigen. In de eerste plaats gelooven wij niet, dat er vaak tusschen enkele staten naar aanleiding van een duistere bepaling in het Pact een interpretatiegeschil zal ontstaan, dat bij eenig orgaan aanhangig gemaakt zou moeten worden. O.i. is een oneenigheid over de toepassing van een bepaling van het Pact alleen mogelijk incidenteel, dus tijdens de behandeling van een ander geschil. Een dergelijke oneenigheid dient door een incidenteel interpretatie-besluit opgelost te worden. Dit is zoo, aangezien het Pact een algemeene organisatie tot instandhouding van den vrede in het leven roept en, in tegenstelling met vele andere verdragen, niet in bijzonderheden de rechtsverhoudingen tusschen een bepaalden staat A en een bepaalden anderen staat B regelt.

Dientengevolge zal er moeilijk een geschil tusschen twee staten kunnen ontstaan, dat uitsluitend de toepassing van het Pact raakt. Wel is echter mogelijk, dat incidenteel een Volkenbondslid of ook een niet-lid zich verzet tegen de wijze van toepassing van het Pact door een VolkenbondSORGAAN.

Gesteld bijv., dat na uittreding van een Volkenbondslid-mandataris, deze op grond van art. 22 van het Pact beweert zijn mandaat, ondanks zijn uittreding als lid, toch nog te mogen uitoefenen en dat de Volkenbond zich hiertegen verzet. Wie is dan bevoegd, dit geschil tusschen een gewezen lid en den Volkenbond betreffende de interpretatie van art. 22 van het Pact op te lossen? Men zou zich ook het geval kunnen indenken, dat na behandeling van een geschil door den Raad, een van de partijen geen genoegen

neemt met de beslissing van dat college en achteraf beweert, dat aan eene bepaling van het Pact een verkeerde interpretatie is gegeven. De behandeling voor den Raad is immers typisch een politieke, waarbij rechtsvragen al te vaak op zij geschoven worden. Wie moet nu een dergelijk interpretatie-geschil oplossen?

Het spreekt van zelf, dat Raad of Vergadering in een dergelijk geschil niet competent zijn, aangezien zij zelf partij in het geschil zijn. De Volkenbond kan natuurlijk het verzet van zijn lid of gewezen lid ter zijde schuiven en het recht van den sterkste doen gelden. Maar in zulk een geval zou het een redelijker oplossing zijn, indien met onderling goedvinden het geschil voor het Internationaal Gerechtshof gebracht werd. De Raad of de Vergadering zouden dit zelf niet kunnen doen, maar op grond van art. 34 van het Statuut zou een lid het geschil bij het Hof aanhangig kunnen maken en de overige leden zouden dan van hun interventierecht conform art. 63 van het Statuut gebruik kunnen maken.

Wat ons eerstgenoemde voorbeeld betreft, is het niet gezegd, dat het Hof in zijn uitspraak zou verklaren, óf dat het mandaat door een gewezen lid voortgezet mag worden, óf dat dit in strijd zou zijn met art. 22. Het zou ook kunnen verklaren, dat volgens art. 22 niet het Hof maar alleen de Vergadering of de Raad of zelfs de voormalige groote geallieerden bevoegd zijn een mandaat ook verder aan het beheer van een gewezen lid op te dragen, aangezien art. 22 authentiek geïnterpreteerd zou moeten worden, voordat een dergelijke opdracht mogelijk zou zijn.

In verband met het tweede voorbeeld zou men zich kunnen afvragen, of het wel mogelijk zou zijn, dat een Bondslid, zonder overeenstemming met den Bond, het Hof met de interpretatie van een bepaling van het Pact belast. Wij gelooven, dat dit rechte inderdaad wel mogelijk is, aangezien het Statuut van het Hof een dergelijke actie niet verbiedt. Het Pact heeft in alle opzichten het rechtskarakter van een tractaat en art. 36 van het Statuut verklaart het Hof bevoegd om verdragen te interpreteren.

Van meer belang is echter de vraag, in hoeverre andere Volkenbondsleden dan de partijen door een interpretatie, in die omstandigheden van het Hof uitgegaan, gebonden zouden worden. Zij worden natuurlijk wel gebonden, indien zij overeenkomstig art. 63 van het Statuut van hun interventierecht gebruik gemaakt heb-

ben. Maar hoe zou de rechtstoestand zijn, indien zij dit niet hadden gedaan? Voor dat geval bepaalt art. 59 van het Statuut: „La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé". De overige leden zouden zich terecht op deze bepaling kunnen beroepen en als leden van den Volkenbond zich niet gebonden behoeven te achten door de beslissing van het Hof, die eventueel in afwijking van het aanvankelijke Raads- of Assemblée-besluit genomen zou zijn. Het recht van den sterkste zou dan hier moeten gelden. De theoretische mogelijkheid van het bestaan van dergelijke contraire interpretaties (in dit geval een incidenteel interpretatiebesluit van een volkenbondsorgaan en een gewone interpretatie van het Hof) eischt het ontwikkelen van een theorie over de oplossing van dergelijke conflicten. Het Pact zwijgt hierover. In afdeling C van dit hoofdstuk zullen wij op dit onderwerp nader terug komen.

Tenslotte zou men zich kunnen afvragen, in hoeverre men zich op een gewone interpretatie van het Hof in de toekomst beroepen kan? Immers art. 59 van het Statuut bepaalt: „La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et *dans le cas qui a été décidé*".

In art. 84 van de eerste Conventie der tweede Haagsche vredesconferentie (1907), waar ditzelfde onderwerp geregeld wordt, komt de toevoeging: „et dans le cas qui a été décidé" niet voor. Deze bepaling heeft ook geen zin, waar de beslissing juist over een interpretatie-kwestie heeft geloopt, en moet voor dergelijke uitspraken als niet geschreven worden beschouwd <sup>1)</sup>. Een gerechtelijke uitspraak omtrent de interpretatie van het Pact of van eenig ander staatsverdrag is inderdaad slechts bindend voor partijen en voor de staten, die van hun interventierecht gebruik gemaakt hebben, maar dan ook niet uitsluitend voor het ééne geval, dat beslist werd. Partijen kunnen, mocht dezelfde interpretatie-kwestie later opnieuw rijzen, ook dan zich beroepen op het oude arrest als „res judicata". Zoo ook de staten, die van hun interventierecht gebruik gemaakt hebben.

<sup>1)</sup> VERZIJL „Zeitschrift für Völkerrecht" 1926 XIII, blz. 505, „Die Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes," in verband met het interventierecht van Polen in het Kieler-Kanaal geschil.

Zie ook HUBER „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart" II blz. 470 en 563. LAMMASCH „Die Lehre der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange" blz. 188.

§ 4. *De incidenteele interpretatie*

*Incidenteele interpretatie van het Pact is een interpretatie, in een concreet geval gegeven door dat orgaan, hetwelk het Pact onmiddellijk moet toepassen ter uitoefening van zijn functie.*

Een dergelijke interpretatie kan gegeven worden geïmpliceerd in de toepassing zelf, of bij een afzonderlijk besluit van het desbetreffend orgaan vóór de eindbeslissing. SCHINDLER noemt deze soort interpretatie „Auslegung durch Anwendung im konkreten Fall”. Het is misschien nauwkeuriger te zeggen, dat de toepassing soms ook plaats kan vinden na een afzonderlijke stemming over de uitleggingskwestie. Uiteraard zijn Raad en Vergadering de twee organen, die het meest in aanmerking komen om het Pact aldus incidenteel te interpreteren, maar hiernaast kan ook elk ander orgaan der internationale rechtsorde, bijv. het Hof of zelfs buiten den Volkenbond staande arbiters <sup>1)</sup> in de noodzakelijkheid komen en dus bevoegd zijn om een incidenteele interpretatie te geven, indien het geroepen wordt het Pact toe te passen. Het is duidelijk, dat dit toegelaten moet zijn, wil men, dat het Pact überhaupt toegepast wordt. Anders zou immers bij het geringste dubium een buitenstaande autoriteit geraadpleegd moeten worden, waardoor vertraging in de toepassing van de bepaling van het Pact ontstaan zou.

Heeft de Raad of de Vergadering eenmaal een incidenteele interpretatie gegeven, dan neemt dit niet weg, dat elk ander orgaan bevoegd is de gegeven interpretatie te betwisten en aan te tasten <sup>2)</sup>. De incidenteele interpretatie heeft geen bindende kracht zelfs niet voor het concrete geval, waarvoor zij gegeven werd.

<sup>1)</sup> Verg. bijv. de uitspraak der Fransch-Mexicaansche claims-commissie in het Nagera-geval, waarin van Mexicaansche zijde een beroep was gedaan op art. 18 van het Volkenbondspact (*La réparation des dommages causés aux étrangers par des mouvements révolutionnaires*, 1933 blz. 157 en vlg.).

<sup>2)</sup> UDINA blz. 7: „Naturalmente, tale interpretazione incidentale non potrà determinare obbligatoriamente il significato della norma in discussione nemmeno per il singolo caso deciso, e potrà sempre esser impugnata da chi ne ha interesse e soprattutto da coloro che possono procedere all'interpretazione autentica, cioè dai costitutori della norma.”

SCHINDLER blz. 58: „Sie besitzt zwar das Gewicht eines Präjudizes, das, wenn es vom St. I. G. ausgeht, von grösster Autorität sein kann, schafft aber keine rechtliche Bindung für die Zukunft.”

Dit is ook het belangrijkste verschil met de „gewone interpretatie”. In een later verband zullen wij over de verhouding der verschillende interpretatie-besluiten onderling nog het een en ander opmerken.

Telkens wanneer de Volkenbond in de uitoefening van zijn taak het Pact toepast, geeft hij aan de artt. van het Pact een bepaalde uitlegging <sup>1)</sup>. Zoo zal een orgaan van den Bond wanneer het zijn competentie moet vaststellen, ook het desbetreffende artikel incidenteel moeten interpreteren. De uitlegging kan uit de toepassing van het artikel zelf blijken, maar het is ook mogelijk, dat het orgaan in eigen kring een stemming houdt en pas na dit besluit het artikel toepast. Evenzoo zal, wanneer Raad of Vergadering over een kwestie moeten stemmen, art. 5 § 2 van het Pact incidenteel geïnterpreteerd dienen te worden.

De praktijk levert ons talrijke voorbeelden op van dergelijke incidenteele interpretaties. Dit is van zelfsprekend, immers telkens wanneer het Pact toegepast moet worden, zullen de bepalingen in zekeren zin geïnterpreteerd worden. Zoo is bijv. telkens wanneer de Raad in de praktijk art. 15 § 8 heeft toegepast, een incidenteel interpretatie besluit genomen met betrekking tot de uitdrukking „une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie” <sup>2)</sup>.

In het Mandsjoerije-conflict is, ofschoon niet uitdrukkelijk door een besluit, art. 5 § 2 van het Pact incidenteel geïnterpreteerd, nl. doordat het besluit tot uitnoodiging van de Vereenigde Staten met meerderheid van stemmen aangenomen werd verklaard, hoewel de vertegenwoordiger van Japan het uitnoodigen van een Amerikaanschen vertegenwoordiger tot de zittingen als een fondkwestie beschouwde <sup>3)</sup>.

En tenslotte kunnen wij hier nog als voorbeeld het geschil tusschen Bolivië en Paraguay noemen. Ofschoon Paraguay beweerde, dat art. 15 van het Pact na een oorlogsverklaring niet meer toegepast kon worden, oordeelden Raad en Vergadering anders. Bij deze gelegenheid werd dus art. 15 incidenteel geïnterpreteerd. In dit geschil werd ook nog een uitdrukkelijk interpre-

<sup>1)</sup> RAY blz. 50: „Il est admis en même temps qu'ayant à appliquer des textes, ils (les organes) ont inévitablement à en préciser le sens en vue de l'accomplissement quotidien de leur mission”.

<sup>2)</sup> cf. Hoofdstuk III, afd. V.

<sup>3)</sup> cf. Hoofdstuk III, afd. VII, B.

tatie-besluit genomen, nl. te zamen met het besluit van den Raad om het geschil op vordering van Bolivië naar de Vergadering te verwijzen. Op grond van art. 15 § 9 werd n.l. bepaald, dat door deze verwijzing de op grond van art. 11 voor den Raad ahangige procedure niet onderbroken werd <sup>1)</sup>).

Uit deze vier gevallen blijkt, dat de interpretatie niet meer dan een incident vormde in den loop van een geschil, terwijl bij de gewone interpretatie het geschil juist de interpretatie van het Pact zelve tot onderwerp had. Bevoegd tot deze incidenteele uitlegging is elk orgaan, dat de bepalingen van het Pact moet toepassen. Hoofdzakelijk zullen dit de Raad en de Vergadering zijn.

### § 5. De authentieke interpretatie

*Authentieke interpretatie van het Pact is een interpretatie, in abstracto gegeven en afkomstig van hen, die op dat oogenblik bevoegd zouden zijn om de te interpreteeren bepaling zelf in het leven te roepen <sup>2)</sup>.*

Deze soort interpretatie is noch onderwerp van een concreet geschil tusschen Bondsleden (zooals de gewone interpretatie) noch een voorval, rijzend in den loop van een geschil (zooals de incidenteele). Wel zal hier een meeningsverschil moeten voorafgaan, doch een onmiddellijke toepassing van de te interpreteeren bepaling van het Pact behoeft hier niet door een Bondsorgaan beoogd te worden.

Door een authentieke interpretatie wil men voor de toekomst de beteekenis van een bepaling voor goed vaststellen. Het gevolg dat men met een authentieke interpretatie van het Pact beoogt is uniformiteit in de toepassing van zijne bepalingen. Hier wordt dus iets, niet *in concreto*, maar *in abstracto* vastgesteld.

In tegenstelling met de voorafgaande interpretatie is het interpreteeren hier geen *rechterlijke* of *executieve* maatregel, maar een *legislatieve*. Authentieke interpretatie moet als een handeling van internationale wetgeving beschouwd worden. Deze uitlegging zal

<sup>1)</sup> cf. Hoofdstuk III, afd. VI.

<sup>2)</sup> MERKEL „*Juristische Enzyklopädie*“ blz. 153 No. 318.

„Authentische Interpretation d. i. eine gesetzliche Bestimmung darüber, wie jenes Gesetz auszulegen sei: einer solchen Bestimmung ist im Zweifel rückwirkende Kraft beizumessen“.



tot de rechtsnorm, die geïnterpreteerd wordt, in een verhouding van coördinatie moeten staan: de eene is een aanvulling van de andere. In tegenstelling met een amendement blijft de origineele tekst bestaan en zal deze ook verder in zijn oorspronkelijken vorm in officieele stukken geciteerd worden. Van een dubbele regeling van eenzelfde materie is hier geen sprake, aangezien de authentieke interpretatie als officieele verduidelijking van den origineelen tekst wordt aangemerkt.

Etymologisch beschouwd, geeft het woord „authentiek” ook het volgende aan. Het woord is afkomstig van het grieksche „αὐθεντης” = hij, die het zelf doet. Een interpretatie is dus authentiek, wanneer zij afkomstig is van dezelfde autoriteit, die de te interpreteren rechtsnorm heeft vastgesteld, of wel: die bevoegd is, haar in het leven te roepen. Op het Pact toegepast, biedt dit begrip „authentieke interpretatie” echter eigenaardige moeilijkheden. Men kan zeker niet zeggen, dat enkel de feitelijke samenstellers van het Pact (dus bijv. de Volkenbondscommissie der Parijsche vredesconferentie) de bevoegdheid zouden bezitten om dit authentiek te interpreteren. Bij een strikte uitlegging van het begrip „authentiek” zou men met meer recht deze bevoegdheid kunnen toekennen aan die staten, die als onderteekenaars der vredesverdragen de oorspronkelijke leden van den Bond zijn geweest, eventueel uitgebreid met degenen, die terstond tot toetreding zijn uitgenoodigd (de neutralen). Ook die opvatting is echter, met het oog op latere toelatingen en uittredingen, niet houdbaar. Zoo moet men tot de slotsom komen, dat de bevoegdheid om het Pact authentiek te interpreteren van de oorspronkelijke stichters (en de tot toetreding uitgenoodigde neutralen) is overgegaan op de groep van staten, die op het in aanmerking komende oogenblik lid zijn van den Bond. Voor de authenticiteit der interpretatie moet dus altijd rekening gehouden worden met de momenteele samenstelling van den Bond. D.w.z. de later toegetreden spreken mede, maar met de uitgetreden wordt geen rekening gehouden.

UDINA is het hiermee niet eens en zoekt de oplossing in een andere richting. Volgens hem geldt voor alle verdragen in het algemeen het beginsel dat enkel de verdragsluitende staten te zamen de bepalingen er van authentiek kunnen interpreteren <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> UDINA blz. 15: „Un' interpretazione autentica delle disposizioni dei trattati di pace non può cioè esser data che da tutti i contraenti, e di solito direttamente”.

Het Pact verschilt echter van andere verdragen hierin, dat het niet steeds dezelfde werkingsfeer heeft. Het Pact kan ophouden werking te hebben ten opzichte van staten, die aanvankelijk verdragsstaten waren, en kan werking erlangen voor staten, die oorspronkelijk geen partij waren, maar later tot den Volkenbond zijn toegetreden. Wij hebben dus te maken, zegt UDINA, met een verdrag, waarbij toetreding en ook uittreding mogelijk is. Volgens UDINA vallen met betrekking tot de bevoegdheid om het Pact authentiek te interpreteren, de kwaliteit van lid van den Volkenbond en die van verdragsstaat zamen. Het is dus volgens hem logisch te veronderstellen, dat, waar een verdrag een internationaal rechtssubject in het leven roept, de bevoegdheid om dat verdrag authentiek te interpreteren door de stichters stilzwijgend is opgedragen aan de organen waarmede het nieuwe rechtssubject is toegerust <sup>1)</sup>. Het zijn dus, volgens hem, de organen van den Volkenbond, die competent zijn om het Pact authentiek te interpreteren, tenzij de staten leden van den Volkenbond het anders willen. De staten leden van den Volkenbond hebben immers geen afstand gedaan van hun recht van authentieke interpretatie maar hebben alleen stilzwijgend dit recht aan de Bondsorganen gedelegeerd <sup>2)</sup>.

Volgens UDINA hebben in beginsel zoowel de Raad als de Vergadering deze bevoegdheid tot authentieke interpretatie. Daar echter in den Raad niet alle leden vertegenwoordigd zijn, blijft een door den Raad gegeven authentieke interpretatie alleen geldig, wanneer of zoolang zij niet door de Vergadering gewijzigd wordt <sup>3)</sup>. Een authentieke interpretatie, door den Raad van het

<sup>1)</sup> UDINA blz. 18: „Quindi, applicando il principio che l'interpretazione autentica può esser data soltanto da tutti i partecipanti ad un dato accordo internazionale dovremo dire che il Patto può esser interpretato autenticamente soltanto da coloro che in quel momento possono considerarsi ancora come contraenti o sono nuovi contraenti, e cioè da tutti i membri della Società. Ciò porta, come si vede, ad una perfetta coincidenza, nei riguardi della competenza a interpretare autenticamente il Patto, fra la qualifica di membro della Società e di contraente.”

<sup>2)</sup> UDINA blz. 19: „Andando più in là, si potrebbe aggiungere che, ove un trattato internazionale collettivo dia vita ad uno speciale ordinamento istituzionale fra i contraenti, ed ancor più, ove dall'accordo comune nasca un nuovo soggetto di diritto internazionale, in mancanza d'una disposizione espressa è logico presumere che il compito dell'interpretazione del patto costitutivo del nuovo ordinamento istituzionale o del nuovo soggetto sia affidato tacitamente agli organi comuni od agli organi del nuovo soggetto, cui eventualmente abbia data vita l'accordo stesso.”

<sup>3)</sup> UDINA blz. 25: „Un' interpretazione autentica decisa dal Consiglio e cui non segua una modificazione da parte dell'Assemblea deve ritenersi valida anche per volontà di questa che l'avrebbe tacitamente accettata.”

Pact gegeven, blijft dus alleen van kracht tengevolge van een stilzwijgende goedkeuring door de Vergadering.

Wij kunnen ons met deze opvatting niet vereenigen en gelooven niet, dat de Volkenbond zelf door middel van zijn organen bevoegd zou zijn, het Pact authentiek te interpreteren. Een dergelijke interpretatie zal, zooals wij reeds opgemerkt hebben, verdragswaarde moeten hebben. De Volkenbond nu is niet competent, een verdrag in het leven te roepen zonder ratificatie door de contracteerende staten <sup>1)</sup>. UDINA geeft toe, dat tot nog toe de Vergadering geen enkele authentieke interpretatie gegeven heeft. Doch de Raad zou dit wel gedaan hebben <sup>2)</sup>, nl. naar aanleiding van het Corfoe-geschil. In dit geschil heeft de Raad eenige artikelen van het Pact (hoofdzakelijk de artt. 12 en 15) ter interpretatie naar een juristencommissie verwezen en vervolgens het advies van deze commissie eenstemmig goedgekeurd <sup>3)</sup>. Deze interpretatie van de artikelen 12 en 15 zou volgens UDINA een authentieke interpretatie van het Pact zijn geweest. Deze bewering is echter volgens ons onjuist, aangezien het niet de bedoeling van den Raad is geweest een authentieke interpretatie te geven en bovendien verschillende leden van de Vergadering de competentie van den Raad uitdrukkelijk hebben ontkend (het Raadslid GUSTAVE ADOR en verder de gedelegeerden LOUDON, POLITIS en URRUTIA) <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1923 blz. 76 Rolin: „Le Pacte est une convention internationale qui a reçu la ratification des Etats et nous ne pouvons pas sans cette ratification, adopter une interprétation qui engage juridiquement et définitivement les Etats. Cela est juridiquement indiscutable”.

MILENKO MILITCH (*Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*) blz. 257: „Les actes qui formeraient soi-disant la législation internationale n'entrent pas en vigueur et ne reçoivent force obligatoire que par l'intermédiaire des organes nationaux”.

*Ass. P.* 1921 blz. 417 RAYNALD: „Le Pacte n'a acquis sa pleine valeur que parce qu'il a été soumis à la ratification des pouvoirs publics, que parcequ'il a reçu l'adhésion constitutionnelle des peuples qui ont adhéré à la S. D. N. Il ne faudrait pas qu'un jour un peuple pût croire que des décisions de nature à atténuer un texte, à le modifier, ont été prises en dehors de ces formes constitutionnelles”.

<sup>2)</sup> UDINA blz. 32: „Il Consiglio ha avuto pure modo di procedere anche ad un'interpretazione autentica di alcuni articoli del Patto. Ciò avvenne in seguito alle questioni di puro diritto sollevate dal conflitto Italo-greco sorto come conseguenza dell'eccidio di Gianina”.

<sup>3)</sup> Wij hebben dit geval uitvoerig uiteengezet in de hierop volgende afdeeling over de interpretatieve resoluties.

<sup>4)</sup> *Ass. P.* 1924 blz. 85 GUSTAVE ADOR: „Je n'estime pas que l'Assemblée soit appelée à discuter le rapport. Le Conseil en a pris acte et ce document ne peut être considéré comme une interprétation authentique du Pacte et comme ayant caractère obliga-

In een rapport, door burggraaf ISHII opgesteld en door den Raad goedgekeurd, komt dan ook de volgende verklaring voor: „En adoptant cette résolution (met betrekking tot de interpretatie van de artt. 12 en 15) le Conseil n'a certes pas voulu accepter pour lui-même, ou imposer aux membres de la Société les réponses des juristes comme un exposé complet et définitif du droit relatif aux points examinés”. Hieruit blijkt duidelijk, dat geen authentieke interpretatie bedoeld is.

Trouwens de opvatting van UDINA, als zou een interpretatie van den Raad slechts authentiek zijn onder stilzwijgende toestemming van de Vergadering, lijkt ons weinig overtuigend. De Vergadering zou volgens UDINA een interpretatie-bevoegdheid uitoefenen onder stilzwijgende goedkeuring der staten, leden van den Volkenbond en de Raad zou diezelfde bevoegdheid dan weer uitoefenen onder stilzwijgende goedkeuring van de Vergadering. De constructie komt ons àl te gekunsteld voor.

Ook SCHINDLER is een van de onze afwijkende meening toegedaan. Hij zoekt het echter meer in een andere richting. Naar aanleiding van een uitspraak, door het Hof gegeven in zijn advies betreffende het Jaworzina-geschil <sup>1)</sup>, concludeert SCHINDLER, dat een authentieke interpretatie van het Pact langs denzelfden weg tot stand moet komen als een amendement, dus overeenkomstig de procedure van art. 26 van het Pact. De uitspraak van het Hof luidde als volgt: „Suivant une doctrine constante le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer”. Hieruit trekt SCHINDLER de conclusie <sup>2)</sup>: „Das bedeutet, auf den V.B. angewandt, dass der Pakt nur nach dem Verfahren der Amendierung (Art. 26) authentisch interpretiert werden könnte — eine praktisch kaum anwendbare Methode. Das bedeutet aber auch, dass jeder andere Weg (Resolutionen des Rates, der Versammlung) nicht eine authentische Auslegung des Paktes bewirken

toire. La souveraineté de l'Assemblée doit être entière en ce qui concerne l'interprétation du Pacte.”

*Ass. P.* 1923 C. 1 blz. 13 LOUDON: „... cette solution prise sur l'avis des juristes ne sera pas nécessairement le dernier mot dans cette question de droit international, car l'interprétation du Pacte, je suis sûr que nous en sommes tous convaincus, est en dernier ressort de la compétence de tous les membres de la S. D. N.”

<sup>1)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice internationale, Série B no. 8.

<sup>2)</sup> SCHINDLER blz. 59. Zie ook *Ass. P. C* 1 blz. 93 ERICH: „... l'interprétation authentique ou constitutionnelle doit être décidée de la même façon que les amendements du Pacte.”

kann". O.i. is deze conclusie onjuist. Het Hof heeft in het aangehaalde advies wel te kennen gegeven *wie* competent is om authentiek te interpreteren, maar niet de *wijze*, waarop een dergelijke interpretatie tot stand moet komen. Bovenstaande uitspraak van het Hof, op den Volkenbond toegepast, kan alleen tot de volgende conclusie leiden. De bevoegdheid om het Pact authentiek te interpreteren komt toe aan de gezamenlijke leden van den Volkenbond, noch aan de Vergadering, noch aan den Raad. Het zijn immers de gezamenlijke leden van den Volkenbond, die in laatste instantie de bevoegdheid hebben om een regel van het Pact te wijzigen of op te heffen. Raad en Vergadering zijn tenslotte bij de procedure van art. 26 niet meer dan intermediair. Uit art. 26 zelf blijkt, dat een amendement op het Pact slechts bindend en van kracht kan zijn na ratificatie <sup>1)</sup>. Zij die niet ratificeren willen, treden uit den Volkenbond en zijn geen lid meer. Indien authentieke interpretatie van het Pact op dezelfde wijze tot stand moet komen als een amendement, zou ook hier een afwijking zijn van de gewone wijze van tot standkoming van internationale rechtsnormen <sup>2)</sup>.

Authentieke interpretatie van het Pact zal dus o.i. tot stand moeten komen op de volgende wijze. De Raad of de betrokken commissie der Vergadering moet, al dan niet na inwinnen van advies bij een juristencommissie of bij het Hof, een ontwerpvoorstel opmaken, waarbij desgewenscht de technische organisaties van den Volkenbond om medewerking kunnen worden gevraagd. Het ontwerp van het interpretatie-besluit zal door de Vergadering eenstemmig goedgekeurd moeten worden. Van beide organen is de Vergadering het meest aangewezen, gezien het beperkt aantal leden van den Raad. Ook zou de methode gevolgd

<sup>1)</sup> Art. 26 van het Pact luidt als volgt: „Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les Représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.”

<sup>2)</sup> UDINA biz. 25: „Non sembra poi affatto necessario, come ha voluto sostenere qualcuno, che l'interpretazione autentica debba assumere in ogni caso la forma di emendamenti al Patto. Se ciò fosse vero, anche in questo caso, come per gli emendamenti, si avrebbe un' importante deroga alle regole comuni sui modi di produzione delle norme giuridiche internazionali, poichè sarebbe necessario e sufficiente che le decisioni interpretative venissero ratificate dai membri della Società i cui rappresentanti compongono il Consiglio e dalla maggioranza di quelli i cui rappresentanti compongono l'Assemblea”.

kunnen worden, dat de Raad een rapport betreffende het ontwerp-interpretatie na goedkeuring ter definitieve vaststelling aan de Vergadering aanbiedt. De interpretatie zal echter pas als authentieke, van kracht en bindend worden na ratificatie door alle leden van den Volkenbond. Dit alles neemt niet weg, dat, zoo de leden van den Bond op andere wijze, rechtstreeks en zonder tusschenkomst van Raad of Vergadering, het interpretatieprotocol tot stand willen brengen, zij ook dit kunnen doen, mits ook dan het protocol door alle staten leden van den Bond geratificeerd wordt.

Tegen onze opvatting betreffende de authentieke interpretatie van het Pact zou als bezwaar geopperd kunnen worden, dat zwaardere eischen gesteld worden aan een authentieke interpretatie dan aan een amendeering van het Pact en dat een wijziging van het Pact eerder in werking zou treden dan een authentieke interpretatie.

Dit is inderdaad zoo en daarom zal men in de praktijk waarschijnlijk eerder zijn toevlucht nemen tot een interpretatie in den vorm van een amendement gegoten, dan tot een normale authentieke interpretatie <sup>1)</sup>. Toch is een dergelijke interpretatie nimmer als *authentiek* te beschouwen en zal zij o.i. grooter kans loopen betwist te worden dan een interpretatie, welke eenstemmig door de Vergadering is goedgekeurd en door de gezamenlijke Volkenbondsleden geratificeerd.

Wij komen dus tot de conclusie, dat de bevoegdheid om het Pact authentiek te interpreteeren en derhalve ook om het begrip „questions de procédure” authentiek te omschrijven, toekomt aan de staten, die op het oogenblik van de interpretatie leden van den Volkenbond zijn.

---

<sup>1)</sup> In het algemeen kan men zeggen, dat een amendement een wijziging is, om het even of een nieuwe tekst aan een artikel of aan het Pact toegevoegd wordt, of in plaats van een vroegeren tekst een nieuwe wordt gesteld.

In het Pact, welks tekst van angelsaksischen oorsprong is, wordt van „amendement” gesproken in den zin van „modification” — wijziging, zooals in het Amerikaansche staatsrecht. In het Nederlandsche staatsrecht wordt in dit geval van „grondwetswijziging” gesproken. Van amendement alléén, wanneer de 2e Kamer een wijziging aanbrengt in een wetsvoorstel.

§ 6. *De interpretatieve resoluties („directives”)*

*Interpretatieve resoluties zijn interpretatie-besluiten, door den Raad of Vergadering in abstracto genomen en zonder bindende kracht, welke dezen organen dienst moeten doen als leidraad voor toekomstige toepassing van het Pact.*

Deze interpretaties beoogen evenals de authentieke interpretatie eenvormigheid in de toepassing van de bepalingen in het Pact. Zij zijn eveneens abstract geformuleerd.

Volgens SCHINDLER <sup>1)</sup> staan deze resoluties in hare praktische uitwerking gelijk met de authentieke interpretatie. Het zijn volgens hem eenstemmig door de Vergadering genomen besluiten, welke niet geratificeerd behoeven te worden om bindende kracht te verkrijgen. Zij behooren volgens SCHINDLER tot de „Beschlüsse, die unmittelbar formell rechtskräftig sind”. Het zijn geen authentieke interpretaties, aangezien zij niet langs den weg der amendeeringsprocedure tot stand zijn gekomen. Om deze reden zijn dergelijke resoluties aan het Pact gesubordineerd, zoodat dit laatste bij conflict den voorrang moet hebben. SCHINDLER wijst er op, dat hierdoor een eigenaardige toestand geschapen wordt, nl. dat de rechten en plichten, in het Pact vervat, dubbel geregeld zijn, door het Pact en door de interpretatieve resoluties. Evenwel zal een lid niet met beroep op het Pact zich kunnen bevrijden van de verplichtingen die het door aanvaarding van de interpretatieve resolutie op zich genomen heeft: „Seine Zustimmung begründet eine völkerrechtliche Bindung, so gut wie die Zustimmung zum V.B.P. und zu seinen Abänderungen. Bei Widerspruch dieser beiden Normgruppen muss die Resolution vorgehen” <sup>2)</sup>. Dit is zoo, volgens SCHINDLER, aangezien de resolutie zich tot het Pact verhoudt als een wet tot de grondwet van een staat, welke het materieel toetsingsrecht niet erkent: „Der theoretische Vorrang der Verfassung wird anerkannt aber die praktische Geltendmachung ist ausgeschlossen, mit andern Worten, die Auslegung, welche die Verfassung durch das Gesetz gefunden hat, wird als richtig angenommen” <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> SCHINDLER blz. 60.

<sup>2)</sup> SCHINDLER blz. 61.

<sup>3)</sup> SCHINDLER blz. 62.

Wij kunnen ons niet met deze opvatting vereenigen en zijn van oordeel dat een eenstemmig door de Vergadering goedgekeurde resolutie, welke den inhoud van het Pact preciseert, *zonder ratificatie niet bindend kan zijn*.

Weliswaar zijn er, zooals SCHINDLER zegt: „Beschlüsse, die unmittelbar formell rechtskräftig sind”, maar niet alle onderwerpen kunnen door de Vergadering met bindend gezag geregeld worden, zonder goedkeuring van de nationale regeeringen. Het interpreteren van het Pact is, wanneer het uniformiteit in de toepassing beoogt, een daad van internationale wetgeving en kan als zoodanig niet zonder medewerking van de individueele staten, leden van den Bond, tot stand komen. Besluiten van algemeen legislatieven aard worden in den regel geratificeerd. Hiertoe behooeren o.a. de onderwerpen, in art. 23 §§ *a, b, c en g* geregeld.

Het is derhalve o.i. onjuist te zeggen, dat de goedkeuring van een interpretatieve resolutie even goed een volkenrechtelijke gebondenheid in het leven roept als de goedkeuring van het Pact of van amendementen. Deze laatsten hebben eveneens ratificatie noodig.

Op blz. 5 vermeldt SCHINDLER verschillende argumenten waarom Raad en Vergadering besluiten kunnen nemen die „unmittelbar rechtskräftig sind” en geen ratificatie noodig hebben. O.i. zijn deze argumenten juist, in zooverre als zij betrekking hebben op besluiten van *executieven* aard, doch niet juist met betrekking tot besluiten van *legislatieven* aard.

In de eerste plaats staft SCHINDLER zijn opvatting door het argument dat: „Art. 5 schlechthin von Beschlüssen der Versammlung und des Rates spricht und in den übrigen Artikeln eine Reihe von Beschlüssen aufzählt, welche offensichtlich bestimmt sind, unmittelbare Wirkungen auszuüben”. Weliswaar worden in het Pact besluiten opgesomd, die onmiddellijk van kracht zijn, doch deze hebben alle een executief karakter. Nergens in het Pact wordt een besluit van legislatieven aard vermeld, dat zonder ratificatie in werking kan treden.

Een tweede argument van SCHINDLER is, dat ratificatie niet vereischt is aangezien art. 26 dit alleen voor amendementen verlangt: „„Es ergibt sich mit argumentum e contrario auch aus Art. 26 der Satzung, welcher die Ratifikation für Abänderungen des Paktes, und nur für diese vorschreibt”. Naar onze opvatting



is art. 26 een afwijking van de gewone wijze van totstandkoming der internationale rechtsnormen. De ratificatie, in art. 26 vermeld, is op zich zelve een normaal vereischte, maar afwijkend is reeds in den oorspronkelijken tekst van het artikel de bepaling, dat een wijziging van het Pact reeds in werking zal treden bij onvolledige ratificatie (zij het dan ook, dat onwillige leden in dat geval ophouden Bondslid te zijn) en afwijkend is ook in de nieuwe — nimmer in werking getreden — redactie van 1921 de stemverhouding van drie vierden, inbegrepen alle stemmen van de Raadsleden.

En tenslotte, zegt SCHINDLER, zou zijn opvatting gerechtvaardigd zijn door het besluit der Vergadering van 13 December 1920, betrekking hebbende op de oprichting van het Internationaal Gerechtshof. In het kort geresumeerd was het geval aldus: Art. 14 van het Pact bepaalt: „Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale *et de le soumettre aux membres de la Société*”. Bij de beraadslagingen over het Statuut van het Hof in Genève bleek, dat men het oneens was over de procedure, die gevolgd moest worden <sup>1)</sup>. Aan den eenen kant achtten sommigen, dat de woorden „membres de la Société” geïnterpreteerd moesten worden in den zin van „de leden van den Bond, in Vergadering vereenigd”, zoodat enkel de goedkeuring van de Vergadering noodig was en het Statuut dus zonder nadere ratificatie door de afzonderlijke staten, leden van den Bond, in werking zou treden. Anderen daarentegen vatten de woorden „membres de la Société” op als doelende op de afzonderlijke staten, leden van den Volkenbond, zoodat nog in elk der aangesloten landen ratificatie noodig was.

Hoewel op historische gronden de eerste interpretatie van art. 14 zeer aannemelijk was <sup>2)</sup>, achtten de meesten het veiliger het onderwerp-resolutie in den vorm van een door alle leden der Vergadering te ondertekenen protocol te gieten en dit (na eventueel

<sup>1)</sup> Ass. 1920 C III blz. 549 (zie ook blz. 298 en 314): „La forme à donner à la Cour Permanente de Justice internationale dépend entièrement de la manière dont on interprète dans l'art. 14 les termes „soumettre aux membres de la Société”. Deux interprétations sont également possibles. Selon la première une résolution de l'Assemblée suffirait à instituer la Cour; selon la deuxième il faudrait une convention ratifiée séparément par les divers membres.”

<sup>2)</sup> Ass. 1920 C III blz. 363: „Il résulte d'informations soumises à la Commission que le Président WILSON a déclaré dans une lettre officielle aux délégués suédois à Paris, que l'expression „membres de la Société” dans l'art. 14 doit être interprétée comme signifiant l'Assemblée de la Société.”

vereischte parlamentsgoedkeuring) door de afzonderlijke regeeringen te laten ratificeeren <sup>1)</sup>. Dit was te meer gewenscht omdat in de Vergadering toch geen eenstemmigheid zou kunnen worden bereikt ten gunste van de oprichting van het Permanente Hof bij een niet aan verdere ratificatie onderworpen besluit der Assemblée <sup>2)</sup>. Het bezwaar van sommigen was echter, dat hierdoor de autoriteit van de Assemblée aangetast zou worden. Er zou een gevaarlijk precedent geschapen worden voor de stelling, dat voor alle Assemblée-resoluties ratificatie vereischt is. Vandaar dat in het besluit kwam te staan: <sup>3)</sup> „Le Statut de la Cour, vu les termes particuliers dudit article 14, sera soumis, dans le plus bref délai, aux Membres de la Société des Nations pour adoption sous forme de protocole, dûment ratifié, constatant qu'ils reconnaissent ce statut. Le soin de procéder à cette présentation est confié au Conseil”. En in het rapport van de 3<sup>e</sup> Commissie <sup>4)</sup> werd er uitdrukkelijk op gewezen, dat hierdoor geen precedent geschapen werd voor toekomstige resoluties van de Vergadering.

Hieruit nu concludeert SCHINDLER, dat de besluiten van Raad en Vergadering in het algemeen „onmiddellijk rechtskräftig” zijn. Deze conclusie is echter onjuist.

In de eerste plaats zijn wij van meening, dat het besluit van de Assemblée van 1920 enkel gevaar opleverde een precedent te schep-  
pen voor de toekomstige besluiten van executieven aard, maar niet ook voor de legislatieve besluiten. Het zou inderdaad ondoenlijk zijn, elk executief besluit van de Vergadering door de afzonderlijke leden te doen ratificeeren. Maar dit is niet het geval met de legislatieve besluiten, die bindende kracht moeten hebben. Immers het is onredelijk aan te nemen, dat bepalingen van het Pact, welke tot stand zijn gekomen met medewerking van de verschillende volksvertegenwoordigingen, buiten haar om en zonder

<sup>1)</sup> Ass. 1920 C III 8, 9 en 11.

<sup>2)</sup> Ass. 1920 C III blz. 552 Annexe no. 10: „Quelle que soit l'opinion particulière des membres de la commission sur la forme à adopter pour le Statut organique d'une Cour internationale de Justice, prévu par le Pacte, la commission est d'avis, que du moment qu'il n'y a pas unanimité des membres de la Société des Nations sur cette question il n'est pas possible de faire adopter définitivement ce Statut par un simple vote de l'Assemblée.”

<sup>3)</sup> Ass. P. 1920 blz. 500.

<sup>4)</sup> Ass. P. 1920 blz. 467: „La commission s'est finalement mise d'accord pour admettre que, vu les termes tout particuliers de l'art. 14 du Pacte concernant le Statut de la Cour permanente de justice internationale, il sera admissible de le soumettre à l'approbation des gouvernements sans que cette manière de procédure puisse constituer un précédent pour d'autres résolutions de l'Assemblée.”

inachtneming van de constitutioneele vormen verduidelijkt of gepreciseerd zouden kunnen worden. En verder blijkt uit het hierboven geciteerde geval, dat de leden van den Volkenbond het toch raadzamer achtten, de resolutie van de Vergadering door de afzonderlijke Bondsleden te laten ratificeeren.

Ook in de nationale staatsorganisatie is geen macht aan te wijzen, die competent is voor de toekomst bindende interpretaties van abstracten aard te geven, behalve de wetgevende macht. Maar in dat geval is de interpretatie ook authentiek. De rechterlijke macht is in de uitoefening van haar taak genoodzaakt incidenteel te interpreteren.

De interpretatieve resoluties zijn dus volgens ons niet bindend, maar hebben slechts de waarde van een „directive” of richtsnoer voor Raad en Vergadering. En als zoodanig zijn zij van groot belang voor de incidenteele interpretatie. Immers, komen de Raad of de Vergadering in een gegeven geschil voor een interpretatie-moeilijkheid te staan, dan kunnen zij zich, zoowel ter voorkoming van nieuw tijdverlies als in het belang van de consequentie, voor de onmiddellijke toepassing van de onduidelijke bepaling richten naar de reeds genomen interpretatieve resolutie, zonder dat zij zich strikt daaraan behoeven te houden. De interpretatieve resoluties spelen een nuttige rol bij den uitgroei van het Volkenbondsrecht maar moeten niet als het „recht” zelf beschouwd worden.

Het orgaan, dat in de eerste plaats bevoegd is dergelijke „directives” te geven, is de Vergadering. Zij is dus bevoegd ten aanzien van art. 5 § 2 een richtsnoer te geven en een bepaalde uitlegging van het begrip „questions de procédure” aan te bevelen.

Voor dat wij nagaan, in hoeverre ook de Raad en het Permanente Hof van internationale Justitie bevoegdheid in deze materie hebben, mogen uit de praktijk van de Vergadering de volgende gevallen worden vermeld.

*Art. 10* <sup>1)</sup>.

In de eerste Volkenbondsvergadering stelde Canada voor, art. 10

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1923 blz. 86 Ontwerp-interpretatie van art. 10: „Il est conforme à l'esprit de l'art. 10 que dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires comme suite à une agression, à un danger ou à un menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Il appartient aux corps constitutionnels de chaque Etat membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des

te schrappen. Het vreesde, dat het artikel een garantie inhield voor het eeuwige in stand houden van de in 1920 bestaande politieke en territoriale organisatie. Het onderwerp werd verwezen naar de amendementen-commissie, die de kwestie ter bestudeering aan een juristen-commissie opdroeg. Nadat Prof. STRUYCKEN die als rapporteur fungeerde, rapport had uitgebracht, stelde de amendementen-commissie voor om, in plaats van een amendement, art. 10 van het Pact te interpreteren in den geest van het rapport-STRUYCKEN. Dit voorstel werd voornamelijk in de hand gewerkt door het feit, dat Canada intusschen zijn amendement tot schrapping van art. 10 ingetrokken had en in plaats hiervan twee nieuwe amendementen had voorgesteld, welke meer een verduidelijking van art. 10 inhielden. ROLIN verklaarde bij deze gelegenheid, een interpretatieve resolutie te verkiezen boven een amendement: „à raison des difficultés très graves que présente la procédure de l'amendement, l'art. 26 du Pacte tel qu'il a été amendé n'étant pas encore entré en vigueur. L'orateur se dit partisan de la résolution interprétative parce que, en réalité dans l'esprit d'un très grand nombre des membres de la commission, l'adoption de l'amendement canadien ne change rien au sens de l'article tel qu'il la comprend. Il s'agirait donc d'un amendement de pure forme, puisque l'on est d'accord sur le fond" <sup>1)</sup>).

De meerderheid van de leden was het met deze opvatting eens. Alleen SCIALOJA achtte een amendement verkieslijker, aangezien een interpretatie, door de Vergadering, nooit authentiek kon zijn en nooit den Volkenbond voor de toekomst zou kunnen binden: „L'interprétation n'a qu'une force directive pour le Conseil et pour l'Assemblée, parce que au dessus de ces deux grands corps, sont les membres de la Société qui ne se considèrent pas comme liés par le vote de l'Assemblée" <sup>2)</sup>). Desniettegenstaande werd er een ondercommissie benoemd om een ontwerp-interpretatieresolutie op te stellen. Dit ontwerp werd met eenige wijzigingen door de 1<sup>e</sup> commissie aangenomen en toen naar de Assemblée plénière van 1923 verwezen. Het is van belang hierbij op te mer-

Etats membres, dans quelle mesure le dit membre est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

Toutefois la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements."

<sup>1)</sup> Ass. 1923 C I blz. 12.

<sup>2)</sup> Ass. 1923 C I blz. 13.

ken, dat bij die gelegenheid verschillende leden van de Vergadering uiting gegeven hebben aan hun twijfel over de rechtskracht van een door de Vergadering eventueel aangenomen interpretatieresolutie. ROLIN <sup>1)</sup> bijv. merkte het volgende op: „Je sais, Messieurs, que la résolution interprétative n'a pas au point de vue juridique, une valeur bien précise”. Hij was het met SCIALOJA eens, dat zonder ratificatie een interpretatie nooit juridisch en definitief de staten kon binden. De interpretatie van art. 10 zou evenwel moreel van groote waarde zijn en praktisch zou zij de wenschen van Canada in vervulling brengen.

Ook de vertegenwoordiger van Estland, PUSTA <sup>2)</sup> gaf blijk van eenige aarzeling: „nous ne sommes pas convaincus que cette interprétation une fois admise par l'assemblée ne formera pas tout simplement un amendement de l'art. 10, le doyen et l'ancêtre des articles du Pacte.”

Tenslotte is in de volle Vergadering van 1923 over het ontwerp-resolutie gestemd. De vereischte eenstemmigheid werd echter door de tegenstem van Perzië niet bereikt. Volgens den president kon de resolutie dientengevolge niet aangenomen verklaard worden, maar aan den anderen kant kon zij ook niet als verworpen worden beschouwd <sup>3)</sup>: „Une résolution d'interprétation d'un article du Pacte doit, pour être adoptée, réunir l'unanimité des votants. Cette unanimité n'étant pas obtenue, je ne peux pas déclarer que la résolution proposée a été adoptée. D'autre part, suivant un précédent qui s'est présenté dans un cas pareil, je ne déclarerai pas non plus que la proposition a été rejetée, parcequ'on ne peut pas dire que l'Assemblée, par son vote, se serait déclarée en faveur de l'interprétation contraire. Je déclare donc que la proposition n'a pas été adoptée.”

Gelijk uit het bovenstaande blijkt, acht de Vergadering zich dus welbevoegd een interpretatie van het Pact te geven. Maar de vraag blijft, welke rechtskracht een dergelijke interpretatieve resolutie gehad zou hebben.

*Art. II* <sup>4)</sup>.

Ten aanzien van dit artikel bestaat een rapport, zoowel door den Raad als door de Vergadering goedgekeurd, dat de strekking er-

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1923 blz. 46.

<sup>2)</sup> *Ass. P.* 1923 blz. 83.

<sup>3)</sup> *Ass. P.* 1923 blz. 86.

<sup>4)</sup> *J. O.* 1927 Bijlage 963 blz. 832.

van tracht te definieeren. De ontstaansgeschiedenis van dit rapport is als volgt geweest.

De commissie tot voorbereiding van de ontwapenings-conferentie had den Raad verzocht eenige onderwerpen in studie te willen nemen, waarover het wenschelijk was, dat enkel Bondsleden zouden oordeelen. Het betrof nl. kwesties betreffende de toepassing van het Pact, o.a.: „les réglemens ou methodes propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte" <sup>1)</sup>. Over dit verzoek heeft BROUCKÈRE een rapport <sup>2)</sup> uitgebracht, naar aanleiding waarvan de Raad heeft besloten eenige kwesties in verband met de toepassing van art. 11 aan een nadere studie te onderwerpen. Hiertoe werd een commissie van drie benoemd, bestaande uit de heeren TITULESCO, BROUCKÈRE en CECIL. Het rapport, door deze studiecommissie uitgebracht, kan niet als authentieke interpretatie van art. 11 beschouwd worden, hoewel het de strekking van dit artikel definieert. De commissie omschreef haar taak als volgt: „Le comité n'a pas reçu mandat de donner une interprétation authentique de l'art. 11 du Pacte, ni même d'élaborer un code complet de procédure pour l'application de cette disposition. Son rôle se borne à faire certaines recommandations quant aux mesures qu'il juge propres et efficaces en vue de mettre en exécution ces dispositions dudit article" <sup>3)</sup>.

Wat precies de interpretatie-waarde van het rapport is, kan niet met zekerheid gezegd worden. Toen het voorstel om art. 11 nader te bestudeeren in den Raad besproken werd, heeft TRU-LESCO aldus het doel van deze studie omschreven: „On étudierait consciencieusement l'art. 11, avec le désir de trouver des formules suffisamment précises pour qu'il ait une signification au point de vue de l'action préventive. Mais il ne s'agit nullement de donner de formules définitives; ce n'est pas d'ailleurs la mission du Comité du Conseil" <sup>4)</sup>. Hierop heeft SCIALOJA geantwoord: „Le mot „précisions" devrait être aboli; le Conseil doit faire des considérations non pas des conclusions précises; le Conseil n'aurait d'ailleurs pas le droit de faire de telles conclusions, car elles seraient un

<sup>1)</sup> J. O. 1926 Bijlage 890a blz. 992.

<sup>2)</sup> J. O. 1927 Bijlage 925a blz. 223.

<sup>3)</sup> J. O. 1927 Bijlage 963 blz. 832.

<sup>4)</sup> J. O. 1927 blz. 134.

commentaire qui, s'il sortait de simples considérations, deviendrait une loi accessoire" <sup>1)</sup>).

*Artt. 12 en 15.*

In 1923 heeft de Raad, naar aanleiding van het Corfoe-geschil, een juristencommissie opgedragen, eenige vragen betreffende de interpretatie van enkele artikels van het Pact te beantwoorden. Op den voorgrond stond de interpretatie van art. 15 <sup>2)</sup>. Bij de bespreking van deze vragen ontstond de moeilijkheid, welk orgaan bevoegd was deze interpretatie-vragen te beantwoorden. BRANTING o.a. vond het vanzelf sprekend, dat kwesties over de juiste interpretatie van het Pact onderzocht zouden worden door het Internationaal Gerechtshof. SALANDRA (men bedenke daarbij, dat het gewelddadig Italiaansche optreden tegen Griekenland in het spel was) aan den anderen kant was van oordeel, dat alleen de Raad of de Vergadering hiervoor in aanmerking kwamen. Het Hof was volgens hem niet competent, aangezien het Statuut van het Hof de competentie in art. 36 aldus omschrijft: „La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur". Het onderhavig geval, nl. het beantwoorden van de interpretatie-vragen, kon, volgens SALANDRA, niet onder deze bepaling vallen. Bovendien had het Hof, naar zijn precedenten te oordeelen, nooit een uitspraak gegeven over een abstracte kwestie; enkel concrete kwesties waren tot nog toe door het Hof beslist.

Tenslotte kwamen de leden overeen om de interpretatie naar een juristencommissie te verwijzen, die advies zou uitbrengen, hoe deze vragen door den Raad beantwoord moesten worden. Het rapport, door deze commissie uitgebracht, is eenstemmig door den Raad aanvaard <sup>3)</sup>.

Opnieuw is echter de vraag betreffende de interpretatiebevoegdheid gerezen, toen het rapport in de Vergadering van 1924 ter sprake kwam. De algemeene opvatting in de Vergadering was, dat het rapport, door den Raad aangenomen, niet als een authentieke interpretatie van het Pact kon gelden: „Le Conseil en a pris acte et ce document ne peut être considéré comme une interpréta-

<sup>1)</sup> *J. O.* 1927 blz. 134.

<sup>2)</sup> In de *J. O.* 1923 blz. 1328 komt dit onderwerp voor onder den titel: „Interprétation de divers articles du Pacte et autres questions de droit international".

<sup>3)</sup> *J. O.* 1924 blz. 523.

tion authentique du Pacte et comme ayant caractère obligatoire" <sup>1)</sup>).

In 1925 heeft de Vergadering vervolgens den Raad verzocht, den Secretaris-Generaal op te dragen, het oordeel van de verschillende Bondsleden over dit rapport in te winnen. Dit oordeel was alles behalve in overeenstemming met de opvatting van de juristencommissie. De Raad heeft toen de volgende verklaring afgelegd <sup>2)</sup>: „Le Conseil a été d'avis que les questions auxquelles avaient répondu les juristes étaient des questions d'interprétation du Pacte et du droit international, sur lesquelles il avait été jugé opportun que le Conseil prît l'avis d'un comité juridique étendu, mais qui ne sauraient être tranchées définitivement et officiellement par un rapport émanant d'un comité, quelle que soit la compétence de ce dernier. La Conseil a fait également ressortir qu'en prenant connaissance des réponses primitives du comité spécial des juristes, il n'avait pas eu l'intention de les accepter pour lui-même ou de les imposer aux membres de la Société, au contraire certains membres du Conseil, tout en approuvant en bloc les réponses, avaient fait des réserves au sujet de leur application dans certains cas.”

Uit het voorgaande is af te leiden, dat de interpretatie door de juristencommissie gegeven in zake het Corfoe-geschil, geenszins als officieele interpretatie van het Pact te beschouwen is <sup>3)</sup>. Zij is noch door den Raad, noch door de Vergadering als zoodanig erkend. De houding van de Vergadering ten aanzien van dit rapport kan, gelooven wij, het best gekenschetst worden door de woorden van den Zwitserschen vertegenwoordiger GUSTAVE ADOR: „Il pourra être consulté avec profit par l'Assemblée toutes les fois qu'elle sera amenée à se prononcer sur l'interprétation d'un article du Pacte”. Hieruit zou ook volgen, dat de Vergadering zich bevoegd acht, het Pact te interpreteren, maar het staat niet vast, welke rechtskracht een dergelijke interpretatie zou hebben.

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1924 blz. 85.

In ongeveer denzelfden zin hebben URRUTIA, POLITIS en LOUDON zich geuit. Zie blz. 144.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1926 blz. 520. Zie ook *S.A.. P.* 1926 blz. 156.

<sup>3)</sup> UDINA (blz. 32) beschouwt deze interpretatie van de juristencommissie echter wel als een authentieke: „Il Consiglio ha avuto pure modo di procedere anche ad un'interpretazione autentica di alcuni articoli del Patto. Ciò avvenne in seguito alle questioni di puro diritto sollevate dal conflitto italo-greco sorto come conseguenza dell' eccidio di Gianina.”



*Art. 16.*

Reeds in 1920, toen de Volkenbond pas een aanvang nam, werd de behoefte gevoeld aan een interpretatie van art. 16 van het Pact, voornamelijk met het oog op de middelen om dit artikel effectief te maken („L'arme économique"). De Vergadering heeft toen de volgende resolutie aangenomen: „Le Conseil sera prié d'instituer une commission internationale de blocus. Cette commission sera chargée de l'étude de l'application de l'art. 16 du Pacte. Elle soumettra les résultats de ses travaux au Conseil qui les présentera à l'Assemblée lors de sa prochaine session." <sup>1)</sup> De Raad heeft hieraan gevolg gegeven door in 1921 de zoogenaamde „commission internationale de blocus" te benoemen. Deze heeft een rapport uitgebracht, waarin twee beginselen op den voorgrond stonden, nl.: 1°. „chaque Etat est souverain pour l'interprétation des faits pouvant donner lieu à l'application de l'art. 16" (dit is dus volgens onze opvatting een incidenteele interpretatiebevoegdheid); 2°. „centralisation, dans les mains du Conseil, de l'exécution du blocus" <sup>2)</sup>.

Dit rapport is eerst naar de amendementen-commissie verwezen, die het bijna zonder wijziging heeft goedgekeurd, en tenslotte in behandeling gekomen bij de Vergadering van 1921, welke op grond hiervan vier amendementen en verscheidene resoluties heeft opgesteld, welke eenstemmig zijn aangenomen, echter met deze belangrijke bepaling <sup>3)</sup>: „Les résolutions et les propositions d'amendements à l'article 16 adoptés par l'Assemblée, tant que ces amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société, en vue de l'application de l'art. 16" <sup>4)</sup>.

*Art. 18* <sup>4)</sup>.

Ook ten aanzien van art. 18 heeft de Vergadering een poging tot

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1921 blz. 424.

<sup>2)</sup> *Ass. P.* 1921 blz. 165.

<sup>3)</sup> *Ass. P.* 1921 blz. 814.

<sup>4)</sup> *Ass. C. I* 1921 blz. 199 Ontwerp-interpretatie art. 18:

„I L'art. 18 soumet sans exception ni réserve, à l'enregistrement obligatoire tous les actes conventionnels qui sont la source d'obligations juridiques internationales dès que l'une des parties contractantes est membre de la S. D. N."

„II L'enregistrement d'un acte n'entraîne pour la S. D. N. d'autre obligation que celle d'en assurer la publication."

„III L'enregistrement ne se substitue pas à la ratification. Il apparaît simplement comme une condition qui tient en suspens la force obligatoire du traité ou de l'engagement une fois conclu, les parties ne peuvent plus échapper unilatérale-

interpretatie gewaagd. De eerste Vergadering van 1920 heeft op voorstel van VAN KARNEBEEK het volgende besluit genomen: <sup>1)</sup> „L'Assemblée décide que le Conseil sera invité à confier l'examen de la portée juridique de l'art. 18 du pacte à une commission spéciale qui lui présentera les propositions nécessaires. Le Conseil fera rapport sur la question à la prochaine Assemblée et la saisira des propositions de la commission spéciale”.

Het rapport van deze speciale commissie is in 1921 aan de Vergadering aangeboden, die aan hare eerste commissie heeft opgedragen daarover harerzijds rapport uit te brengen. Deze commissie heeft aan de Vergadering drie ontwerp-resoluties aangeboden, nl. 1°. een interpretatie van art. 18; 2°. een amendement op dat artikel; 3°. een regeling voor de toepassing <sup>1)</sup>. De Vergadering heeft deze resoluties echter niet eenstemmig goedgekeurd. Hoofdzakelijk heeft het voorstel tot amendeering verzet uitgelokt. Over de interpretatie van art. 18 is zelfs niet gestemd. De leden van de Vergadering hebben zich beperkt tot het voorstel van BALFOUR om de beslissing over het amendement uit te stellen. Dit voorstel luidde als volgt: <sup>2)</sup> „L'Assemblée prenant acte de la proposition d'amendement de l'art. 18, qui figure dans le rapport de la première commission, décide de renvoyer la suite de la discussion de cet amendement à la troisième Assemblée, étant entendu que, dans l'intervalle, les membres de la Société gardent la faculté d'interpréter leurs obligations aux termes de l'article 18 conformément à l'amendement proposé.” Het eerste gedeelte van dit voorstel werd eenstemmig goedgekeurd, het tweede gedeelte echter kreeg slechts een meerderheid van 28 stemmen tegen 5. Evenals bij de poging tot interpretatie van art. 10 werd de strekking van de stemming nader gepreciseerd. Zoo merkte VAN KARNEBEEK het volgende op <sup>3)</sup>: „Il s'agit de savoir quelle est la valeur

ment à son empire, mais aussi longtemps que l'enregistrement n'a pas eu lieu, le traité ou l'engagement se trouve dépourvu de force obligatoire positive aussi bien entre parties qu'à l'égard du tiers.”

„IV En ce qui concerne les traités et engagements qui doivent être enregistrés, l'enregistrement peut être requis par toute partie contractante, qu'elle soit ou non membre de la Société des Nations.”

„V En ce qui concerne les traités entre Etats non-membres de la Société des Nations, aucune obligation d'enregistrement n'existe, mais rien ne s'oppose à ce que le Secrétariat accueille les demandes d'enregistrement que ces Etats lui adresseraient.”

<sup>1)</sup> Ass. P. 1921 blz. 142.

<sup>2)</sup> Ass. P. 1921 blz. 851.

<sup>3)</sup> Ass. P. 1921 blz. 895.

d'une décision prise ce matin, au moment où l'on s'est prononcé sur la seconde partie de la proposition BALFOUR. Vous vous rappelez le vote qui a eu lieu alors. Vingt-huit voix se sont prononcées „pour” et cinq „contre”. S'il s'agissait d'une résolution, elle aurait été rejetée; par contre; s'il s'agissait d'une suggestion, d'un vœu, il aurait été adopté”.

Volgens VAN KARNEBEEK had men hier te maken met een „décision” en wel een „décision interprétative”. SCIALOJA, die vervolgens het woord vroeg, was het met den president eens, dat men hier met een „décision” te maken had, welke met eenstemmigheid genomen had moeten worden: „mais elle (l'unanimité) était requise pour l'affirmative, c'est à dire que nous ne pouvons pas affirmer que la décision a été approuvée par l'Assemblée. On ne peut pas dire, cependant, qu'elle a été rejetée; nous tomberions dans l'interprétation contraire de celle qui a été proposée, ce qui serait parfaitement en opposition avec l'intention de l'Assemblée. Nous devrions dire exactement que la proposition n'a pas été acceptée. Cela suffit.”

De interpretatie-resolutie betreffende art. 18 is dus niet tot stand gekomen. Wel blijkt uit het bovenstaande, dat de Vergadering zich bevoegd achtte om het Pact te interpreteren, hieraan is niet getwijfeld. De interpretatie van art. 18 is enkel afgestuit op een verschil van meening over het amendeeringsvoorstel.

*Art. 21.*

Ook dit artikel is het onderwerp van een interpretatie-voorstel geweest, maar tenslotte is ook hier van een werkelijke interpretatie niets gekomen. Reeds in 1920 hadden China en Tsjecho-slowakije amendementen ingediend. Het voorstel van laatstgenoemde regeering vond bij de amendementen-commissie wel instemming en werd eenigszins gewijzigd door haar goedgekeurd. Dit voorstel beoogde de toevoeging van een nieuwe alinea, nl. 1): „Tous accords entre des membres de la Société tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la Société des Nations, mais encouragés et négociés sous ses auspices, à condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte. Des conférences spéciales des membres intéressés de la Société

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1921 blz. 137.

pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou l'Assemblée."

Nadat een ondercommissie eenige veranderingen in dit ontwerp-amendement had aangebracht, is het tenslotte voor de eerste commissie van de Vergadering van 1921 gekomen. Hier echter begon men te twifelen aan de wenschelijkheid van de wijziging van art. 21. CECIL HURST, NOBLEMAIRE en MOTTA o.a. hebben voorgesteld om, inplaats van art. 21 te amendeeren, een interpretatie-resolutie door de Vergadering te laten aannemen. MOTTA's voorstel luidde als volgt <sup>1)</sup>: „La commission estime qu'il vaut mieux ne pas toucher à l'art. 21 et se prononce unanimement en faveur d'une résolution interprétative dont elle renvoie la rédaction à la sous-commission en priant celle-ci de présenter un texte qui prenne pour base le projet NOBLEMAIRE”.

Toen echter de ondercommissie eenmaal rapport had uitgebracht, heeft men een officieele interpretatie van het Pact toch niet aangedurfd. MOTTA, die het voorstel gedaan had, verklaarde toen <sup>2)</sup>: „La meilleure solution est celle qui consisterait à se contenter d'exposer le contenu du rapport de la commission, sans arriver à une résolution interprétative. Cette résolution, en effet, est tellement difficile à faire et se rapproche tellement d'une sorte d'amendement au Pacte qu'il vaudrait mieux que la commission se borne à exprimer sa sympathie générale pour les accords régionaux et à dire qu'il n'ya rien dans le Pacte qui soit contraire à ces accords.”

De vorm, waarin tenslotte het gewijzigde voorstel van Tsjechoslowakije aan de goedkeuring van de Vergadering onderworpen werd, was een rapport van de eerste commissie bevattende een „recommandation”, die als zoodanig eenstemmig door de Vergadering is goedgekeurd <sup>3)</sup>.

Uit de bovenstaande gevallen kunnen wij het volgende afleiden:

1°. dat de Vergadering zich de bevoegdheid tot interpretatie toekent en dat interpretatie-resoluties, door haar genomen, eenstemmig goedgekeurd moeten worden. Duidelijk is dit laatste gebleken met betrekking tot de artt. 10 en 18, waarbij wegens gebrek aan eenstemmigheid in de Vergadering de resolutie noch verworpen

<sup>1)</sup> Ass. C. I 1921 blz. 31.

<sup>2)</sup> Ass. C. I 1921 blz. 104.

<sup>3)</sup> Ass. P. 1921 blz. 832.

noch goedgekeurd, doch enkel niet aangenomen verklaard werd;

2°. dat er groote onzekerheid heerscht over de rechtswaarde, die zulk een eenstemmig door de Vergadering aangenomen interpretatieve resolutie zou hebben. Men aarzelt, zoowel om haar de rechtswaarde van een authentieke interpretatie te geven, als om haar te beschouwen als gelijkwaardig met een amendement;

3°. dat er op het oogenblik geen authentieke interpretatie van het Pact bestaat en ook geen eenstemmig als zoodanig goedgekeurde interpretatieve resolutie. Wel bestaan er eenstemmig door de Vergadering goedgekeurde rapporten (betreffende artt. 11 en 21) en verder het besluit van de Vergadering ten aanzien van art. 16, dat zelf uitdrukkelijk een „directive” in het leven roept, hoewel „à titre provisoire”.

O.i. zijn de drie sub 3° genoemde besluiten allen maar „directives” voor den Raad en de Vergadering. Zij zijn weliswaar niet in den vorm van een interpretatieve resolutie goedgekeurd (art. 11 als rapport; art. 21 als „recommandation” en art. 16 als voorloopige „directive”), maar hebben toch dezelfde rechtswaarde. Dit toch is de eenige rechtswaarde, die men aan dergelijke resoluties kan toekennen, aangezien zij zonder ratificatie geen bindende kracht hebben <sup>1)</sup>).

Wat de bevoegdheid van den Raad betreft om „directives” te geven, gelooven wij, dat die zich beperken moet tot het terrein van de uitsluitende competentie van den Raad. Slechts wanneer het betreft bepalingen als bijv. art. 7 § 2; art. 8 §§ 2, 4 en 5; art. 9; art. 10; art. 13 § 4, welke op de uitsluitende competentie van den Raad betrekking hebben, is dat orgaan o.i. bevoegd een verduidelijking van die bepalingen te geven, als richtsnoer voor toekomstige toepassing. De Raad staat met betrekking tot die bepalingen geheel zelfstandig tegenover de Vergadering en het is dus billijk, dat de Raad binnen het terrein van zijn uitsluitende competentie zich zelf een „directive” mag geven.

Men kan zeggen, dat indien de Vergadering een „directive” zou willen geven betreffende iets dat binnen de uitsluitende competentie van den Raad valt, enkel de leden van den Raad, in de Vergadering vertegenwoordigd, hiertoe bevoegd zijn, de overige leden daarentegen niet.

<sup>1)</sup> Ass. C. I 1923 blz. 13.

Door zijn beperkt ledenaantal heeft de Raad echter niet voldoende autoriteit om een voor den geheelen Volkenbond geldend richtsnoer te geven. De overige leden van de Vergadering zouden zich niet moreel gebonden voelen, wanneer zij niet van te voren hun goedkeuring gegeven hadden <sup>1)</sup>).

Het *Internationaal Gerechtshof*, tenslotte, is onbevoegd te achten om aan de Vergadering of den Raad „directives” te geven. Het Hof is immers geen Volkenbondsorgaan, maar een internationaal gerechtshof en als zoodanig niet competent regels van legislatieven aard uit te vaardigen. Bovendien ontstaat er overeenkomstig art. 59 van het Statuut een gebondenheid aan de uitspraak van het Hof en, zooals wij gezien hebben, heeft een „directive” juist geen bindende kracht. De interpretaties van het Hof kunnen alleen gewone of incidenteele interpretaties zijn.

#### B. DE VEREISCHE STEMVERHOUDING VOOR INTERPRETATIE-BESLUITEN

##### § 1. *De gevallen, waarin het probleem zich kan voordoen*

Onder A van dit hoofdstuk hebben wij getracht uiteen te zetten, welk orgaan bevoegd is te beslissen, of een bepaalde aan gelegenheid een procedure-kwestie is of niet. Onopgelost is nog de vraag, met welke stemverhouding deze beslissing genomen moet worden.

In het reeds geciteerde geval met betrekking tot het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad tijdens de 19e séance plénière (1920) van de Vergadering, heeft SCHANZER (Italië) zich op de volgende wijze over bovenstaande vraag uitgelaten: „De quelle manière doit-on trancher la question de savoir s’il s’agit d’un point de procédure ou d’une question de fond? L’Assemblée appelée à se prononcer doit-elle réaliser l’unanimité, comme cela est prévu pour les décisions de fond, ou bien suffit-il de la majorité des deux tiers des membres? J’estime que la décision portant sur le caractère d’une question posée, c’est à dire sur la question de savoir s’il s’agit d’un point de procédure, ou non, ne concerne pas la procédure, mais plutôt le fond; par conséquent

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1926 blz. 156. } In verband met de interpretatie-poging van art. 12 jo 15.  
*Ass. P.* 1924 blz. 85. }

le cas doit être tranché à l'unanimité" <sup>1)</sup>). SCHANZER beschouwde dus de vraag, of iets een procedure-kwestie is, zelve *niet* als een procedure-kwestie. Gesteld echter, dat in den Raad of de Vergadering deze opvatting niet als overtuigend werd beschouwd en een minderheid die vraag als een procedure-kwestie opvatte, hoe zou dan de Raad of de Vergadering deze prealabele vraag moeten oplossen?

Ter oplossing van dit probleem moet men vier gevallen onderscheiden.

1°. Men kan zich voorstellen — in de praktijk is dit tot nog toe nooit gebeurd —, dat Raad of Vergadering eens voor altijd in abstracto en gansch in het algemeen willen vaststellen, dat de beslissing, of een aangelegenheid tot de procedure- of tot de fond-kwesties te rekenen is, hetzij zelf een procedurekwestie is, hetzij tot de fond-kwesties behoort.

2°. Wat ook nooit in de praktijk is voorgekomen: Raad of Vergadering zouden eveneens in abstracto en in het algemeen willen vast stellen, dat een bepaalde kwestie, bijv. het inwinnen van een consultatief advies van het Hof, de verwijzing van een geschil van den Raad naar de Vergadering, of de beslissing, dat iets een interne aangelegenheid is, hetzij tot de procedure-, hetzij tot de fond-kwesties behoort.

3°. Ook zou het kunnen voorkomen, dat Raad of Vergadering in een bepaald geschil, doch incidenteel aan dat geschil, voor de vraag kwamen te staan of een bepaald punt een procedure-kwestie is of niet. In deze omstandigheden zou de vraag zich dus bepalen tot een concreet geval, incidenteel aan een kwestie, welke op dit oogenblik door Raad of Vergadering behandeld werd.

4°. En tenslotte kunnen wij het geval onderscheiden, dat er een geschil ontstaat tusschen een Volkenbondslid of een niet-lid en een Volkenbondsorgaan over de toepassing van art. 5 § 2 van het Pact.

## § 2. *De opvattingen in de rechtsliteratuur*

Alvorens tot de bespreking van deze gevallen over te gaan willen wij een kort overzicht geven van de in de rechtsliteratuur heerschende opvattingen.

<sup>1)</sup> *Ass. P.* 1920 blz. 426.

Volgens SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup> moet de vraag: „procedure- of fond-kwestie?” met eenstemmigheid beslist worden: „Denn es gilt zu entscheiden, ob von der Regel der Einstimmigkeit deswegen eine Ausnahme gemacht werden darf, weil es sich um eine Frage des Verfahrens handelt.” Alle aanwezige leden van den Volkenbond moeten dus volgens SCHUECKING-WEHBERG overtuigd zijn, dat een procedurekwestie aanwezig is, opdat de hoofdregel van eenstemmigheid opzij geschoven kan worden.

O.i. maken Raad of Vergadering echter geen uitzondering op den eenstemmighedsregel: er wordt geen constitutioneele afwijking van dit beginsel geschapen, er wordt slechts geconstateerd dat iets tot de categorie „questions de procédure” behoort. Reeds de samenstellers van het Pact hebben de uitzondering in het leven geroepen en in art. 5 § 2 van het Pact neergelegd. Een aangelegenheid is een procedure-kwestie uit eigen aard en kan daartoe niet gemaakt worden. Wel is natuurlijk waar, dat de procedure-regel zelve fungeert als een exceptie op den algemeenen regel der eenstemmigheid.

Volgens BOMLI <sup>2)</sup> moet ieder lid van den Volkenbond zelfstandig beoordeelen, of zijn souvereiniteit wordt aangetast. Ieder lid moet dus kunnen beoordeelen, of door de beslissing, dat iets een procedure-kwestie is, zijn souvereiniteit wordt aangetast: „Mais l'état souverain se réservera le droit de juger indépendamment de n'importe quoi, si une question quelconque menace sa souveraineté, en d'autres termes, les opinions d'autrui le laisseront indifférent, toutes les fois qu'il devra décider s'il s'agit, oui ou non, d'une question de procédure.” De procedure-kwesties zouden volgens BOMLI nooit betrekking hebben op de rechten, die uit de souvereiniteit van een staat voortspruiten en kunnen dus nooit de souvereiniteit van een staat aantasten. Vandaar dan ook, dat beslissingen omtrent procedure-kwesties met meerderheid van stemmen genomen kunnen worden.

Wij zijn van oordeel, dat het beginsel der souvereiniteit hier wel wat al te ver is doorgedreven. Tenslotte kunnen ook procedure-maatregelen indirect materieelrechtelijke gevolgen hebben,

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I, blz. 517.

<sup>2)</sup> BOMLI „*L'affaire de Mossoul*” blz. 36. Voor het speciale geval, nl. het inwinnen van een consultatief advies, zegt deze auteur op blz. 55: „Si le Conseil n'est pas d'accord sur la question de savoir si l'avis (consultatif) se rapporte à une question de procédure oui ou non, il la résoudra, à l'unanimité absolue . . . .”



welke de soevereiniteit van een staat zouden kunnen aantasten. Wanneer men aan elk lid van den Volkenbond het recht in handen zou geven, om te beoordeelen of zijn soevereiniteit wordt aangetast, zouden ook procedure-kwesties vaak door hen als zoodanig gekenmerkt kunnen worden. Men kan niet de stemverhouding, vereischt bij de beslissing of iets een procedurekwestie is of niet, laten afhangen van het oordeel van elk der leden, of zijn soevereiniteit wordt aangetast. Elke proceduremaatregel in een conflict zal tenslotte voor dat geschil materieelrechtelijke consequenties kunnen hebben en de soevereiniteit van een staat kunnen aantasten.

YEPES en DA SILVA <sup>1)</sup> maken in hun commentaar op het Pact een onderscheid tusschen „question de procédure” en „question préjudicielle”. De beslissing, dat een aangelegenheid een procedure-kwestie is, mag, volgens hen, zelf niet als procedure-kwestie beschouwd worden, maar is een „question préjudicielle”: „En cas de doute, si l'on se trouve ou non en présence d'une question de procédure, il appartiendra à l'Assemblée ou au Conseil, selon le cas, de trancher souverainement, mais à l'unanimité des voix, le problème. C'est une question préjudicielle qu'il ne faut pas confondre avec une question de procédure.”

Naar onze meening kan een prejudicieele kwestie een procedure-kwestie zijn. Het eene sluit het andere niet uit. „Prejudicieel” wil te kennen geven, dat de beslissing aan de eindbeslissing voorafgaat, maar geeft den aard van de beslissing niet aan. Het prejudicieele geschil kan juist de oplossing van een procedure-kwestie beoogen. De term „question préjudicielle” sluit ook niet noodzakelijk in, dat er een fondkwestie beslist moet worden. Het kan best zijn, dat de „question préjudicielle” enkel een beslissing oplevert ten aanzien van de procedure, die gevolgd moet worden, en zodoende zelf tot de procedure-kwesties gerekend mag worden.

FISCHER WILLIAMS <sup>2)</sup> geeft zijn eigen meening niet te kennen, doch volstaat met de opmerking: „It must however be agreed that if a decision whether a particular matter is one of procedure

<sup>1)</sup> YEPES en DA SILVA „*Commentaire du Pacte de la S. D. N. et des Statuts de l'U. P.*” blz. 148.

DJUVARA (*Ass. IX C. I* blz. 50).

<sup>2)</sup> FISCHER WILLIAMS „*Chapters on current International Law and the League of Nations*” blz. 443, in verband met de vraag of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is.

or not has to be treated as a question of interpretation and so as needing a unanimous vote of the Council or of the Assembly for its solution, there is small prospect of its settlement. If unanimity is not obtainable for the reference <sup>1)</sup> it will not be obtainable for the interpretation”.

Wanneer FISCHER WILLIAMS de opmerking maakt, dat het treffen van de beslissing tusschen procedure- en fond-kwestie behandeld zou kunnen worden: „as a question of interpretation and so as needing a unanimous vote”, wijst hij ook naar onze overtuiging den juisten weg aan voor de oplossing van dit probleem.

De beslissing van den Raad of de Vergadering, of een bepaalde aangelegenheid een procedure-kwestie is of niet, moet inderdaad als een interpretatie-kwestie beschouwd worden.

Moet men op een gegeven oogenblik vaststellen, of het algemeene beginsel van eenstemmigheid zal gelden, dan wel of meerderheid van stemmen voldoende is, dan zal art. 5 van het Pact geraadpleegd moeten worden. De term „questions de procédure” zal geïnterpreteerd moeten worden. De vraag, die wij terstond onder B van dit hoofdstuk (blz. 77) stelden, kunnen wij dus tot de volgende herleiden: met welke stemverhouding moet een beslissing over de interpretatie van het Pact genomen worden?

Volgens de veronderstelling van FISCHER WILLIAMS zou voor interpretatie-kwesties unanimiteit vereischt zijn. Laten wij nu aan de hand van de hierboven gestelde gevallen de juistheid van deze opvatting onderzoeken <sup>2)</sup>.

Moet elke beslissing over interpretatie met eenstemmigheid genomen worden, of kan het interpreteren als een procedure-kwestie beschouwd en dus met meerderheid van stemmen beslist worden?

### § 3. Geval I: *Algemeene beslissing in abstracto*

Onder geval I hebben wij verondersteld, dat de Raad of de Vergadering eens en voor altijd, in abstracto en gansch in het algemeen zou willen vaststellen, dat de beslissing over de vraag, of

<sup>1)</sup> D.w.z. voor de verwijzing van een rechtsvraag om advies naar het Hof.

<sup>2)</sup> UDINA blz. 25: „Le decisioni interpretative devono esser prese indubbiamente all'unanimità; ma forse lo stesso non si dovrebbe dire circa le decisioni sulla scelta dei mezzi di cui valersi per l'interpretazione e soprattutto circa la richiesta d'un parere alla Corte di giustizia.”

een aangelegenheid tot de procedure- of tot de fond-kwesties te rekenen is, hetzij zelf een procedure-kwestie is, hetzij tot de fond-kwesties behoort. Welke soort interpretatie wordt in dat geval vereischt?

Het is duidelijk, dat hier een authentieke interpretatie van art. 5 § 2 noodzakelijk is. Immers de interpretatie moet eens en voor altijd vaststaan, dus bindend zijn voor de toekomst, en bovendien moet zij gegeven zijn niet voor een concreet geval, maar in abstracto en gansch in het algemeen. Wordt een dergelijke interpretatie door de staten leden van den Volkenbond geratificeerd, dan krijgt de interpretatie een authentiek karakter en zal zij de leden van den Volkenbond voor de toekomst binden. De Raad en de Vergadering zijn bij de totstandkoming van een authentieke interpretatie slechts intermediair. De Vergadering zal wegens haar volledig ledenaantal het aangewezen orgaan zijn om het interpretatie-besluit te nemen, dat dan achterna door de staten, leden van den Volkenbond, geratificeerd moet worden. Ongetwijfeld zal hier het eenstemmighedsbeginsel gelden. Men beslist hier niet over iets formeels, doch over iets materieels: de intrinsieke beteekenis van een internationale rechtsnorm. Bovendien zal het noodzakelijk zijn, dat er eenstemmigheid in de Vergadering heerscht, wil de beslissing door de gezamenlijke staten, leden van den Volkenbond, ook geratificeerd worden.

In de praktijk is een dergelijke interpretatie ten aanzien van art. 5 § 2 nooit gegeven. Ook met betrekking tot andere artikelen van het Pact zijn er geen authentieke interpretaties aan te wijzen. Wel zijn er verschillende pogingen aangewend om artikelen van het Pact in abstracto en in algemeenen zin te interpreteren. Men denke aan de artt. 10; 11; 12 jo 15; 16; 18; 21. Uit de interpretatie-pogingen van de Vergadering ten aanzien van art. 10 en 18 blijkt duidelijk, dat eenstemmigheid vereischt is, hoewel men het er oneens over was, of de hierdoor verkregen interpretatie authentiek zou zijn of slechts de waarde van een „directive” zou hebben. Zoowel ter gelegenheid van de poging tot interpretatie van art. 10 als van art. 18 werden de interpretatie-voorstellen bij gebrek aan eenstemmigheid „niet aangenomen” verklaard. Zoo verklaarde de president van de Vergadering, met betrekking tot art. 10<sup>1)</sup>: „Une résolution d'interprétation d'un article du Pacte doit, pour être

<sup>1)</sup> *Ass. P.*, 1923 blz. 86.

adoptée, réunir l'unanimité. Cette unanimité n'étant pas obtenue, je ne puis pas déclarer que la résolution proposée a été adoptée."

Evenzoo VAN KARNEBEEK <sup>1)</sup> in verband met art. 18: „Il s'agit de savoir quelle est la valeur d'une décision prise ce matin, au moment où l'on s'est prononcé sur la seconde partie de la proposition de M. BALFOUR. . . S'il s'agissait d'une résolution, elle aurait été rejetée, par contre s'il s'agissait d'une suggestion, d'un vœu, il aurait été adopté." Hierop heeft SCIALOJA toen geantwoord: „C'est bien d'une décision qu'il s'agit et je crois que M. le président a parfaitement raison en disant que s'il s'agissait d'une décision l'unanimité était requise."

Ook de „directive à titre provisoire" voor de toepassing van art. 16 en het rapport van de eerste commissie bevattende een „recommandation" voor de toepassing van art. 21 werden met eenstemmigheid goedgekeurd.

Men zou zich hier terecht kunnen afvragen, waarom eenstemmigheid voor de interpretatieve resoluties, die enkel de waarde van „directives" hebben, geëischt wordt, terwijl over de „vœux" volgens de praktijk van den Raad met meerderheid van stemmen beslist wordt. Inderdaad is er veel overeenkomst tusschen een „vœu" en een „directive", doch wil een interpretatieve resolutie autoriteit hebben en werkelijk als richtlijn voor de toepassing van de artikelen van het Pact dienen, dan moet zij niet de bloote wensch van een meerderheid zijn, maar de eenstemmige opvatting van alle leden van den Volkenbond.

Keeren wij nu terug tot de authentieke interpretatie. Gesteld dat in werkelijkheid een authentieke interpretatie (in den zin van geval I) van art. 5 § 2 van het Pact bestond, dan zou daardoor zijn komen vast te staan, of de beslissing, dat een aangelegenheid tot de procedure- of wel tot de fond-kwesties te rekenen is, zelve in wezen een fond- dan wel een procedure-kwestie is. Met andere woorden: eens voor altijd zou zijn uitgemaakt, met welke stemverhouding de Raad en de Vergadering art. 5 § 2 in de praktijk zouden moeten interpreteren.

#### § 4. *Geval II: Beslissing in abstracto voor een bepaalde kwestie.*

Raad of Vergadering zouden in abstracto, eens en voor altijd en in algemeenen zin willen vaststellen, dat een *bepaalde* kwestie,

<sup>1)</sup> Ass. P. 1921 blz. 895.

bijv. het inwinnen van een consultatief advies, hetzij tot de procedure-, hetzij tot de fond-kwesties behoort.

Wij meenen dat ook hier, en om dezelfde redenen, een authentieke interpretatie vereischt wordt, daar de interpretatie bij gebrek aan ratificatie van het eenstemmig genomen interpretatiebesluit slechts de waarde van een „directive” of richtsnoer voor de toekomst zou krijgen. Door een authentieke interpretatie in den zin van geval II zou komen vast te staan met welke stemverhouding in de toekomst een consultatief advies ingewonnen moet worden.

Wij zullen in het derde hoofdstuk uiteenzetten, hoe naar onze opvatting deze authentieke interpretatie zou moeten luiden o.a. ten aanzien van: het uitnoodigen van niet-leden van den Raad op grond van art. 4 § 5; het benoemen van commissies van onderzoek volgens art. 5 § 2; het verplaatsen van den Bondszetel volgens art. 7 § 2; het inwinnen van een consultatief advies volgens art. 14, enz.

Ook ten opzichte van een bepaalde kwestie bestaat geen authentieke interpretatie van art. 5 § 2 van het Pact. Wat de overige artikelen van het Pact betreft, bestaan er evenmin authentieke interpretaties in den zin van geval II. Wel heeft zich eens een geval voorgedaan, waarin men bijna tot een authentieke interpretatie is gekomen, nl. ter gelegenheid van de vaststelling van de voorwaarden der toetreding der Vereenigde Staten tot het Statuut van het Internationale Gerechtshof. De vraag, of een consultatief advies eenstemmig of met meerderheid van stemmen ingewonnen moet worden, had toen eens en voor altijd beslist kunnen worden. De Bondsleden hebben echter welbewust de zaak onbeslist gelaten <sup>1)</sup>.

### § 5. Geval III: Incidenteele beslissing tijdens een procedure

Als geval III hebben wij de veronderstelling gemaakt, dat Raad of Vergadering bij de behandeling van een bepaalde aangelegenheid, incidenteel voor de vraag komen te staan, of zij met een procedure- of fond-kwestie te maken hebben. Met welke stemverhouding zullen zij hierover moeten beslissen? De vraag beperkt zich tot een concreet geval, dat incidenteel is aan een andere

<sup>1)</sup> Zie Hoofdstuk I blz. 14.

kwestie, welke door den Raad of de Vergadering op dat oogenblik behandeld wordt.

Wij hebben hier te maken met een incidenteele interpretatie. Een interpretatie dus, in concreto gegeven door dat orgaan, hetwelk de te interpreteeren rechtsnorm onmiddellijk moet toepassen ter uitoefening van zijn functie. De rechtsnorm is in dit geval art. 5 § 2 van het Pact.

Ons dunkt, dat een incidenteel interpretatie-besluit met meerderheid van stemmen genomen kan worden, als zijnde een procedure-kwestie. Incidenteel interpreteeren van het Pact immers is geen legislatieve handeling, waardoor, als bij de authentieke interpretatie, de zin van een internationale rechtsnorm voor de toekomst vastgesteld wordt, maar een executieve handeling, waardoor de procedure haar normale verloop kan nemen. Door een incidenteel interpretatie-besluit wordt de onmiddellijke toepassing van de rechtsnorm mogelijk en kan de procedure voortgang vinden. In de woorden van FISCHER WILLIAMS uitgedrukt is deze wijze van interpreteeren: „ancillary or preparatory to a final disposal of the particular matter”.

Dat de incidenteele interpretatie als procedure-kwestie moet worden opgevat, is vooral aannemelijk, wanneer het betreft de interpretatie van art. 5 § 2 van het Pact. Dit artikel immers bevat de bepaling, die de stemverhouding voor het nemen van beslissingen van den Raad en Vergadering en dus juist een gedeelte van de Volkenbondsprocedure regelt. Wanneer art. 5 § 2 authentiek geïnterpreteerd werd, zou het onderwerp van de interpretatie weliswaar een procedure-bepaling zijn, maar een authentieke interpretatie is een nieuwe vaststelling van de norm, wat niet formeelrechtelijk, doch materieelrechtelijk is.

Moet de Raad of de Vergadering bij de behandeling van een bepaalde aangelegenheid incidenteel vaststellen of iets een procedure-kwestie is, dan kan dit dus met meerderheid van stemmen geschieden.

In de praktijk van den Raad is een voorbeeld te vinden van een incidenteele interpretatie van art. 5 § 2. Wij denken hier aan het voorstel om een vertegenwoordiger der Vereenigde Staten uittenoodigen om gedurende de behandeling van het Mandsjoe-rij-conflict aan de Raadstafel zitting te nemen. Hoewel Japan volhield, dat het uitnoodigingsbesluit geen procedure-kwestie was

maar een fond-kwestie, en dat derhalve het besluit eenstemmig genomen moest worden, werd het voorstel met 13 stemmen tegen 1 aangenomen verklaard. In het besluit om een vertegenwoordiger der Vereenigde Staten uitte noodigen lag dus de beslissing, dat de uitnoodiging een procedure-kwestie was, geïmpliceerd. Het betrof hier dus een incidenteele interpretatie van art. 5 § 2<sup>1)</sup>.

Dit voorbeeld kan echter niet als precedent beschouwd worden, aangezien het uitnoodigingsbesluit door den Raad genomen werd onder voorbehoud van alle constitutioneele vragen die gerezen waren.

Een ander voorbeeld van een incidenteele interpretatie, nu niet van art. 5 maar van art. 15, levert het geschil tusschen Bolivia en Paraguay. Ofschoon de laatst genoemde staat beweerde, dat art. 15 van het Pact na een oorlogsverklaring niet meer toegepast kon worden, oordeelden de Raad en Vergadering anders en werd dit artikel toch toegepast.

In geen van beide bovengenoemde voorbeelden is uitdrukkelijk gestemd over de vraag, of een procedure-kwestie aanwezig was. Een dergelijke stemming zal in den regel vermeden worden, aangezien anders de prealabele vraag zou rijzen, of de beslissing, of een bepaalde aangelegenheid een procedure-kwestie is, dus met welke stemverhouding de stemverhouding vastgesteld moet worden, zelf tot de procedure-kwesties gerekend moet worden. Zulk een vraag zou gansch in het algemeen, in abstracto, opgelost moeten worden en zou dus aanleiding geven tot een authentieke interpretatie of tot een „directive”. Het spreekt van zelf, dat men, wanneer een rechtsnorm onmiddellijk toegepast moet worden (bijv. bij de behandeling van een dringende kwestie), zich niet van te voren verdiepen zal in allerhande abstracte en theoretische bespiegelingen.

Het is alsof de Bondsleden het vermijden eens en voor altijd uit te maken met welke stemverhouding de stemverhouding, vereischt voor het beslissen van een bepaalde kwestie, bepaald moet worden.

O.i. echter is een incidenteele interpretatie van het Pact een procedure-kwestie en wanneer dus incidenteel vastgesteld moet worden met welke stemverhouding een bepaalde kwestie beslist zal worden, dan moet dit met meerderheid van stemmen geschieden.

<sup>1)</sup> JULIUS STONE, *British Yearbook* 1933 blz. 38.

§ 6. *Geval IV: geschil rechtstreeks over art. 5 § 2*

In dit geval hebben wij verondersteld, dat er een geschil ontstaat tusschen een Volkenbondslid of een niet-lid en een Volkenbondsorgaan over de toepassing van art. 5 § 2 van het Pact.

Wij hebben hier klaarblijkelijk met een gewone interpretatie te maken. De gewone interpretatie-besluiten worden, zooals wij gezien hebben, door het Hof gegeven en de stemverhouding hiervoor vereischt wordt bepaald door art. 55 van het Statuut. Zij is dus meerderheid van stemmen. „Les décisions de la Cour sont prises à la majorité des juges présents. En cas de partage de voix, la voix du Président ou de celui qui le remplace est prépondérante”.

## C. TEGENSTRIJDIGE INTERPRETATIE-BESLUITEN

Wij hebben in de voorafgaande afdeelingen A en B trachten uiteen te zetten, welke organen van den Volkenbond competent zijn om de uitdrukking „questions de procédure” in art. 5 § 2 van het Pact te interpreteren en met welke stemverhouding zij dit kunnen doen.

Volledigheidshalve willen wij nu tenslotte nog de mogelijkheid van het bestaan van tegenstrijdige interpretatie-besluiten onder oogen zien. Immers zijn meerdere organen bevoegd art. 5 § 2 van het Pact te interpreteren, dan is de mogelijkheid te voorzien, dat de Raad bijv. beslist, dat een concrete vraag wel, de Vergadering daarentegen, dat diezelfde concrete vraag geen procedure-kwestie is. Of zelfs, het eene orgaan zou uit praktische overwegingen in het algemeen voor meerderheidsbesluiten kunnen gevoelen, het andere uit principieel gezichtspunt meer voor unanieme, en bij die constellatie zouden de inzichten van Raad en Vergadering al terstond kunnen uiteenloopen over de hoofdvraag zelve: of de vraag, met welke stemverhouding een kwestie hetzij als procedure-, hetzij als fond-kwestie moet worden gequalificeerd, een eenstemmige of meerderheidsbeslissing vordert, resp. toelaat.

In hoeverre is te verwachten dat deze theoretische mogelijkheid zich in de praktijk zal voordoen? Allereerst moet vooropgesteld worden, dat tegenstrijdige interpretatie-besluiten van Raad en Vergadering niet bestaanbaar te achten zijn daar, waar de besluiten eenstemmig genomen zijn. Deze kwestie zal dus nooit



rijzen bij de authentieke interpretatie-besluiten en de „directives”. Immers, is de Raad eenstemmig in den eenen zin, dan kan de Vergadering nooit eenstemmig zijn in den anderen zin. Hoogstens kan de Vergadering dan niet-eenstemmig zijn in den eersten zin, maar een tegenstrijdig besluit is dan niet denkbaar. Er kan dus nooit een conflict ontstaan tusschen bijv. een „directive” van den Raad en een van de Vergadering. Wel is denkbaar, dat een authentieke interpretatie of „directive” in strijd komt met een vroeger gegeven gewone of incidenteele interpretatie, maar een conflict zal dan niet ontstaan. Gewone en incidenteele interpretaties immers worden in concreto gegeven en hebben slechts de waarde van een precedent, terwijl authentieke interpretaties en „directives” in abstracto en voor de toekomst gegeven worden. Zij dienen juist om uniformiteit in de toepassing van de artikelen van het Pact te verzekeren. Vandaar dat een later gegeven authentieke interpretatie of „directive” het steeds winnen zal van vroegere gewone of incidenteele interpretaties.

Tusschen incidenteele interpretaties van den Raad en die van de Vergadering is echter wel conflict mogelijk, daar zooals reeds is uiteengezet, de incidenteele interpretaties in concreto gegeven worden en niet voor de toekomst bindend zijn, doch slechts de waarde van een precedent hebben. Heeft de Raad of de Vergadering eenmaal een incidenteele interpretatie gegeven, dan neemt dat niet weg, dat elk ander orgaan bevoegd is de gegeven interpretatie te betwisten en aan te tasten.

Zoo zou men kunnen veronderstellen, dat bijv. de Raad incidenteel beslist, dat art. 15 van het Pact na oorlogsverklaring wel toepasselijk is en de Vergadering, dat dit niet het geval is. Ook zou men zich kunnen indenken, dat de Vergadering incidenteel beslist, dat een consultatief advies van het Hof met meerderheid van stemmen kan worden ingewonnen, de Raad daarentegen, dat dit besluit alleen met eenstemmigheid kan worden genomen. Een praktisch gevolg van de uit deze casus-positie voortvloeiende onzekerheid met betrekking tot de interpretatie van art. 5 § 2 van het Pact zou zijn, dat, indien de Vergadering hiervan een constante praktijk zou maken, in toekomstige geschillen de partij, die een advies van het Hof wenscht, met beroep op art. 15 § 9 naar de Vergadering zou gaan. Ook daarom is het o.i. hoogst gewenscht dat deze kwestie eens en voor al worde uitgemaakt.

Moeilijker is echter het vraagstuk, wanneer het betreft interpretaties van het Hof, welke in strijd zijn met die van een der beiden Volkenbondsorganen. Hier geldt niet het boven opgemerkte, dat tegenstrijdige besluiten niet bestaanbaar zijn wanneer deze eenstemmig genomen zijn, daar de Volkenbondsleden niet in het Hof vertegenwoordigd zijn en ook het omgekeerde niet het geval is. De vraag komt dus hierop neer: in hoeverre zijn Raad en Vergadering gebonden door uitspraken van het Hof en in hoever is het Hof gebonden door die van Raad en Vergadering?

Wanneer het betreft een gewone interpretatie van het Hof bij arrest, dan zullen, zooals wij in Hoofdstuk II A § 3 gezien hebben, alle Volkenbondsleden door de uitspraak van het Hof gebonden worden (art. 59 van het Statuut), indien zij allen van hun interventierecht conform art. 63 van het Statuut gebruik gemaakt hebben. Dientengevolge zullen Raad en Vergadering rechtegens geen tegenstrijdige interpretatie-besluiten meer kunnen nemen. Maar indien niet alle leden van den Volkenbond dit gedaan hebben, is een tegenstrijdigheid mogelijk tusschen een incidenteel interpretatie-besluit van den Raad of Vergadering en een gewone interpretatie door het Hof.

Het Hof echter zal o.i. wel degelijk bij het geven van zijn gewone interpretaties rekening moeten houden met vroegere „directives” en authentieke interpretaties van den Volkenbond. Deze authentieke interpretaties en „directives” moeten voor het Hof van even veel gewicht geacht worden als voor Raad en Vergadering. Dit spreekt vanzelf voor de bindende authentieke interpretaties. Voor de „directives”, hoewel deze geen bindende kracht hebben, moet hetzelfde worden aangenomen, aangezien hierin tot uitdrukking komt een eenstemmige wil van den Raad of de Vergadering betreffende de uitlegging van het Pact. Het Hof moet o.i. geheel neutraal zijn oordeel in een geschil kunnen vellen, tenzij Raad of Vergadering van te voren in abstracto doormiddel van een authentieke interpretatie of „directive” uitdrukkelijk hun wil te kennen hebben gegeven.

Wat de incidenteele interpretaties van het Hof betreft, deze kunnen om dezelfde reden als de incidenteele interpretaties van Raad en Vergadering in conflict komen met een incidenteele interpretatie van een Volkenbondsorgaan.

Wij komen dus tot de conclusie, dat de mogelijkheid van tegen-

strijdige besluiten kan bestaan 1°. steeds bij de incidenteele interpretaties en dat 2°. een conflict mogelijk is tusschen een incidenteel interpretatie-besluit van Raad of Vergadering en een gewone interpretatie van het Hof. De authentieke interpretaties en „directives” zullen het steeds winnen van vroeger gegeven interpretaties en de latere interpretaties zullen met authentieke interpretaties en „directives” rekening moeten houden. Tusschen de authentieke interpretaties en „directives” is wegens den eenstemmigheidsseis geen conflict mogelijk te achten.

Wanneer het nu mogelijk is, dat het Hof het Pact interpreteert in een zin, die strijdig is met een incidenteele interpretatie van Raad of Vergadering, hoe zal dan een dergelijk conflict dienen te worden opgelost? Het is immers onaannemelijk, dat hier het recht van den sterkste zou gelden. Eveneens is onaannemelijk, dat zich een praktijk zou ontwikkelen waarbij de Vergadering steeds met betrekking tot bijv. art. 5 § 2 incidenteele interpretatie-besluiten zou nemen, tegenstrijdig aan die van den Raad. Hoe zijn nu deze conflicten op te lossen? Het Pact zwijgt hierover.

Dit probleem zou kunnen doen overhellen tot de meening dat er in den Bond één soevereine beslisser moet zijn, en niet meerdere. Wenschelijk ware het dan natuurlijk, het Gerechtshof tot dien soeverein te maken. Dat zouden de politieke Bondsorganen echter zeker niet willen.

Ook een rangorde tusschen de twee hoofdorganen vast te stellen zou moeilijk blijken; hiërarchisch zou het eene voor het andere niet willen wijken. En de prioriteit der beslissing den doorslag te laten geven, zou minder juist zijn, daar alles dan van het toeval zou afhangen.

Volgens UDINA <sup>1)</sup>, kunnen Raad en Vergadering, wanneer er concurrerende competentie tusschen beide organen bestaat, ieder afzonderlijk op eigen gezag een uitspraak doen, welke door het andere orgaan als volkomen geldig beschouwd moet worden,

<sup>1)</sup> UDINA blz. 22: „Resta poi a vedersi, sempre per le questioni di competenza concorrente, quali effetti possano esercitare le decisioni d'uno dei due organi nei riguardi dell'altro. In realtà stante la deficiente elaborazione del Patto in questa materia, sembra si debba ammettere che ognuno dei due organi è competente a pronunziarsi per conto proprio e l'altro deve considerare come perfettamente valide le relative decisioni, pur avendo la facoltà di annullarle praticamente o di modificarle con decisioni proprie di diverso contenuto.”

maar door dat orgaan praktisch gewijzigd of opgeheven kan worden door een tegenstrijdig besluit.

Dit moge formeel waar zijn (tenzij een kwestie gelijktijdig voor den Raad en de Vergadering gebracht is en geen van beiden wil wijken) maar daar blijft toch altijd de materieele strijd tusschen de uitspraken bestaan.

Er schijnt geen uitweg te zijn, en wij gelooven, dat indien men niet een van de boven genoemde mogelijkheden ter oplossing van dergelijke conflicten constitutioneel geldig verklaart, het eenige alternatief is zooveel mogelijk de oorzaak van dergelijke conflicten te elimineeren door het Pact authentiek te interpreteren. Heeft de Vergadering eenmaal unaniem een gegeven interpretatie goedgekeurd en hebben alle staten het interpretatie-protocol geratificeerd, dan zal er weinig kans bestaan voor dergelijke interpretatie-conflicten.

In dit en het voorgaande hoofdstuk hebben wij besproken het algemeen karakter van de „questions de procédure” en de wijze waarop de Volkenbondsorganen kunnen constateeren, of iets een procedure-kwestie is of niet. Het is nu van belang aan de hand het Pact na te gaan, welke concrete gevallen tot de procedure-kwesties gerekend mogen worden.

Op blz. 34 v. van hoofdstuk I gaven wij een lijst van kwesties, die zonder eenigen twijfel en naar algemeene opvatting als zoodanig beschouwd kunnen worden. Maar er zijn daarnaast nog talrijke gevallen, die hetzij in de praktijk tot twijfel aanleiding gegeven hebben, hetzij uit theoretisch oogpunt nog onzekerheid bieden. Evenwel, naar onze meening moeten verschillende van die gevallen aan de zoeven genoemde lijst van procedure-kwesties worden toegevoegd.

In het volgende hoofdstuk zullen wij deze meening ten opzichte van enkele dergelijke kwesties trachten te rechtvaardigen.

---

## DERDE HOOFDSTUK

### CONCRETE GEVALLEN

#### I. DE UITNOODIGING INGEVOLGE ART. 4 § 5

Wanneer wij in het Volkenbondspact nagaan, welke besluiten van den Raad en de Vergadering eventueel in aanmerking zouden komen om tot de procedure-kwesties gerekend te worden, dan geeft allereerst art. 4 § 5 aanleiding tot de vraag, met welke stemverhouding een Volkenbondslid, dat niet in den Raad vertegenwoordigd is, door dat orgaan kan uitgenoodigd worden om aan zijn zitting deel te nemen.

Art. 4 § 5 luidt als volgt: „Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil, est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement, est portée devant le Conseil”.

Uit dezen tekst, gelijk uit de Engelsche vertaling, blijkt dat het Volkenbondslid, dat in aanmerking komt om uitgenoodigd te worden, recht heeft op deelneming aan de zitting van den Raad. Er staat niet „peut être invité”, maar „est invité” en „shall be invited”. Dit recht is echter afhankelijk van de voorwaarde dat bedoelde staat een bijzonder belang heeft bij de behandeling van een kwestie door den Raad. Men heeft wel eens beweerd <sup>1)</sup>, dat de beoordeeling of een staat al dan niet een bijzonder belang heeft bij een bepaalde kwestie, aan dien staat zelf toekomt, doch naar algemeene opvatting is dit onjuist en moet de Raad hieromtrent overleg plegen. Immers het is de Raad, die volgens art. 4 § 5 het uitnodigingsbesluit moet nemen.

Het is duidelijk, dat, wanneer eenmaal vaststaat, dat een staat werkelijk een bijzonder belang bij een bepaalde Raadsbeslissing heeft, de eigenlijke uitnodiging slechts een formaliteit wordt,

<sup>1)</sup> J. O. 1929 p. 513.

immers die staat heeft dan recht op deelneming aan de zitting van den Raad. Is het bijzondere belang geconstateerd, dan kan men zeggen, dat het uitnoodigen een procedure-kwestie is. Kan men echter hetzelfde zeggen van het besluit, waardoor het bijzondere belang komt vast te staan?

Op grond van deze onderscheiding verklaren YEPES en DA SILVA in hun commentaar op het Pact <sup>1)</sup>: „D'après certains commentateurs du Pacte, c'est au Conseil qu'il appartient de décider si les intérêts d'un Etat non-membre sont particulièrement visés par une décision à prendre et, par conséquent, s'il convient, oui ou non, d'appeler ledit Etat à prendre part aux délibérations. La décision du Conseil exige l'unanimité des voix, car il s'agit ici d'une décision de fond” en bij de bespreking van art. 5 van het Pact zeggen zij <sup>2)</sup>: „Outre les cas de procédure communs à l'Assemblée et au Conseil, que nous avons ci-dessus examinés, citons maintenant les exceptions spéciales au Conseil a) la disposition de l'art 4 § 5 concernant l'invitation, adressée à un membre de la Société non représenté au Conseil pour y siéger, *quand il a un intérêt particulier* dans les résolutions qui vont être prises”.

Deze onderscheiding vindt men nergens elders in de rechtsliteratuur terug en zij wordt ook door de praktijk van den Raad niet gerechtvaardigd. Het lijkt ons trouwens geheel overbodig om, wanneer de Raadsleden gestemd hebben over de vraag of een staat een bijzonder belang bij een bepaald vraagstuk heeft, opnieuw te stemmen over den inhoud van de uitnoodiging. De redactie hiervan kan aan het Secretariaat overgelaten worden. De rechtspositie van den nieuwen vertegenwoordiger behoeft niet bepaald te worden, daar het Pact deze reeds gepreciseerd heeft. Hoewel de Fransche tekst dit minder nadrukkelijk verklaart dan de Engelsche, kan men er niet aan twifelen dat het nieuw uitgenoodigde Volkenbondslid als lid van den Raad zitting moet nemen: „any member of the League not represented in the Council shall be invited to send a Representative *to sit as a member . . .*”. Ook de tijdsduur kan geen moeilijkheden opleveren. Wordt een niet-lid van den Raad uitgenoodigd om deel te nemen aan de besprekingen van den Raad over een bepaalde kwestie, omdat het er een bijzonder belang bij heeft, dan is het van zelfsprekend,

<sup>1)</sup> YEPES en DA SILVA blz. 117.

<sup>2)</sup> YEPES en DA SILVA blz. 148.

dat het in den Raad zitting heeft, zoolang die kwestie behandeld wordt.

Ook wanneer, behalve de beslissing over het bijzondere belang, de redactie der uitnoodiging nog nader onder oogen gezien moet worden, zal dit in één besluit samen gevat kunnen worden. Een andere methode zou te omslachtig zijn. Toen bij voorbeeld in 1922 in verband met art. 393 § 7 van het verdrag van Versailles uitgemaakt moest worden, welke Volkenbondsleden industrieel de grootste belangen hadden, heeft Indië verzocht tot den Raad toegelaten te worden. Hoewel het inderdaad bleek dat Indië een bijzonder belang bij dit vraagstuk had, werd het toch verzocht zich slechts schriftelijk in contact met den Raad te stellen. Hierover werd maar één besluit genomen <sup>1)</sup>: „Le Conseil décide d'informer le gouvernement de l'Inde qu'il peut évidemment faire entendre un de ses représentants, mais qu'il jugera peut-être préférable, étant donné la nature de la question, de présenter comme l'a fait le gouvernement polonais un exposé écrit”.

De procedure van den Raad, welke in den regel gevolgd wordt na een verzoek, om tot de zitting toegelaten te worden, is de volgende: De Raad benoemt een juristencommissie en draagt haar op advies uit te brengen over de vraag of de staat, welke op grond van art. 4 § 5 verzoekt toegelaten te worden, een bijzonder belang heeft bij een te behandelen aangelegenheid. Het advies van de juristencommissie wordt meestal zonder principieel verzet van een der leden aanvaard — over den inhoud van de uitnoodiging is nog nooit een tweede maal gestemd. Dit wordt te samen met de beslissing over het bijzondere belang in één besluit samengevat en verder aan de zorgen van het Secretariaat overgelaten. Op deze wijze werd bijv. beslist over de uitnoodiging, op grond van art. 4 § 5 van Oostenrijk, Hongarije, Bulgarije, Griekenland, Joegoslavië en Roemenië bij de bespreking over het ten uitvoerleggen van de militaire, navale en luchtvaart-clausules van de vredesverdragen <sup>2)</sup>. Zoo ook bij de toelating van Lithauen, in 1928 in verband met de minderheden in de omstreken van Wilna, en in 1929

<sup>1)</sup> *J. O.* 1921 blz. 1161. Question des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable. Demande du gouvernement de l'Inde.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1924 blz. 1316. Exécution des clauses militaires, navales et aériennes des Traités de paix art. 159 du Traité de St. Germain, art. 143 du Traité de Trianon, art. 104 du Traité de Neuilly. Rapport du comité des juristes.

bij de besprekingen van het minderhedenvraagstuk in het algemeen <sup>1)</sup>).

Met welke stemverhouding werd in deze gevallen het uitnodigingsbesluit genomen?

Tot nog toe bestaat er geen precedent, dat hierover met meerderheid van stemmen beslist werd — zooals wij reeds opmerkten, wordt het advies van de juristencommissie in den regel zonder verzet aangenomen verklaard. Aldus was de gang van zaken bijv. bij de toelating van Lithauen in 1928 <sup>2)</sup>): „Le président considérant qu'il n'y a pas eu d'opposition formelle à la présence d'une délégation lithuanienne à la table du Conseil lors de l'examen de la question et que des réserves très justifiées n'ont été formulées qu'en ce qui concerne le fait que cette présence ne devra pas servir de précédent pour des cas qui ne seraient pas identiques, croit que la question doit être ajournée à la prochaine session afin que le représentant de la Lithuanie puisse assister à ce débat”.

Dat tot nog toe steeds eenstemmigheid bereikt is, wil niet zeggen, dat dit een vereischte is voor het nemen van het uitnodigingsbesluit, in art. 4 § 5 bedoeld. De vraag of deze uitnodiging een procedure-kwestie is, heeft zich alleen nog niet in de praktijk voorgedaan. De Raadsleden hebben zich tot dusver steeds bij het advies van de juristencommissie neergelegd. Het is evenwel niet uitgesloten, dat bij een volgende gelegenheid een van de Raadsleden in weerwil van het advies der commissie zich verzet tegen het uitnodigen van een niet-Raadslid. Kan die staat dan toch uitgenoodigd worden?

Over het algemeen heerscht er in de rechtsliteratuur over dit punt eensgezindheid. Men beschouwt het uitnodigen van een niet-Raadslid, zooals dit in art. 4 § 5 bedoeld wordt, als een procedure-kwestie. De meeste auteurs achten dit vanzelfsprekend en schenken aan deze kwestie verder weinig aandacht. YEPES en DA SILVA (zooals wij reeds gezien hebben) en HOYER echter beschouwen het als even vanzelfsprekend dat de beslissing om uit te noodigen eenstemmig door den Raad genomen moet worden.

<sup>1)</sup> *J. O.* 1928 blz. 897 en 940. Procédure à suivre par le Conseil dans l'examen de la question du traitement des personnes de race et de langue lithuanienne dans la région de Wilna.

*J. O.* 1929 blz. 511. Question de la représentation du gouvernement lithuanien lors de la discussion des minorités. Rapport du comité de juristes.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1928 blz. 940.



HOYER <sup>1)</sup> betoogt als volgt: „C'est au Conseil qu'il appartient de décider souverainement si les intérêts d'un Etat non-membre sont particulièrement visés par une décision à prendre et s'il convient, ou non, d'appeler ledit Etat à prendre part aux délibérations. La décision du Conseil exige l'unanimité des voix, car il ne s'agit pas ici d'une simple question de procédure, mais d'une résolution de fond”.

Even categorisch echter als HOYER verklaart daarentegen PHILIPSE <sup>2)</sup>: „Il appartiendra au Conseil de décider si les intérêts d'un Etat à un différend sont suffisants pour lui permettre de participer aux discussions. Le Conseil pourra se prononcer sur cette question à la majorité des voix, étant donné qu'il s'agit d'une question de procédure”.

Welke van deze twee opvattingen moeten wij nu als de juiste beschouwen? O.i. is het uitnoodigingsbesluit van art. 4 § 5 een procedure-kwestie. Het is een interne aangelegenheid van den Raad, uit te maken of hij beslissen zal met zijn gewone ledenaantal dan wel dit uitbreiden met een vertegenwoordiger van een staat welke geen Raadslid is. Vastgesteld wordt, welke procedure de Raad moet volgen bij de behandeling van een bepaalde aangelegenheid van de agenda. In dit verband kunnen wij een zinsnede uit de „actes” van den Raad aanhalen, waarin het al of niet uitnoodigen van een niet-Raadslid als een procedure-kwestie gekenmerkt wordt <sup>3)</sup>: „Le président: Les membres du Conseil

<sup>1)</sup> HOYER blz. 80.

<sup>2)</sup> PHILIPSE blz. 49 Chapitre II „aperçu général de l'activité du Conseil en matière de solutions de différends internationaux. § 9 Règles concernant la procédure.

Zie verder ook SCHUECKING-WEHBERG 3e druk blz. 495 (vgl. 2e druk blz. 328). „Da es sich um eine Frage des Verfahrens handelt, hat der Rat die Frage der Zulassung eines besonders interessierten Mitgliedes durch Stimmenmehrheit zu entscheiden.”

FREYTAGH-LORINGHOVEN: „Die Satzung des Völkerbundes” blz. 76. „Ein Mitglied des V. B. R. wird zur Teilnahme an der Sitzung eingeladen, wenn eine sie besonders — richtiger wäre wohl unmittelbar — berührende Frage verhandelt wird. Ob ein solcher Fall gegeben ist entscheidet der V. B. R., und zwar da es sich um eine Frage des Verfahrens handelt, durch Mehrheitsbeschluss.”

JULIUS STONE „The British Yearbook” 1933 blz. 40. „Matters of procedure: They would also appear to include the determination by the Council whether a matter on the agenda specially affects the interest of a member of the League not represented on the Council so as to entitle it to representation under art. 4 § 5 of the Covenant. There is however no definite ruling on this point.”

WIRTH „Das Einstimmigkeitsprinzip im Völkerbund” blz. 20. Het uitnoodigingsbesluit wordt ook door dezen auteur tot de procedure-kwesties gerekend.

<sup>3)</sup> J. O. 1928 blz. 897. Procédure à suivre par le Conseil dans l'examen de la question du traitement des personnes de race et de langue lithuanienne dans la région de Wilna.

viennent de recevoir communication d'une lettre en date du 6 Juin, de M. VOLDEMARAS, président du Conseil et ministre des affaires étrangères de Lithuanie, *au sujet de la procédure* à suivre par le Conseil dans l'examen de la question du traitement des personnes de race et de langue lithuanienne, dans la région de Wilna. Il s'agit notamment du droit de la Lithuanie de siéger au Conseil lorsque cette question sera traitée. La lettre de M. VOLDEMARAS *soulève une question de procédure* assez complexe et je me demande si le Conseil ne trouverait pas désirable d'avoir à sa disposition un avis juridique sur le *point de procédure* soulevé par cette lettre. A cet effet le Conseil pourrait peut-être décider de constituer un comité de trois juristes qui présenterait son rapport au cours de cette session".

Door te beslissen dat een Volkenbondslid, niet-lid van den Raad, uitgenoodigd moet worden, wordt ten aanzien van de kwestie zelf, waarbij het lid bijzonder belang heeft, nog geen beslissing genomen. Er wordt slechts een voorbereidende maatregel getroffen, waardoor op constitutioneele wijze tot een beslissing gekomen kan worden. Constitutioneel, omdat het Pact de uitnoodiging van een niet-Raadslid eischt, zoo dit een bijzonder belang bij de betreffende aangelegenheid heeft.

De souvereiniteit van het uitgenoodigde lid wordt niet aangetaast, terwijl ook in zijn rechtspositie geen verandering wordt gebracht. Men kan immers niet zeggen, dat aan een Volkenbondslid, door het vaststellen van het feit dat het bij een bepaalde aangelegenheid bijzondere belangen heeft, een nieuw recht wordt toegekend. Ieder Volkenbondslid, niet-lid van den Raad, bezit het recht uitgenoodigd te worden, op grond van art. 4 § 5. De Raad constateert slechts, of de door het Pact voorgeschreven voorwaarde vervuld is. De rechten en plichten van het uitgenoodigde lid zijn dezelfde gebleven, zooals door het Pact is vastgesteld.

Zelfs uit opportuiniteitsoverwegingen zou het onredelijk zijn hier een andere stemverhouding te eischen dan die van de gewone meerderheid. Wanneer een staat permanent lid van den Raad kan worden na goedkeuring van het desbetreffende Raadsbesluit door de Vergadering met gewone meerderheid (art. 4 § 2), is het een onnoodig zware eisch, eenstemmigheid van den Raad te verlangen bij de beslissing omtrent een vertegenwoordiging die slechts van tijdelijken aard is.

Naar onze meening is dus het uitnoodigen van een niet-Raadslid, om deel te nemen aan de zitting van den Raad, een procedurekwestie. Mocht bij het vaststellen van het bijzondere belang van een staat het advies van een juristencommissie geen unanieme instemming vinden, dan gelooven wij nochtans, dat toch tot de uitnoodiging met meerderheid van stemmen besloten kan worden.

## II. HET BENOEMEN VAN COMMISSIES VAN ONDERZOEK, ART. 5 § 2

Is het benoemen van commissies van onderzoek op grond van art. 5 § 2 van het Pact een procedure-kwestie?

Op het eerste gezicht kan deze vraag overbodig lijken aangezien art. 5 § 2 van het Pact bepaalt: „Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée et du Conseil y compris la désignation des commissions chargés d'enquêter sur des points particuliers sont réglées par l'Assemblée et par le Conseil à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion”.

Het benoemen van commissies, belast met het onderzoek van bijzondere punten, wordt door dit artikel duidelijk tot de procedure-kwesties gerekend. Stonden er in plaats van „y compris” en „including” de woorden „et” en „and”, dan zou terecht beweerd kunnen worden, dat het benoemen van deze commissies geen procedure-kwestie is, maar een uitdrukkelijke uitzondering op den eenstemmighedsregel. Zooals echter art. 5 § 2 nu geredigeerd is, zou men door een dergelijke interpretatie den woorden „y compris” en „including” geweld aandoen.

In welk opzicht kan men dan twijfel koesteren over het karakter van het besluit een commissie van onderzoek te benoemen? De moeilijkheid ligt in het gebruik van de termen „la désignation” en „appointment”. Wat is hieronder te verstaan? Omvat „la désignation” niet anders dan het besluit tot het aanstellen van de commissie-leden, of ook de beslissing over de doelmatigheid van het instellen van zulk een commissie?

De voorstanders van de enge interpretatie eischen op grond van art. 5 § 2 meerderheid van stemmen voor het aanstellen der leden, daar dit een procedure-kwestie zou zijn, eenstemmigheid echter voor het besluit over de doelmatigheid van het onderzoek door een commissie. Volgens hen valt dus dit laatste besluit niet onder de procedure-kwesties. Zij daarentegen, die „la désigna-

tion" ruimer interpreteren, beschouwen beide beslissingen als procedure-kwesties. Tot de eerst genoemde groep behoort o.a. PHILIPSE, die op blz. 136 van zijn werk „Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux" zegt: „Le Conseil peut en vertu de l'art 5 § 2 du Pacte désigner „des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers". Il n'est pas tout à fait exact d'en conclure, comme le font M.M. SCHUECKING et WEHBERG que le Conseil peut à la majorité des voix décider d'en créer une. Comme l'art 5 § 2 contient une exception à la règle générale, que toute décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, on ne saurait interpréter cette disposition que dans son sens le plus strict et le plus littéral".

Ook DE VISSCHER <sup>1)</sup> schijnt meer voor een enge interpretatie te voelen. Bij de behandeling van de vraag, met welke stemverhouding een consultatief advies ingewonnen moet worden, merkt hij terloops op: „Il n'y a aucun argument à tirer du texte de l'art. 5 du Pacte, qui prévoit parmi les questions de procédure susceptibles d'être tranchées à la majorité des voix, „la désignation" des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers. Si même on admet que le terme „désignation" se rapporte à la fois à l'institution de la commission et à la nomination des personnes qui la composent, ce texte ne saurait être invoqué en faveur d'un vote à la majorité concernant une requête d'avis".

Als aanhangers van de ruime interpretatie citeeren wij SCHUECKING-WEHBERG <sup>2)</sup>: „ als Frage des Verfahrens soll nach Art. 5 Abs. 2 der Satzung insbesondere auch die Ernennung von Ausschüssen zur Untersuchung besonderer Angelegenheiten angesehen werden. Darunter ist ganz offenbar nicht nur der Beschluss über die Zusammensetzung eines Ausschusses, sondern auch über die Frage der Zweckmässigkeit der Einsetzung eines Ausschusses zu verstehen".

Tenslotte zijn er auteurs, die zich noch in de eene richting, noch in de andere uitlaten, doch in ieder geval de toestemming van partijen eischen alvorens een commissie te benoemen, welke op hun territoire een onderzoek zal instellen. Hier hebben wij te

<sup>1)</sup> DE VISSCHER, *Recueil des Cours* 1929 no. 26 blz. 45 noot 1.

<sup>2)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 518.

Zie ook RICHES blz. 59.

JULIUS STONE (*British Yearbook* 1933).

RAY blz. 227.

maken met een zuivere opportuniteitsoverweging, die ook wel een rol speelt bij de aanhangers van de enge interpretatie, doch niet als argument gebruikt wordt. Immers, zoo redeneeren zij, gesteld dat met meerderheid van stemmen besloten was een enquête-commissie te zenden naar het gebied van een der partijen en dat die partij tegen het voorstel gestemd had, dan zou toch de commissie ondanks het verzet van dien staat met het onderzoek belast kunnen worden, maar dan zou die partij kunnen verhinderen dat die commissie op zijn territorium werkzaam zou zijn. Op grond van deze redeneering zegt bijv. CONWELL EVANS <sup>1)</sup>: „... it is desirable, whatever the legal requirements may be, to obtain the consent and co-operation of both parties if the commission is to carry out its duties efficiently”.

In denzelfden geest laat zich ook BARANDON <sup>2)</sup> uit: „Lorsqu'il y a doute quant à l'état de cause, la Société des Nations peut envoyer sur les lieux une commission chargée d'élucider la nature du cas. Pour ce faire, il est indispensable d'obtenir le consentement des Etats dans le domaine desquels doit pénétrer la commission”.

Uit de hier weergegeven beschouwingen blijkt, dat het wel vast staat dat het benoemen van de leden van een enquête-commissie een procedure-kwestie is <sup>3)</sup>. Wij hebben dan ook dit besluit in Hoofdstuk I tot de procedure-kwesties gerekend.

Ten aanzien echter van de „Zweckmäßigkeit der Einsetzung”, nl. de vraag, met welke stemverhouding over de doelmatigheid van het onderzoek door een commissie beslist moet worden, heerschen sterke meeningsverschillen.

Naar onze overtuiging moet de term „la désignation” in art. 5 § 2 ruim geïnterpreteerd worden en omvat hij zoowel het aanstellen van de commissieleden, als de beslissing over de doelmatigheid van zulk een commissie. De „Zweckmäßigkeit der Einsetzung” moet dus als procedure-kwestie met meerderheid van stem-

<sup>1)</sup> CONWELL EVANS *The League Council in action*) blz. 140.

<sup>2)</sup> PAUL BARANDON *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre* blz. 76.

<sup>3)</sup> Zoo zegt bijv. CONWELL EVANS (blz. 140 noot): „It should, however be noted that a doubt exists in some circles as to whether the Council can decide to set up a committee by a majority vote in accordance with the terms of art. 5 § 2 of the Covenant; although no one doubts, in the light of the same paragraph, the Council's power to choose the members of the committee by a majority vote, once the decision to set up the committee has been taken. The language of the paragraph is probably capable of this construction.”

men beslist worden. Dat men de uitdrukking „la désignation” in ruimen zin behoort uit te leggen, is hieruit af te leiden, dat in art. 5 § 2 de benoeming van commissies van onderzoek nadrukkelijk vermeld wordt. Want waarom worden de commissies van onderzoek in art. 5 § 2 afzonderlijk genoemd, als de benoeming toch tot de procedure-kwesties gerekend mag worden? Wij hebben reeds opgemerkt, dat men dit zou kunnen verklaren als nadrukkelijke uitzondering op den eenstemmighedsregel van art. 5 § 1, indien er in plaats van „y compris” het woordje „et” stond. Maar hoe moet men de afzonderlijke vermelding verklaren, nu uit de redactie van art. 5 § 2 duidelijk blijkt, dat de benoeming van enquête-commissies tot de procedure-kwesties gerekend dient te worden?

Sommigen <sup>1)</sup> meenen, dat de benoeming van enquête-commissies „*exempli gratia*” aan het artikel toegevoegd is. Anderen <sup>2)</sup> zijn van opvatting, dat de samenstellers van het Pact de benoeming van commissies als grensgeval beschouwd hebben en daarom nog eens uitdrukkelijk bepaald zouden hebben, dat het tot de procedurekwesties gerekend moet worden.

Geen van beide opvattingen <sup>3)</sup> wordt echter gerechtvaardigd door de ontstaansgeschiedenis van art. 5 § 2. Gaat men deze na, dan blijkt dat de samenstellers van het Pact de benoeming van commissies afzonderlijk in art. 5 § 2 vermeld hebben, omdat zij de bevoegdheid om commissies in het leven te roepen bepaaldelijk aan Raad en Vergadering wilden opdragen. De bepaling in art. 5 § 2 omtrent de enquête-commissies is dus te verklaren als de uitdrukkelijke opdracht van een bevoegdheid, wat uit de verschillende pactsontwerpen duidelijk is af te leiden.

In het ontwerp van de PHILLIMORE-commissie <sup>4)</sup> vindt men onder art. 7:

<sup>1)</sup> JULIUS STONE (*British Yearbook* 1933): „It should be first noted that the words „including the appointment of committees to investigate particular matters” is not in opposition to „all matters of procedure” so as to cut down any construction which those words can reasonably bear. They are either simply illustrative of what is meant by procedure or demonstrative that such appointments must be considered to be a matter of procedure within the paragraph.”

<sup>2)</sup> McNAIR (*British Yearbook* 1926): „But it seems to me that the appointment of committees of investigation is specially mentioned because it appeared to the draftsmen to be near the edge of matters of procedure so it was safer to refer to it in specific terms”.

<sup>3)</sup> In verband met de vraag, of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is, zullen wij nogmaals op deze argumenten terug komen.

<sup>4)</sup> D. H. MILLER II doc. 1 blz. 4.

„The conference shall regulate its own procedure and may appoint committees to inquire and report.  
In all matters covered by this article the Conference may decide by the votes of a majority of the allied states represented”.

Art. 9 van het ontwerp-COLONEL HOUSE <sup>1)</sup> bepaalde:

„The Delegates shall regulate their own procedure and may appoint committees to inquire and report.  
The Delegates shall constitute a secretariat and fix the duties thereof and all expenses of the secretariat shall be paid by the contracting powers as the Delegates may determine.  
In all matters covered by this article the Delegates may decide by the vote of a majority of the contracting Powers represented”.

Art. 2 van het eerste WILSON-ontwerp <sup>2)</sup> luidde:

„The body of Delegates shall regulate their own procedure and shall have power to appoint such committees as they may deem necessary to inquire and report upon any matters which lie within the fields of their action.  
They shall organize a secretarial agency and the expenses of the maintenance of the secretariat shall be borne as they may prescribe.  
In all matters covered by this article the Body of Delegates may decide by a majority vote of the whole Body”.

In het tweede ontwerp-WILSON <sup>3)</sup> wordt nog de mogelijkheid geopend om vaste commissies te benoemen:

„The body of Delegates shall regulate their own procedure and shall have power to appoint such committees as they may deem necessary to inquire into and report upon any matters that lie within the field of their action.  
§ 4. The executive Council shall appoint a permanent secretariat and staff and may appoint joint committees chosen from the Body of Delegates or consisting of specially qualified persons outside of that Body, for the study and systematic consideration of international questions likely to lead to international complications or disputes”.

<sup>1)</sup> D. H. MILLER II doc. 2 blz. 8.

<sup>2)</sup> D. H. MILLER II doc. 3 blz. 12.

<sup>3)</sup> D. H. MILLER II doc. 7 blz. 67.



En tenslotte kunnen wij nog art. 4 van het ontwerp van 14 Februari 1919<sup>1)</sup> citeeren:

„All matters of procedure at meetings of the Body of Delegates or the Executive Council, including the appointment of committees to investigate particular matters, shall be regulated by the Body of Delegates or the Executive Council, and may be decided by a majority of the states represented at the meeting.

The first meeting of the Body of Delegates and of the Executive Council shall be summoned by the President of the United States of America”.

In dit verband is het nog van belang te wijzen op de kritiek, die op dit laatste ontwerp uitgeoefend werd in de conferentie van 18 Maart 1919. Bij die gelegenheid had Lord CECIL voorgesteld een finantieelen Raad in het leven te roepen. Wij citeeren MILLER <sup>2)</sup>): „ . . . he (Lord CECIL) then mentioned the idea of having a financial Council of the League, which he thought would be advisable in a mild form as a substitute for the elaborate proposals of the French and he said there was nothing in the Covenant except perhaps in art. 22 (now 24 § 1) on the subject. HOUSE suggested that the clause should be made general not only to include financial matters but perhaps others; and I pointed out that art. 4 (now 5 § 2) which gives power to appoint committees had in a former draft given express power to appoint committees from outside the Assembly or Council, and that this had been dropt as it had been thought unnecessary.”

Wij zien dus, dat in de vroegere ontwerpen gesproken wordt van „may appoint” en „shall have power to appoint”, hetgeen duidelijk wijst op de opdracht van een bevoegdheid. In het tweede WILSON-ontwerp bijv. wordt aan de „Body of Delegates” de bevoegdheid gegeven om enquête-commissies te benoemen en aan den „Executive Council” de bevoegdheid om een secretariaat en vaste commissies in het leven te roepen. Ook wat MILLER ten aanzien van art. 4 van het ontwerp van 14 Februari 1919 opmerkt laat geen twijfel over of de bepaling omtrent de benoeming van enquête-commissies wel als een opdracht van een bevoegdheid beschouwd moet worden.

<sup>1)</sup> D. H. MILLER II doc. 19 blz. 328.

<sup>2)</sup> D. H. MILLER I blz. 282.

Wanneer dus, in het huidige artikel 5 § 2 gesproken wordt van „y compris la désignation de commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers”, dan moet deze uitdrukkelijke bepaling noch „exempli gratia”, noch als een grensgeval verklaard worden, maar als een bevoegdheid, die zoowel aan den Raad als aan de Vergadering opgedragen wordt. Hiermee is tevens aangetoond, dat de term „la désignation” ruim geïnterpreteerd moet worden, immers, wil men aan een orgaan de bevoegdheid geven om enquête-commissies in het leven te roepen, dan is een voorschrift voor de aanstelling der leden („la désignation” eng geïnterpreteerd) niet voldoende.

Uit de terminologie van art. 5 § 2 laat zich weinig afleiden. Men kan misschien zeggen, dat de termen „la désignation” en „appointment”, indien ze ruim geïnterpreteerd moeten worden, minder juist zijn en dat „la création” en „establishment” beter ware. Doch deze terminologie staat niet geheel vast. Dat „to appoint” in de beteekenis van „to establish” gebruikt kan worden, blijkt uit het tweede WILSON-ontwerp: „The Executive Council shall appoint a permanent secretariat and staff and may appoint joint committees chosen from the Body of Delegates. . . .”

En indien de term „la désignation” in art. 5 § 2 eng bedoeld was, dus slechts op de benoeming der leden sloeg, dan hadden de samenstellers van het Pact inplaats van „la désignation des commissions” wel „la désignation” of „la nomination des membres des commissions” gebruikt.

Merkwaardig is, dat dit verschil in terminologie in het reglement van orde van de Vergadering terug te vinden is <sup>1)</sup>. Art. 14 spreekt van „la création de commissions pour l'étude des questions figurant à l'ordre du jour” en art. 19 van „la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers”.

Wanneer de samenstellers zich van dit verschil bewust zijn geweest, dan kan het wellicht aldus verklaard worden, dat de term „création” op het meer permanente karakter van de commissies

<sup>1)</sup> Ook in den Engelschen tekst is dit verschil te vinden:

Art. 14. „The Assembly shall *establish* such committees as it thinks fit for the consideration of the items on the agenda. Items of the same nature will be referred to the same committee.”

Art. 19. „All matters of procedure at a meeting of the Assembly including the *appointment* of committees to investigate particular matters. . . .”

in art. 14 bedoeld, de term „la désignation” op het meer tijdelijke van de enquête-commissies wijst.

Hoewel de praktijk niet vast staat, meenen wij te kunnen opmerken, dat de Raad en de Vergadering in de richting van een ruime interpretatie van den term „la désignation” gaan. RICHES wekt zelfs den indruk, dat de kwestie door een vaststaande praktijk van den Raad en de Vergadering uitgemaakt is. Op blz. 59 zegt hij: <sup>1)</sup> „For if the provision refers solely to selecting the commissioners by a majority vote, it would seem that a unanimous vote is still necessary, according to art. 5 § 1, for the decision to set up the commission of inquiry in the first place. *Happily the League organs have not construed the article in this narrow fashion.*”

Alvorens hierop in te gaan willen wij nog enkele opmerkingen wijden aan het onderscheid tusschen het besluit over de doelmatigheid van een enquête-commissie en het besluit tot het aanstellen van de commissieleden. Worden in de praktijk deze beslissingen afzonderlijk genomen? Wij meenen van wel. Eerst wordt de vraag beslist of een commissie benoemd zal worden en pas daarna wordt de benoeming der leden ter hand genomen. Over de keuze der commissie-leden wordt echter nooit gestemd. De eigenlijke samenstelling van een enquête-commissie kan, hetzij stilzwijgend, hetzij uitdrukkelijk, aan den president van den Raad of de Vergadering opgedragen worden, maar ook aan bepaalde personen, die meestal in het besluit tot het instellen van een commissie met name genoemd worden. De namen van de personen, die in aanmerking komen om commissielid te worden, kunnen dan mondeling of schriftelijk medegedeeld worden, aan de leden van Vergadering of Raad, die hieraan stilzwijgend hun goedkeuring hechten. In het Mossoel-geschil <sup>2)</sup> werd de benoeming der leden aan den president en den rapporteur overgelaten: „Le Conseil confie à son président en exercice et au rapporteur de la question le soin de désigner d'un commun accord les membres de ladite commission.”

<sup>1)</sup> RICHES „*The unanimity rule and the League of Nations*”. „Chapter III modifications of unanimity achieved through practice.”  
„Matters of procedure no. 4.”

<sup>2)</sup> J. O. 1924 blz. 1360 (Mossoel-geschil).

J. O. 1920 blz. 250 (Aaland-geschil): „Le Conseil autorise son président en fonction à nommer et à désigner ladite commission internationale de juristes.”

J. O. 1934 blz. 978 (Territoire de la Sarre): „Le Secrétaire général a l'honneur d'informer le Conseil que, se référant à la résolution adoptée par le Conseil le 4 Juin 1934

Toen in het Poolsch-Lithausche geschil <sup>1)</sup> een militaire commissie benoemd moest worden ter afbakening van neutrale zones en tot handhaving van den vrede, werd de benoeming der leden aan bepaalde personen opgedragen: „une commission chargée de veiller sur place, au nom de la Société des Nations, à la stricte observation de cette convention, est offerte aux Gouvernements lithuanien et polonais. Le président du Conseil en exercice (M. LEÓN BOURGOIS), l'ambassadeur d'Espagne (M. QUIÑONES DE LEON) et l'ambassadeur du Japon à Paris (le vicomte ISHII) sont chargés de suivre la résolution du 20 septembre. Par leurs soins, une commission militaire de contrôle, composée de cinq officiers appartenant à des nationalités différentes, est constituée sans délai sous le commandement du colonel CHARDIGNY”.

In het Mandsjoerije-conflict werden de leden van de LYTTON-commissie als volgt benoemd: nadat op 10 December de resolutie genomen was om een commissie van vijf leden in te stellen, werd mondeling <sup>2)</sup> aan den president en den secretaris generaal opgedragen om de leden van die commissie te benoemen. Op 11 Januari werden door middel van een telegram <sup>3)</sup> de namen van de personen, die door den president aangewezen waren, aan de Raadsleden

(J. O. 1934 blz. 648), le Président du Conseil, a, sur la proposition du Conseil et après consultation avec ses collègues, nommé membres de la commission de plébiscite:

M. VICTOR HENRY (Suisse), Prefet du District de Porrentruy.

M. DANIEL DE JONGH (Hollandais), ancien ingénieur des chemins de fer aux Indes néerlandaises, ancien bourgmestre de la ville de Samarang (Java).

M. Æ. RODHE (Suédois), ancien chef de la section juridique du ministère des affaires étrangères de Suède; gouverneur de la province de Gotland.

Comme conseiller technique attaché à la commission:

Miss SARAH WAMBAUGH (Etats-Unis d'Am.) ancien commissaire du gouvernement péruvien pour la préparation du plébiscite de Tacna et Arica, auteur de plusieurs monographies sur des plébiscites.”

<sup>1)</sup> J. O. 1920 blz. 397.

<sup>2)</sup> J. O. 1932 blz. 283: „... avant de se séparer le Conseil avait confié à son Président d'accord avec le Secrétaire général de la S. D. N. le soin de poursuivre les consultations en vue de la désignation des cinq membres de la commission.”

<sup>3)</sup> J. O. 1932 blz. 238 Télégramme en date du 11 Janvier 1932 du Secrétaire général aux membres du Conseil de la Société des Nations:

„D'accord avec le président en exercice Conseil, j'ai l'honneur de vous informer que les gouvernements chinois et japonais acceptent que la commission d'étude prévue au § 5 de la résolution du Conseil du 10 Décembre comprenne:

Comte ALDROVANDINI (Italie),

Général CLAUDEL (France),

Lord LYTTON (Grande Bretagne),

Dr. SCHNEE (Allemagne).

Si autres membres Conseil généralement d'accord la commission serait officiellement constituée le 14 Janvier et invitée à partir dans le plus bref délai. AVENOL Secrétaire Général.

medegedeeld. Op 14 Januari tenslotte stelde president BRIAND alle leden ervan op de hoogte, dat de commissie officieel benoemd was. De mededeeling luidde <sup>1)</sup>: „J'ai l'honneur de vous faire savoir que les consultations ont abouti et que la commission dont le nom des membres vous a été communiqué télégraphiquement par le Secrétaire général de la Société des Nations est en date d'aujourd'hui officiellement constituée. Dans quelques jours elle se rendra à Genève pour fixer le premier programme de ses travaux. Elle sera alors en mesure d'entreprendre sa mission.”

Deze praktijk om de benoeming der commissieleden aan den president over te laten is in overeenstemming met art. 8 § 2 van het reglement van orde van de Vergadering: „Le président est assisté des membres du bureau pour diriger d'une façon générale le travail de l'Assemblée, pour constituer les commissions que l'Assemblée peut décider de créer. . . .”

Er kan natuurlijk over de benoeming der leden gestemd worden, doch in de praktijk worden zij onder stilzwijgende goedkeuring door den president of bepaalde daartoe aangewezen personen benoemd <sup>2)</sup>. De beslissing waar het dus op aankomt is die over de „Zweckmässigkeit der Einsetzung” van een commissie, en dit is een reden te meer om den term „la désignation” ruim te interpreteren. Van belang is immers vooral het vastleggen in het Pact van de stemverhouding, vereischt voor deze beslissing, en niet van die, vereischt voor het benoemen van commissieleden.

Met welke stemverhouding wordt in de praktijk beslist over de „Zweckmässigkeit der Einsetzung” van een commissie?

Deze vraag is voor het eerst ter sprake gekomen in 1920 in verband met eenige amendeeringsvoorstellen betreffende art. 5. Door de eerste commissie was een ondercommissie benoemd om hierover rapport uit te brengen. In dit rapport wordt uitdrukkelijk gezegd, dat „la désignation” ruim opgevat moet worden <sup>3)</sup>: „Enfin reste la troisième catégorie de résolutions, celle que le Pacte appelle les décisions sur les questions de procédure. La souscom-

<sup>1)</sup> *J. O.* 1932 blz. 284.

<sup>2)</sup> Deze bepaalde aangewezen personen kunnen ook de leden van den Raad zijn, die dan ieder afzonderlijk een commissielid aanwijzen. Op deze wijze werd de juristencommissie in het Corfoe-geschil benoemd. *J. O.* 1922 blz. 1352: „. . . chaque membre du Conseil a la faculté de désigner dans un délai de quinze jours, un juriste pour être membre de ce comité. Les membres ainsi désignés constitueront, avec le directeur de la section juridique du Secrétariat, le comité des juristes.”

<sup>3)</sup> *Ass. C. I* 1921 blz. 178 (rapport ROLIN.)

mission estime que cette notion peut-être prise au sens large du mot. Le Pacte cite lui-même comme rentrant dans cette catégorie „la désignation des commissions d'enquête". Il semble qu'il doive être entendu que non seulement la nomination des membres de ces commissions mais encore l'institution même des commissions doivent être traitées comme des questions de procédure."

Niettegenstaande de ruime interpretatie welke aan den term „la désignation" door het rapport Rolin werd gegeven, zijn tot nog toe bijna alle enquête-commissies met eenstemmigheid benoemd. Zoo bijv. <sup>1)</sup> in het Albaneesche geschil; het Mossoelgeschil; het Grieksch-Bulgaarsche geschil en tenslotte in het Mandsjoerije-conflict. Deze praktijk is hierdoor te verklaren, dat zoowel de Raad als de Vergadering vreezen, dat een enquête-commissie, die met meerderheid van stemmen benoemd wordt tegen den wil van een der partijen in het geschil of van beide, later door die partij of partijen in haar werkzaamheid belemmerd zal worden. Vandaar dat de Volkenbondsorganen steeds de toestemming van partijen trachten te verkrijgen alvorens tot een dergelijke maatregel overtegaan. In 1927 is zelfs in een rapport <sup>2)</sup> betreffende de interpretatie van art. 11 de toestemming van partijen als voorwaarde gesteld voor het benoemen van enquête-commissies. Dit rapport werd zoowel door den Raad als door de Vergadering goedgekeurd. De gevallen, waarbij maatregelen op grond van art. 11 genomen moeten worden, worden in dit rapport in twee groepen verdeeld nl. in „cas où la menace de guerre n'existe pas, ou ne présente pas un caractère pressant" en „cas où la menace de guerre est imminente". Bij de behandeling van de eerste categorie wordt onder punt *d*) bepaald: „s'il existe un doute sur les faits même du litige, une commission de la Société des Nations pourra être envoyée sur les lieux pour déterminer exactement ce qui s'est passé ou ce qui est susceptible de se produire. Il est entendu que cette commission ne pourra se rendre sur le territoire d'aucun des Etats parties en litige sans le consentement de l'Etat auquel appartient le territoire en question."

<sup>1)</sup> *J. O.* 1922 blz. 429 Albaneesche geschil.

*J. O.* 1924 blz. 1360 Mossoel geschil.

*J. O.* 1925 blz. 1699 Grieksch-Bulgaarsche geschil.

*Ass. extz.* 1932 blz. 15 Mandsjoerije-conflict.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1927 blz. 832 (rapport approuvé par le comité du Conseil le 15 Mars 1927 au sujet du point *b*) de la proposition française).

Voor de gevallen, waarbij het oorlogsgevaar imminent is, schijnt in dit rapport de toestemming van partijen voor het instellen van een enquête-commissie onnoodig geacht te worden.

De praktijk van den Raad levert ons slechts één voorbeeld op, waarbij in weerwil van het verzet van een der partijen toch een enquête-commissie benoemd werd. Dit geval deed zich voor in het Poolsch-Lithausche-geschil van 1922 <sup>1)</sup>. HYMANS verklaarde bij die gelegenheid: „... dans cette matière le Conseil peut statuer malgré l'opposition du représentant de la Lithuanie. Il ne s'agit que d'une question de procédure et en cette matière le Conseil peut statuer à la majorité. La commission envisagée ne pourrait prendre aucune décision et devrait présenter un rapport au Conseil.”

In hetzelfde geschil tusschen Polen en Lithauen <sup>2)</sup>, maar een paar jaar later nl. in 1928, heeft BEELAERTS VAN BLOKLAND een dergelijk optreden van den Raad ten zeerste aanbevolen. Volgens hem mogen partijen zich niet tegen een enquête verzetten, vooral niet wanneer het belang van derden hierdoor geschaad zou worden.

Gezien het voorgaande, zouden wij als volgt de praktijk van den Volkenbond willen resumeeren. Men bekommert zich over 't algemeen veel meer om de vraag, of partijen hun toestemming moeten geven voor het verrichten van het onderzoek door een commissie op hun gebied, dan om de vraag, of de inwerkingstelling van een enquête-commissie een procédure-kwestie is. Naar het rapport-ROLIN van 1920 en het rapport over art. 11 van 1927 te oordeelen, als ook op grond van het precedent in het Poolsch-Lithausche-geschil, kan men zeggen, dat de Volkenbond den term „la désignation” ruim interpreteert. Op grond van opportuniteitsoverwegingen echter wordt zelden een enquête-commissie

<sup>1)</sup> J. O. 1922 blz. 551.

<sup>2)</sup> J. O. 1928 blz. 494: „Cependant en sa qualité de gardien des intérêts généraux le Conseil ne saurait se contenter d'une simple attitude d'attente et de passivité. Au cas où des négociations ne feraient de progrès appréciables le Conseil faillirait à un devoir fondamental en laissant subsister indéfiniment un état de choses anormal pouvant avoir des répercussions fâcheuses pour les intérêts, non seulement des parties en cause mais surtout de tierces puissances.

Si cette éventualité venait à se produire, le Conseil pourrait faire entreprendre une étude approfondie des difficultés qui en raison du différend polo-lithuanien, lèsent les droits des tiers. Cette étude serait confiée à des experts qui rechercheraient au besoin par une enquête sur place et en tenant compte des actes internationaux en vigueur, quelles mesures pratiques pourraient être adoptées dans le cadre des possibilités actuelles.”

met meerderheid van stemmen tegen den wil van partijen benoemd.

Wij gelooven niet, dat een commissie, tegen den wil van een bepaalden staat benoemd, op diens territorium rechtens niet zou kunnen werken. De Volkenbondsorganen hebben zelfs, al verzet zich een der partijen, het recht een onderzoek op haar gebied in te stellen. Het zal natuurlijk raadzamer en meer in overeenstemming met het concilieerende karakter van den Raad zijn, de toestemming van partijen in te winnen. Partijen echter hebben er geen recht op, dat hun toestemming ingewonnen wordt.

Niet alleen blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van art. 5 § 2, dat de inwerkingstelling van een enquête-commissie door de samenstellers van het Pact als procedure-kwestie is beschouwd en dus met meerderheid van stemmen beslist kan worden, maar ook hebben de leden van den Volkenbond bij hun toetreding de verplichting op zich genomen hun geschillen door den Raad te laten onderzoeken. Art. 12 van het Pact bepaalt: „Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil”.

De beslissing over de „Zweckmässigkeit der Einsetzung” van een enquête-commissie zou ongetwijfeld door de Volkenbondsorganen met nog minder aarzeling tot de procedure-kwesties gerekend worden indien speciaal hier de opportuniteit niet een rol speelde.

In het eerste hoofdstuk blz. 24 hebben wij reeds opgemerkt, dat het definiëren van „questions de procédure” vaak in de praktijk bemoeilijkt wordt door opportuniteitsoverwegingen. Boven bedoelde praktijk ten aanzien van het benoemen van enquête-commissies is daarvan een duidelijk voorbeeld.

In verband met dit vraagstuk kan men zich nog tweeërlei afvragen. In de eerste plaats met welke stemverhouding besloten moet worden het advies van de enquête-commissie te aanvaarden en in de tweede plaats of alleen het benoemen van enquête-commissies een procedure-kwestie is, of ook het benoemen van commissies in het algemeen.

De eerste vraag moet naar onze meening aldus beantwoord worden: de stemverhouding wordt bepaald door de artt. 5 en



15 van het Pact. Is het onderwerp van het rapport of advies van de commissie een procedure-kwestie, dan zal het met meerderheid van stemmen, zoo niet dan zal het met eenstemmigheid geaccepteerd moeten worden. De gequalificeerde eenstemmigheid is alleen van toepassing, wanneer het stemmen over de acceptatie van het advies met de eindbeslissing van den Raad samenvalt. Art. 15 § 6 van het Pact is dan van toepassing. Deze kwestie is in 1925 in den Raad besproken <sup>1)</sup>. Het betrof de ten uitvoerlegging van de militaire, navale en luchtvaartclausules in de Vredesverdragen. Op grond van deze clausules mag de Volkenbond, met meerderheid van stemmen, beslissen een onderzoek in te stellen op het gebied van de vroeger vijandelijke landen. In verband met de ten uitvoerlegging hiervan stelde AUSTIN CHAMBERLAIN twee vragen: 1°. indien de Raad op grond van de vredesverdragen met meerderheid van stemmen besluiten kan een onderzoek in te stellen, met welke stemverhouding moet dan besloten worden een enquête-commissie samen te stellen? En 2°. met welke stemverhouding moet het rapport der commissie geaccepteerd worden? CHAMBERLAIN kwam tot de conclusie, dat de bepaling in de Vredesverdragen (bijv. art. 213 van het verdrag van Versailles) omtrent de stemverhouding alleen betrekking had op de beslissing of een onderzoek al of niet ingesteld moet worden, en, dat de stemverhouding voor het besluit tot samenstelling der commissie en tot aanvaarding van het rapport overeenkomstig art. 5 van het Pact bepaald zou moeten worden. Vandaar dat: „sur les deux cas spéciaux soulevés par le gouvernement britannique, le premier, à savoir la décision concernant la composition d'une commission d'investigation, peut être considéré comme rentrant dans la question de procédure dont traite le deuxième alinéa de l'art. 5 et à ce titre serait décidé à la majorité.

Le second point, à savoir la décision concernant la suite à donner aux rapports émanant d'une commission d'investigation, semblerait aux termes du premier alinéa de l'art. 5 être une question sur laquelle la décision du Conseil doit être prise à l'unanimité.”

Volgens BRIAND <sup>2)</sup> zou de Raad, indien eenstemmigheid geëischt werd voor de aanvaarding van het advies van een com-

<sup>1)</sup> J. O. 1925 blz. 136.

<sup>2)</sup> J. O. 1925 blz. 137.

missie, in een impasse kunnen geraken: „Le Conseil décide par exemple à la majorité, qu'il se présente une situation grave et qu'il y a lieu de faire une investigation et institue à cet effet une commission. Cette commission va sur les lieux; elle constate les faits d'une haute gravité, une violation formelle du traité, tout un ensemble de dispositions de nature à troubler la paix et en fait rapport. Alors que va-t-on faire? S'il suffit d'un membre du Conseil pour dire: „Il n'y a pas lieu de donner suite à l'affaire", le Conseil est frappé d'impuissance" <sup>1)</sup>).

Dit probleem is bij die gelegenheid onopgelost gebleven en beantwoord werd alleen de vraag betreffende de stemverhouding voor de beslissing tot samenstelling van de commissies. Deze beslissing werd formeel tot de procedure-kwesties gerekend. <sup>2)</sup>

Wij kunnen ons niet vereenigen met de opvatting van BRIAND, als zou de Raad gevaar loopen in een impasse te geraken, indien de eenstemmighedsregel conform art. 5 van het Pact, op het besluit tot aanvaarding van het rapport van een commissie toegepast werd. Het komt nl. in de praktijk heel vaak voor, dat een der partijen of beiden vóór de einduitspraak zich tegen de aanbevelingen van het commissie-rapport verzetten. Zoo bijv. in het Grieksch-Bulgaarsche geschil, in het Aalandgeschil en het Mossoel-geschil.

Het optreden van den Raad kenmerkt zich hier, evenals bij de beslissing over de benoeming van een commissie, door zijn concilieerende houding tegenover partijen. De Raad tracht alvorens over het rapport van de commissie te stemmen, dit zooveel mogelijk in overeenstemming met de wenschen van beide partijen te wijzigen <sup>3)</sup>. Hij probeert ook hier de goedkeuring van partij-

<sup>1)</sup> BRIAND eindigt dit betoog met de volgende opmerking: „sans doute un juriste sera consulté, mais s'il vient dire que, en vertu du premier alinéa de l'art. 5 „sauf disposition expressément contraire etc." une décision à la majorité est impossible, ce serait alors, pour l'exécution de l'un des devoirs les plus graves que les traités de paix ont assigné à la Société des Nations, l'impossibilité pour elle d'agir."

<sup>2)</sup> *J. O.* 1925 blz. 138: „Le Conseil décide que la résolution du Conseil concernant la composition des commissions d'investigation pourra être prise à la majorité."

<sup>3)</sup> Er bestaat geen gebondenheid aan het advies van een commissie. Dit is herhaaldelijk uit de praktijk van den Raad gebleken bijv.:

*J. O.* 1926 blz. 190 (Mossoel-geschil).

*J. O.* 1926 blz. 173 (Grieksch-Bulgaarsche geschil).

*J. O.* 1931 blz. 2330 (Mandsjoerije-conflict).

*Ass. P.* 1924 blz. 85 (interpretatie van art. 15).

Ook in de rechtsliteratuur is men hierover het algemeen eens. Zie bijv. PHILIPSE blz. 134; RAY blz. 47 en 260; SCHUECKING-WERBERG 3e druk I blz. 519; CONWELL EVANS blz. 161.

en te verkrijgen, voordat hij tot stemmen overgaat. Dit kan hij op verschillende manieren bewerkstelligen <sup>1)</sup>. Nadat het rapport van de commissie op een openbare vergadering voorgelezen is, kunnen de Raadsleden, die er iets op aan te merken hebben, hun meening te kennen geven. Kan men het over de bezwaren van deze leden niet eens worden, dan kan in gesloten vergaderingen nog verder gediscussieerd worden. Veelal wordt door den Raad een commissie van drie benoemd, bestaande uit den rapporteur en twee andere leden, om het rapport met partijen te bespreken en hier weer rapport over uit te brengen. Een dergelijke methode werd gevolgd bijv. in het Grieksch-Bulgaarsche geschil <sup>2)</sup>. Ook in het Mossoelgeschil <sup>3)</sup> werd een commissie van drie benoemd om met partijen het rapport van de enquête-commissie te bestudeeren. Dit bleek echter niet voldoende om partijen tot overeenstemming te brengen, zoodat de commissie van drie den Raad voorstelde een consultatief advies in te winnen. Ook tegen het consultatief advies had Turkije bezwaren. Het advies werd evenwel toch aanvaard, doordat hier een stemverhouding werd aangenomen, gelijk aan die in art. 15 § 6 voorgeschreven. En tenslotte heeft de Raad een eindbeslissing genomen met eenstemmigheid, terwijl Turkije op de vergadering niet aanwezig was.

Men ziet dus dat de Raad vele middelen tot zijn beschikking heeft om de aanvaarding van het rapport door partijen te bewerkstelligen, zoodat dit met eenstemmigheid kan goedgekeurd worden. Men kan zich natuurlijk voorstellen, dat een der partijen zich, in weerwil van het concilieerende optreden van den Raad, toch blijft verzetten, doch dit zal hoogst zelden voorkomen. In zulk een geval blijft den Raad niets anders over, dan het stemmen over het rapport te laten samenvallen met zijn eindbeslissing, waardoor art. 15 § 6 van het Pact en dus gequalificeerde eenstemmigheid van toepassing zullen zijn.

Wij hebben ons in de tweede plaats de vraag gesteld, of enkel het benoemen van enquête-commissies, of ook van commissies in het algemeen als procedure-kwestie is te beschouwen. Immers art. 5 § 2 spreekt van: „commissions chargées d'enquêter sur des

<sup>1)</sup> CONWELL EVANS blz. 160.

<sup>2)</sup> J. O. 1926 blz. 173.

<sup>3)</sup> Wel is in het Mossoel-geschil de uitspraak van den Raad op grond van art. 3 van het verdrag van Lausanne ingeroepen, doch de procedure van den Raad volgde de voorschriften van het Pact.

points particuliers". Hieronder worden meestal twee soorten commissies verstaan: 1° de juristencommissies, die op juridisch gebied een onderzoek instellen en 2° de enquête-commissie, die een feitelijken toestand onderzoeken.

Behalve deze commissies bestaan er echter nog andere, waarvan men niet kan zeggen, dat zij met een enquête of met het onderzoek van bepaalde punten belast zijn, nl. de volgende <sup>1)</sup>:

a. *Militaire contrôle-commissies* belast met het controleeren, dat er geen vijandelikheden plaats vinden, bijv. door toezicht te houden op het terugtrekken van troepen, door voorloopige grenzen en zones vast te stellen of door te zorgen dat de besluiten van den Raad ten uitvoer gebracht worden. Dit zijn commissies van tijdelijken aard.

b. *De Commissies van de Vergadering* <sup>2)</sup>, welke meer een permanent karakter hebben. De Vergadering splitst zich nl. ieder jaar in zes commissies, die bepaalde onderwerpen van de agenda van de Vergadering toebedeeld krijgen <sup>3)</sup>.

c. *De Raadgevende Commissies*. Deze commissies zijn permanent en hebben tot taak bepaalde onderwerpen als de mandaten, de bewapening, de bescherming van de jeugd enz. te bestudeeren en hierover advies uit te brengen.

Deze laatste soort van commissies kunnen in tweeën verdeeld worden nl. 1° de *verplichte*, die uitdrukkelijk door het Pact gevorderd worden: de Permanente Raadgevende commissies voor de bestudeering van de vraagstukken betreffende den oorlog te land, ter zee en in de lucht, overeenkomstig art. 9 van het Pact en de Permanente Mandaten-commissie, welke op art. 22 van het Pact berust.

2° de *facultatieve* <sup>4)</sup>, welke instelling niet rechtstreeks voort-

<sup>1)</sup> Hiertoe rekenen wij niet de technische organisaties van den Bond, aangezien men door de groote zelfstandigheid die zij bezitten, niet meer van commissies in eigenlijken zin kan spreken, maar eerder van hulporganen.

<sup>2)</sup> Deze commissies zijn genummerd. Zij betreffen:

1°. Constitutioneele en rechtsgeleerde vraagstukken.

2°. Technische organisaties en intellectueele samenwerking.

3°. Ontwapening.

4°. Begrootingsvraagstukken.

5°. Algemeene en sociale vraagstukken.

6°. Politieke vraagstukken, mandaten en slavernij.

<sup>3)</sup> Zie Art 14 R. I. Ass.

<sup>4)</sup> Hiertoe behooren o. a.:

1°. Raadgevende commissie voor de bescherming der jeugd.

2°. Raadgevende Opiumcommissie.

vloeit uit een eisch van het Pact. Hiertoe behooren de overige Raadgevende commissies.

Is het benoemen van deze soorten van commissies ook een procedure-kwestie? O.i. kan alleen het benoemen van de commissies van de Vergadering en de facultatieve raadgevende commissies als zoodanig beschouwd worden.

*De commissies van de Vergadering* zijn nergens in het Pact voorgeschreven. Zij zijn in de praktijk ontstaan in het belang van een betere arbeidsverdeeling. Deze praktijk is in art. 14 van het reglement van orde van de Vergadering neergelegd: „L'Assemblée décidera la création de commissions pour l'étude des questions figurant à l'ordre du jour. Les questions de même ordre seront renvoyées à la même commission”. Reeds uit het feit, dat deze bepaling in het reglement van orde van de Vergadering voorkomt, blijkt, dat het benoemen van deze commissies als procedure-kwestie wordt beschouwd. Het betreft immers de methode, waarop de Vergadering de punten van haar agenda zal behandelen; een interne aangelegenheid van de Vergadering waarvan de goede oplossing van belang is bij de vervulling van haar taak. De aangelegenheden, die ter bestudeering aan de commissies worden opgedragen, worden door deze niet beslist. De rapporten van deze commissie zijn pas bindend na aanvaarding door de Vergadering in haar voltallige zitting.

Het in het leven roepen van deze commissies is ongetwijfeld een procedure-kwestie. De Vergadering ontleent haar bevoegdheid om haar taak over de zes commissies te verdeelen aan art. 5 § 2, dat bepaalt, dat Raad en Vergadering hun eigen procedure mogen regelen.

Het benoemen van *militaire contrôle-commissies* kan daarentegen niet als een procedure-kwestie beschouwd worden. Het is een van die maatregelen, welke door den Raad op grond van artt. 10, 11 en 13 <sup>1)</sup> genomen kunnen worden. Ook SCHUECKING-

3°. Internationale commissie voor intellectueele samenwerking.

4°. Voorbereidende commissie voor de ontwapeningsconferentie.

5°. Commissies voor arbitrage en veiligheid.

1) Art. 10: „En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.”

Art. 11: „Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations.”

Art. 13 § 4: „Faute d'exécution de la sentence le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.”

WEHBERG zijn deze meening toegedaan <sup>1)</sup>: „Wenn der Rat ferner nach Art. 13 Abs. 4 die Massnahmen zur Durchsetzung eines Schiedsspruchs vorschlägt, so ist das gleichfalls keine Frage des Verfahrens. Denn es handelt sich um die Entscheidung, ob und in welcher Weise der Rat von einer ihm durch die Satzung übertragenen Befugnis und Verpflichtung Gebrauch machen will oder nicht. Entsprechendes gilt für die Entscheidungen des Rates gemäss Artt. 10, 11, 16, 17 usw.“ Dit zijn maatregelen, die ingrijpen in den rechtstoestand van partijen en niet meer alléén tot de interne aangelegenheden van den Bond behooren. Zij moeten dus met eenstemmigheid genomen worden. De rechtsregel „niemand mag rechter in eigen zaak zijn” eischt echter, dat hier de stemmen van partijen in het geschil niet meegeteld worden <sup>2)</sup>. Immers het nemen van dergelijke maatregelen, zooals in artt. 10, 11 en 13 bedoeld worden, zou volkomen onmogelijk blijken te zijn, indien partijen mochten meestemmen. De militaire *contrôle-commissies* moeten derhalve met gequalificeerde eenstemmigheid benoemd worden.

Van de *Permanente Raadgevende Commissies* komen de verplichte eigenlijk hier niet ter sprake aangezien er niet meer een besluit tot instelling te nemen valt. Artt. 9 en 22 van het Pact roepen een plicht, om deze commissies te benoemen, in het leven. Er is dus geen stemming over de „Zweckmässigkeit der Einsetzung” noodig.

De *facultatieve* daarentegen worden niet uitdrukkelijk door het Pact gevorderd. Voor de benoeming van deze soort van commissies zouden wij een analogische toepassing van art. 5 § 2 van het Pact gerechtvaardigd achten. Weliswaar kan men niet zeggen, dat zij belast zijn met het onderzoek van bijzondere punten, maar toch hebben zij, evenals de juristencommissies, tot taak adviezen te verleen. Deze adviezen zijn, gelijk het rapport van een juristencommissie of enquête-commissie, ook niet bindend. Het eenige belangrijke verschil is, dat zij permanent zijn. Dit verschil in tijdsduur rechtvaardigt o.i. niet een andere stemverhouding voor de benoeming. Het benoemen van de facultatieve raadgevende commissies zouden wij dus naar analogie van art. 5 § 2 tot de procedure-kwesties willen rekenen.

---

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 517.

<sup>2)</sup> Zie hoofdstuk I blz. 12.

### III. HET VERPLAATSSEN VAN DEN BONDSZETEL, ART. 7 § 2

Art. 7 § 2 van het Pact geeft den Raad de bevoegdheid om den zetel van den Bond te verplaatsen.

„Le siège de la Société est établi à Genève.

„Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu”.

Veel praktische waarde heeft deze bepaling niet, aangezien thans <sup>1)</sup> nu verschillende Volkenbondsgebouwen zijn verrezen, de groote materiele schade, verbonden aan het verlaten van den tegenwoordigen zetel, een overwegend bezwaar tegen verplaatsing zou zijn. Bovendien hebben Raad en Vergadering de bevoegdheid om elders dan te Genève te vergaderen <sup>2)</sup>. Tot dezen maatregel zou men desnoods waarschijnlijk eerder zijn toevlucht nemen dan tot verplaatsing van den Bondszetel <sup>3)</sup>.

De theoretische vraag, of men de beslissing van den Raad moet opvatten als een „*décision*” gelijk in art. 5 § 1 van het Pact bedoeld wordt, dan wel als de beslissing omtrent een „*question de procédure*”, is echter wel voor ons van belang, omdat zij ons een dieper inzicht kan verschaffen in de beteekenis van dezen laatsten term. Ook op dit punt heerscht veel verscheidenheid van meening. Sommigen <sup>4)</sup> beschouwen het verplaatsen van den Bondszetel als een procedure-kwestie, anderen <sup>5)</sup> eischen hier de toe-

<sup>1)</sup> Men is pas in 1928 met het oprichten van de Volkenbondsgebouwen begonnen.

<sup>2)</sup> Règlement intérieur Assemblée art. 2.

Règlement intérieur Conseil art. 2.

<sup>3)</sup> De kwestie van het verplaatsen van den Bondszetel is echter nog eens gerezen in verband met het verzet van Zwitserland tegen de toetreding van de Sowjet Unie tot den Volkenbond in 1934.

<sup>4)</sup> YEPES EN DA SILVA blz. 149; HOYER blz. 93; WIRTH „*Das Einstimmigkeitsprinzip im Völkerbund*” blz. 20.

<sup>5)</sup> RAY blz. 283.

SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 585.

SCHINDLER „*Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes*” blz. 23.

passing van den eenstemmighedsregel ingevolge art. 5 § 1. Tot deze laatsten behooren o.a. SCHUECKING-WEHBERG: „Nach Art. 7 Abs. 2 ist der Rat berechtigt, den Bundessitz jederzeit an einen anderen Ort als Genf zu verlegen, und zwar nicht vorübergehend sondern dauernd. Der Beschluss muss gemäss Art. 5 § 1 einstimmig gefasst werden“. Hieraan voegen SCHUECKING-WEHBERG toe, dat op grond van art. 4 § 5 niet alleen de staat waar de Bondszetel zich bevindt, maar ook de staat waarheen hij verplaatst moet worden, uitgenoodigd dienen te worden, daar zij bij deze aangelegenheid een bijzonder belang hebben. Hun stemmen mogen echter bij het nemen van het verplaatsingsbesluit niet meegeteld worden, aangezien zij tot op zekere hoogte als partijen in een geschil beschouwd kunnen worden. Het land, waar de Bondszetel gevestigd zal worden, moet evenwel zijn toestemming tot deze verplaatsing gegeven hebben <sup>1)</sup>. Ook volgens SCHINDLER <sup>2)</sup> wordt eenstemmigheid vereischt en moeten op grond van art. 4 § 5 zoowel de staat, waar de zetel gevestigd zal worden, als die, waar de zetel zich op dat oogenblik bevindt, uitgenoodigd worden om als bijzonder belanghebbenden aan de besprekingen deel te nemen. Hij betwijfelt echter, of de staat waar de Bondszetel zich reeds bevindt, stemgerechtigd mag zijn, aangezien hij hierdoor een soort vetorecht zou krijgen tegen de verplaatsing van den zetel. „Doch ist es zweifelhaft“, zegt SCHINDLER, „ob der Rat dem Sitzstaat ein Veto gegen die Verlegung des Sitzes einräumen wollte; ist das nicht der Fall, so würde allerdings der bisherige Sitzstaat durch die Sitzverlegung ohne die Möglichkeit entscheidender eigener Mitwirkung in seinen Interessen wesentlich berührt werden“.

Men stuit hier op een schijnbare tegenstrijdigheid in het Volkenbondsrecht. Aan den eenen kant is het ongeoorloofd, dat een staat rechter in eigen zaak zou zijn, en aan den anderen kant wordt in art. 4 § 5 bepaald, dat een staat, die bij een kwestie een bijzonder belang heeft, uitgenoodigd moet worden om als lid deel te

---

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG blz. 585: „dabei müssen gemäss Art. 4 Abs. 5 der Satzung sowohl der Staat, in dessen Gebiet der Völkerbund bisher seinen Sitz hatte, wie der Staat, in dessen Gebiet der Sitz des Völkerbundes verlegt werden soll, hinzugezogen werden. Bei der Feststellung der Einstimmigkeit zählen die Stimmen der interessierten Mächte, da sie gewissermassen Partei sind, nicht mit. Doch wird die Verlegung des Sitzes des Bundes nur in ein Land erfolgen können, das der Verlegung zustimmt.“

<sup>2)</sup> SCHINDLER „Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes“ blz. 23.



nemen aan de zittingen van den Raad, en dus het recht heeft om mee te stemmen.

SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup> merken zeer terecht op, dat de uitgenoodigde niet-leden van den Raad dezelfde rechten krijgen als de leden. In de gevallen waarin deze het stemrecht verliezen op grond van den rechtsregel, dat „niemand rechter in eigen zaak mag zijn”, moet dus ook aan de uitgenoodigde staten hun stemrecht ontnomen worden. Het gaat dus niet aan te zeggen, zooals BOMLI <sup>2)</sup> doet, dat staten, niet-leden van den Raad, die op grond van een bijzonder belang uitgenoodigd worden, hun stemrecht niet mogen verliezen. „Die Frage” volgens SCHUECKING-WEHBERG, „ob die Stimmen der im Rate vertretenen oder der im Rate nicht vertretenen Mitglieder bei der Abstimmung mitzuzählen sind, ist ein Problem für sich”.

Volkomen in overeenstemming met dezen gedachtengang mag, volgens SCHUECKING-WEHBERG, het stemrecht slechts ontnomen worden, wanneer er werkelijk een geschil is of werkelijk een effectieve beslissing van den Raad door het Pact dwingend voorgeschreven wordt. Het feit, dat een staat een bijzonder belang heeft bij de regeling van een aangelegenheid, die niet het karakter draagt van een geschil, is niet voldoende om dien staat zijn stemrecht te ontnemen.

SCHUECKING-WEHBERG begaan echter o.i. twee fouten, wanneer zij de hierboven genoemde opvatting toepassen op de beslissing om den Bondszetel te verplaatsen. Als bijzonder belang hebbenden beschouwen SCHUECKING-WEHBERG den staat, waar zich de Bondszetel reeds bevindt en den staat, waar de Bondszetel in de toekomst gevestigd moet worden. Deze bijzonder geïnteresseerde staten moeten volgens SCHUECKING-WEHBERG als partijen in een geschil beschouwd worden. Vandaar dat zij op grond van den regel „niemand mag rechter in eigen zaak zijn,”

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 515.

<sup>2)</sup> BOMLI blz. 38: „On minerait le système de l'article 4, alinéa 5, par l'application de la règle de l'unanimité restreinte. Cette clause a pour but de faire participer les parties au traitement de leur différend. Cette participation a de la valeur, au seul cas où elle est appuyée par le droit d'émettre une voix qui fasse incliner la balance. Autrement le Pacte aurait pu se contenter d'imposer au Conseil l'obligation d'entendre les parties pendant le traitement du différend. Une interprétation qui ne reconnaît aux parties que le droit de participer aux délibérations du Conseil, méconnaît l'intention de l'art. 4, alinéa 5: garantir aux parties de prendre une part efficace à la procédure, jusqu'à ce que le but de la procédure rende nécessaire que leur influence soit éliminée.

Zie ook FACHIRI, *The Permanent Court of International Justice. Its constitution, procedure and work.* blz. 163.

hun stemrecht dienen te verliezen. Maar, tenslotte eischen SCHUECKING-WEHBERG toch een toestemming van den staat waar de Bondszetel gevestigd zal worden.

Nu lijkt het ons in de eerste plaats juridisch niet te rechtvaardigen, dat het stemrecht eerst aan beide staten ontnomen wordt, om vervolgens aan één hunner teruggegeven te worden in den vorm van een toestemmingsrecht, dat in wezen op een vetorecht neerkomt. Wij zien wel in, dat SCHUECKING-WEHBERG willen voorkomen, dat een staat tegen zijn wil met de kwaliteit van Bondszetel-land belast wordt. Maar praktisch zal deze casus positie zich nooit voordoen, aangezien het over het algemeen als een eer beschouwd zal worden als het land aangewezen te worden waarheen de zetel van den Bond verplaatst zal worden. Bovendien zal de Raad de bereidwilligheid van een staat onderzocht hebben alvorens tot een beslissing over te gaan.

En in de tweede plaats is o.i. de rechtsregel, „niemand mag rechter in eigen zaak zijn”, niet toepasselijk op de beslissing omtrent de verplaatsing van den Bondszetel. Om dezen rechtsregel toe te passen zou men de kwestie van het verplaatsen van den Bondszetel als een geschil moeten opvatten, hetgeen ons onaannemelijk toeschijnt. Men heeft hier niet te maken met een geschil in den zin van art. 15 § 6 van het Pact, waarin de zoeven genoemde rechtsregel tot uitdrukking komt, noch met een geschil in algemeeneren zin. Immers de Raad zal, wanneer hij besluit den zetel van den Bond te verplaatsen, deze beslissing toch niet den vorm van een aanbeveling of recommandatie geven, terwijl men ook niet kan zeggen, dat tusschen beide belanghebbende staten een geschil bestaat in dien zin, dat de een den ander den zetel van den Bond betwist. Men heeft hier eenvoudig te doen met een maatregel door den Volkenbond genomen, waarbij de Bondszetel aan den eenen staat onttrokken en aan den anderen toevertrouwd wordt. De twee uitgenoodigde staten zijn hierbij niet partij, doch hebben slechts een bijzonder belang, hetgeen zooals SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup> zelf opmerken, niet voldoende is om hun het stemrecht te ontnemen: „Allerdings muss es sich immer um „Parteien in einem Streite” handeln. Die Tatsache, dass ein Mitglied des Völkerbundes an der Regelung einer Angelegenheit, die nicht den Charakter eines Streitiges zwischen ihm und einem

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 515.

anderen Staate trägt, „interessiert“ ist, genügt nicht, um ihm das Stimmrecht zu entziehen“.

Naar onze meening bezitten de belanghebbende staten dus ongetwijfeld het recht om mee te stemmen.

Kan echter het verplaatsen van den Bondszetel als een procedure-kwestie beschouwd worden? Wij meenen dat dit inderdaad het geval is.

Wanneer de Raad op grond van art. 7 § 2 van het Pact besluit den Bondszetel elders dan te Genève te vestigen, dan verplaatst hij wat RAY<sup>1)</sup> definieert als: „le centre juridique et pratique de ses activités“. Hier oefent de Volkenbond geregeld zijn werkzaamheden uit en wordt elke Volkenbondsprocedure van welken aard ook, het zij tot regeling van een geschil, hetzij ter bevordering van humanitaire doeleinden, afgewikkeld. Het Pact eischt een bepaalden zetel, omdat een zekere centralisatie van de werkzaamheden bevorderlijk geacht werd voor het doelmatig uitoefenen van de Volkenbondstaak. Met andere woorden: het verplaatsen van den Bondszetel is, even goed als het instellen van dien zetel, een maatregel, die betrekking heeft op het interne mechanisme van den Bond en van belang is voor een juiste uitoefening van zijn taak, en kan dus met evenveel recht een procedure-kwestie genoemd worden als het vaststellen van de plaats, waar de Volkenbond tijdelijk een gedeelte van zijn werkzaamheden zal vervullen, het beslissen dus om elders dan te Genève te vergaderen. Art. 2 van het reglement van orde van de Vergadering bepaalt nl. 2): „L'Assemblée se réunit au siège de la Société ou, en cas de circonstances exceptionnelles, en tout autre lieu désigné par l'Assemblée ou par le Conseil, votant à la majorité, ou approuvé par la majorité des membres de la Société“. Uit het feit, dat het reglement van orde van de Vergadering meerderheid van stemmen eischt, blijkt, dat deze aangelegenheid door de Vergadering als een procedure-kwestie wordt beschouwd.

De voorstanders van eenstemmigheid opperen als bezwaar tegen bovenstaande opvatting, dat het verplaatsen van den zetel als fondkwestie beschouwd moet worden wegens de ernstige ge-

<sup>1)</sup> RAY blz. 283.

<sup>2)</sup> Het hiermee overeenstemmende artikel 2 van het reglement van orde van den Raad bepaald: „Les sessions du Conseil se tiennent au siège de la Société des Nations, sauf dans les cas où la majorité des membres du Conseil estiment qu'il y a lieu pour le Conseil de se réunir ailleurs.“

volgen, die een dergelijke maatregel met zich mee zou kunnen brengen. Immers, zoo zeggen zij, door verplaatsing van den zetel zou de onpartijdigheid van den Bond aangetast kunnen worden. Evenwel ook door elders te vergaderen dan in den neutralen staat Zwitserland, zou de Vergadering misschien in een niet onpartijdige atmosfeer moeten bijeenkomen, terwijl dit toch conform art. 2 van het reglement van orde van de Vergadering als procedure-kwestie wordt opgevat.

Ook het bezwaar dat een zoo gewichtige en voor alle overige leden van den Volkenbond bindende maatregel niet door slechts een meerderheid van den Raad genomen mag worden, lijkt ons niet ernstig genoeg om het verplaatsen van den Bondszetel als fond-kwestie te beschouwen. Men vergete niet, dat het Pact reeds bepaalt dat de beslissing omtrent verplaatsing van den Bondszetel door den Raad genomen moet worden. Hieruit blijkt, dat de aangelegenheid door de samenstellers van het Pact niet gewichtig genoeg geacht werd om de goedkeuring van alle Volkenbondsleden te eischen. Zelfs de tegenwoordige zetel, Genève, werd niet eenstemmig door de Volkenbondscmissie gekozen, maar met een meerderheid van 12 stemmen tegen 6 <sup>1)</sup>.

En tenslotte is ook de bewering, dat door het verplaatsen van den Bondszetel de souvereiniteit van een Volkenbondslid aangetast zou kunnen worden, niet overtuigend. Immers Zwitserland heeft geen recht op den Bondszetel en dus wordt door verplaatsing haar geen recht ontnomen. De financieele lasten, die door een verplaatsing veroorzaakt zouden worden, vormen een budgettaire kwestie, waarover afzonderlijk gestemd zal moeten worden. Men kan derhalve ook niet zeggen dat door het besluit van art. 7 § 2 den leden nieuwe financieele plichten worden opgelegd.

De Raad vermag derhalve met meerderheid van stemmen over de verplaatsing van den Bondszetel te beslissen, waarbij de belanghebbende staten niet van stemming mogen worden uitgesloten.

---

<sup>1)</sup> Mrs. C. A. KLUYVER „*Documents on the League of Nations*” blz. 229. (The commission on the League of Nations between Feb. 14th and April 18th 1919).

FLORENCE WILSON „*The origins of the League of Nations*” blz. 42. Article VII.

#### IV. HET INWINNEN VAN EEN CONSULTATIEF ADVIES, ART. 14

Wij gaan thans over tot de behandeling van de vraag, of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is. Deze vraag is, in tegenstelling met het zoeven sub III behandelde onderwerp, het verplaatsen van den Bondszetel, dat meer theoretische dan praktische beteekenis had, een van de belangrijkste problemen in het Volkenbondsleven gebleken. Wij citeeren hier nogmaals de woorden van RAY <sup>1)</sup>: „L'expérience acquise au cours des débats les plus délicats qui se sont déroulés devant le Conseil tend à faire de notre question un des pivots et peut-être le pivot de toute procédure devant le Conseil”.

Slechts weinig geschillen komen voor den Volkenbond, waarin niet vroeger of later een consultatief advies wordt ingewonnen <sup>2)</sup>. En nog steeds is niet uitgemaakt of de beslissing hiertoe met eenstemmigheid moet, of met meerderheid van stemmen mag genomen worden. Weliswaar zijn de consultatieve adviezen tot nog toe steeds met eenstemmigheid ingewonnen, maar de mogelijkheid om dit met meerderheid van stemmen te doen, is nooit formeel ontkend. De Volkenbondsorganen hebben nooit een principieele uitspraak in deze kwestie aangedurfd. Zooals wij reeds in Hoofdstuk I betoogden, was een oplossing in de eene of andere richting dringend noodzakelijk bij gelegenheid van de toetreding der Vereenigde Staten tot het Statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie en eveneens naar aanleiding van het voorstel-MORTA in 1929. Van een oplossing is echter niets gekomen. Deze houding van den Volkenbond is, dunkt ons, te wijten aan het oogmerk der leden om vooral geen principieele beslissingen te nemen, die, hoe gewenscht ook in een aanhangig geval A, in een

---

<sup>1)</sup> RAY blz. 234.

<sup>2)</sup> Zie Hoofdstuk I blz. 16 noot 1.

toekomstig onvoorzien geval B een belemmering zouden kunnen vormen bij het doordrijven van den eigen wil of het plegen van sabotage in eigen belang.

Toch behoorde, naar onze meening, deze kwestie uitgemaakt te worden en wel, in den zin, dat het inwinnen van een consultatief advies als procedure-kwestie beschouwd dient te worden.

Tegen deze opvatting worden echter verschillende bezwaren geopperd, waarvan het belangrijkste dit is, dat door een consultatief advies met meerderheid van stemmen in te winnen, den partijen een ongeoorloofde obligatoire jurisdictie opgelegd wordt. Immers, de eerbied voor het Hof en het prestige van dat lichaam zijn oorzaak, dat de Raad een consultatief advies nimmer verworpen heeft. Door deze acceptatie-praktijk van den Raad is feitelijk elk verschil tusschen een advies van het Hof en een rechterlijke uitspraak van dat orgaan verdwenen. En, wanneer dus met meerderheid van stemmen tegen den wil van partijen besloten wordt het Hof te raad plegen, dan worden partijen tengevolge van de acceptatie-praktijk van den Raad gebonden door het consultatieve advies. Dit zou, volgens de hier bedoelde opvatting, neerkomen op een verplichte rechtsmacht van het Hof, waaraan van te voren door partijen geen goedkeuring gegeven was, hetgeen een aantasting van haar souvereiniteit zou beteekenen.

Men ziet, dat dit ontegenzeggelijk een bezwaar van gewicht is. Er is dan ook uitvoerig in de rechtsliteratuur over dit onderwerp geschreven, zoowel door voor- als tegenstanders van het boven aangeduide standpunt. Het lijkt ons derhalve nuttig hier een kort overzicht van de verschillende opvattingen, welke hieromtrent in de rechtsliteratuur tot uiting komen, te laten volgen.

Duidelijkheidshalve zullen wij de auteurs in vier groepen verdeelen, al naar gelang zij voorstanders zijn van:

- 1°. absolute eenstemmigheid
- 2°. gequalificeerde eenstemmigheid
- 3°. absolute meerderheid van stemmen.
- 4°. gequalificeerde meerderheid van stemmen.

## Voorstanders van absolute eenstemmigheid<sup>1)</sup>

FACHIRI<sup>2)</sup>. Bij de bespreking van het consultatieve advies in het Tunis-nationaliteitsdecreten geschil wijst FACHIRI op het gevaar, dat, wanneer partijen niet meestemmen, een soort obligatoire jurisdictie binnensluip, waaraan partijen hun toestemming niet gegeven hebben<sup>3)</sup>. Om aan te toonen dat partijen mee moeten stemmen over het voorstel om een consultatief advies in te winnen, geeft FACHIRI de volgende argumentatie:

1°. Art. 4 § 5 van het Pact bepaalt, dat een niet-lid van den Raad uitgenoodigd moet worden om als lid in den Raad zitting te nemen, wanneer een onderwerp besproken zal worden, waarbij het een bijzonder belang heeft. Dit wijst er op, zegt FACHIRI, dat het niet lid stemgerechtigd moet zijn<sup>4)</sup>.

2°. Art. 5 § 1 van het Pact. Volgens dit artikel moeten alle beslissingen eenstemmig door den Raad of de Vergadering genomen worden, tenzij het tegendeel uitdrukkelijk bepaald is. Dit beteekent, dat alle vertegenwoordigde leden mee moeten stemmen.

3°. Art. 14 van het Pact bevat geen bepaling die er op zou wijzen, dat de beslissing anders dan eenstemmig genomen moet worden.

CONWELL EVANS<sup>5)</sup>. Deze auteur maakt een onderscheid tusschen: „Advisory opinions on the „substance” of a dispute” en „Advisory opinions on questions of competence or procedure”. Slechts voor deze laatste categorie zou volgens hem geen eenstemmigheid vereischt zijn, terwijl hij, wat de eerste categorie betreft, concludeert dat de Raad nooit een beslissing zal nemen anders dan eenstemmig, met inbegrip van de stemmen van partijen<sup>6)</sup>. Tot deze conclusie is CONWELL EVANS gebracht door de praktijk van den Raad na te gaan in het Hongaarsch-optanten-

<sup>1)</sup> Tot deze groep auteurs behooren ook: McNAIR, *British Yearbook of international law* 1926; MANLEY HUDSON, *Rec. des Cours* no. 8 blz. 379.

<sup>2)</sup> FACHIRI, *The permanent Court of international Justice, its constitution, procedure and works* 1925.

<sup>3)</sup> FACHIRI blz. 155: „This case shows that the advisory jurisdiction offers in cases of a legal nature an indirect means of access to the Court which in practice is capable of being used as a not ineffective substitute for direct compulsory jurisdiction.”

<sup>4)</sup> Cf. hetgeen wij ten aanzien van dit argument op blz. 120 opgemerkt hebben.

<sup>5)</sup> CONWELL EVANS „*The League Council in action*” blz. 175, 178.

<sup>6)</sup> CONWELL EVANS blz. 177: „In all requests for substantive opinions we can safely conclude that the Council will hesitate to proceed other than by a unanimous vote inclusive of the votes of the disputants.”

geschil, het Oost-Karelische geschil en het Tunis-nationaliteits-decreten-geschil. In het Oost-Karelische geschil heeft de Raad weliswaar zonder de toestemming van Rusland het Hof om een consultatief advies gevraagd maar aan dit verzoek werd geen gevolg gegeven. Het Hof heeft geweigerd advies uit te brengen, aangezien staten, niet-leden van den Volkenbond, door het Pact niet gebonden worden en de Raad dus slechts met toestemming van het niet-lid er toe kan overgaan, te trachten een geschil tusschen een lid en een niet-lid op te lossen volgens een procedure van het Pact <sup>1)</sup>. Hieruit blijkt dus dat ook al zou de Raad met meerderheid van stemmen tot het inwinnen van een consultatief advies besluiten, het Hof nog altijd kan weigeren hieraan gevolg te geven.

CONWELL EVANS geeft drie voorbeelden van „advisory opinions on questions of competence or procedure”: het Mossoelgeschil; de verbanning van den Oecumenischen Patriarch en het Tunis-nationaliteitsdecreten-geschil. Uit deze drie gevallen zou moeilijk een algemeen beginsel kunnen worden afgeleid, want in het Mossoel-geschil was de procedure-kwestie gebaseerd op het verdrag van Lausanne en werd geen advies op grond van het Pact gevraagd. In het Tunis-nationaliteitsdecreten-geschil hebben beide partijen den Raad verzocht advies in te winnen en bezat deze dus reeds van te voren de toestemming van partijen. In het geschil betreffende den oecumenischen Patriarch tenslotte, is weliswaar gestemd zonder Turkije, maar dat land had geen blijk gegeven, tegen het inwinnen van een consultatief advies te zijn. CONWELL EVANS concludeert echter, dat de Raad in een eigenaardige positie zou verkeeren, indien de beoordeeling van zijn competentie van de goedkeuring beider partijen afhankelijk zou zijn <sup>2)</sup>, en

<sup>1)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Série B no 5, blz. 27, 28.

„Les Etats non-membres . . . ne sont pas liés par le Pacte. La soumission d'un différend, qu'ils auraient avec un Etat membre de la Société des Nations, aux méthodes de règlement prévues par le Pacte, ne saurait résulter que de leur consentement. Or, le consentement de la Russie n'a jamais été donné; par contre elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la Société des Nations dans son différend avec la Finlande. Les refus que la Russie avait déjà opposés aux démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifiée. Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre.”

<sup>2)</sup> CONWELL EVANS blz. 181: „Art. 5 § 2 of the Covenant provides for majority decisions in all questions of procedure, and the Council would be placed in an absurd



acht dus in het geval van procedure- of competentie-kwesties een meerderheids stemverhouding voldoende.

PHILIPSE<sup>1)</sup>. Ook deze auteur voert, evenals de meeste voorstanders van eenstemmigheid, het argument aan, dat wanneer partijen hun toestemming tot een obligatoire jurisdictie niet gegeven hebben, deze niet mag worden ingevoerd door middel van een consultatief advies.

Volgens PHILIPSE kan men geen oplossing vinden door op grond van art. 5 § 2 van het Pact na te gaan, of het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is. Hierdoor zou de moeilijkheid slechts verplaatst worden, daar het onderwerp van een advies immers zeer wel nu eens van materieelen, dan weer van formeelen aard zijn kan<sup>2)</sup>. De procedure, zegt PHILIPSE, welke gevolgd wordt bij het inwinnen van een consultatief advies is niet te vergelijken met het benoemen van een enquête-commissie. Daar zulk een commissie afhankelijk van den Raad is, terwijl het Hof als zelfstandig orgaan optreedt, mag men de beginselen, welke voor de eene methode gelden, niet op de andere toepassen. Het Hof tracht zooveel mogelijk zijn functie van rechter te vereenzelvigen met die van adviseur. Gezien deze tendens kan een consultatief advies niet anders dan eenstemmig ingewonnen worden, daar men anders gevaar loopt een obligatoire jurisdictie tegen den wil van partijen in te voeren.

PHILIPSE vraagt zich vervolgens af, in hoeverre de Raad door een advies van het Hof gebonden wordt. In theorie zal de Raad volkomen vrij zijn een advies al of niet te aanvaarden; in de praktijk echter wordt het advies steeds aangenomen.

Tenslotte onderzoekt PHILIPSE de vraag, in hoeverre de partijen door een advies gebonden worden. Wanneer men voor het inwinnen van een advies eenstemmigheid met inbegrip van de stemmen van partijen vereischt acht dan beteekent dit, dat de goedkeuring om het Hof te raadplegen de verplichting inhoudt

position if its judgement as to its competence were dependent upon the approval of both parties."

<sup>1)</sup> PHILIPSE „*Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux.*”

<sup>2)</sup> PHILIPSE blz. 151: „On a souvent essayé de résoudre la difficulté en examinant si la demande d'un avis consultatif était oui ou non une question de procédure, pour laquelle d'après les termes de l'art. 5 § 2 du Pacte la majorité suffirait. Cette solution ne fait que déplacer la difficulté, car l'objet d'une demande pour avis peut très bien dans un cas être une affaire de procédure et dans un autre avoir trait au fond même du litige.”

ook het advies te aanvaarden. Wanneer men daarentegen aanneemt, dat een consultatief advies tegen den wil van de gedingvoerende partijen ingewonnen kan worden, dan zullen volgens PHILIPSE bij de aanvaarding van dat advies opnieuw dezelfde moeilijkheden betreffende de stemverhouding rijzen. De Raad zal daarom dergelijke discussies, die het prestige van den Volkenbond en van het Hof niet tengoede zouden komen, moeten vermijden. Gezien deze omstandigheden, besluit PHILIPSE, is eenstemmigheid voor het inwinnen van een advies noodzakelijk <sup>1)</sup>.

#### V o o r s t a n d e r s v a n g e q u a l i f i c e e r d e e e n s t e m m i g h e i d

De VISSCHER <sup>2)</sup> acht het niet mogelijk uit art. 5 § 2 van het Pact een argument te putten voor de meening dat meerderheid van stemmen voor het vragen van een consultatief advies voldoende is, ook niet indien men aanneemt dat het woord „désignation” in dit artikel betrekking heeft zoowel op het instellen van een commissie als op het benoemen van de leden. Immers, indien de samenstellers van het Pact een uitzondering op den regel van eenstemmigheid hadden willen maken voor het inwinnen van een consultatief advies, dan zouden zij dit uitdrukkelijk in het Pact neergelegd hebben, evenals zij het gedaan hebben ten aanzien van het benoemen van commissies. Alleen wanneer de Raad een consultatief advies wenscht te vragen dat een interpretatie van zijn inwendig reglement tot doel heeft, zou hiertoe met meerderheid van stemmen kunnen worden besloten. Het reglement van orde immers, geeft zuiver procedure regels. Het zal echter weinig voorkomen, zegt DE VISSCHER, dat de Raad een advies hierover inwint, daar hij zelf bevoegd is deze bepalingen geheel naar eigen inzicht te wijzigen of uit te leggen.

Voor het overige moet volgens DE VISSCHER een consultatief advies met gequalificeerde eenstemmigheid worden ingewonnen. Men zou als argument voor eenstemmigheid kunnen aanvoeren, dat het Pact geen uitdrukkelijke bepaling bevat, die aan de partijen stemrecht ontnemt, maar volgens DE VISSCHER mogen toch op grond van art. 15 § 6 van het Volkenbondsverdrag de stemmen

<sup>1)</sup> PHILIPSE blz. 157: „A la lumière de ces considérations nous sommes d'avis que dans les circonstances actuelles, une décision unanime du Conseil sera nécessaire pour mettre en marche la procédure consultative.”

<sup>2)</sup> DE VISSCHER, *Recueil des Cours* no. 26 blz. 8.

van partijen niet meegerekend worden en is het inwinnen van een consultatief advies slechts een voorloopige maatregel om het in art. 15 bedoelde eindrapport te kunnen opmaken. Wanneer nu de stemmen van partijen in art. 15 § 6 niet meegerekend worden, dan zou het onredelijk zijn dit wel te eischen voor het besluit tot inwinning van een advies, dat een voorbereidende maatregel is om het eindrapport te kunnen samenstellen.

Tegen het argument dat het niet billijk zou zijn een vetorecht aan partijen te ontnemen, die juist bij het geschil het meeste belang hebben, betoogt DE VISSCHER, dat partijen vaak geleid zullen worden door persoonlijke motieven, terwijl dit bij de overige leden niet het geval is.

Verder meent hij, dat men hier niet kan spreken van obligatoire jurisdictie, die tegen den wil van partijen binnen geslopen zou zijn, aangezien een consultatief advies zelfs in het gunstigste geval nl. bij eenstemmige aanvaarding van het in art. 15 bedoelde rapport, slechts dienen kan om een aanbeveling te geven, welke geen onmiddellijk verplichtend gevolg voor partijen heeft <sup>1)</sup>.

Wel moeten partijen meestemmen, wanneer het een aangelegenheid betreft, waarbij het Hof door zijn advies een beslissing in het aanhangig geschil zou geven <sup>2)</sup>.

SCHINDLER <sup>3)</sup> vraagt zich af, of uit het besluit om een advies in te winnen en uit het advies zelf een gebondenheid voor de Volkenbondsleden ontstaat.

Weliswaar, zegt hij, heeft een consultatief advies op grond van art. 14 van het Pact geen bindende kracht, aangezien het Hof geen uitspraak doet, doch slechts zijn meening te kennen geeft, maar wanneer de Raad bij het Hof een advies ingewonnen, en dit advies vervolgens aanvaard heeft, dan kunnen noch de Raad, noch partijen zich van dit advies losmaken. Partijen zijn door een advies praktisch evenzeer gebonden als door een rechterlijke uitspraak van het Hof <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> DE VISSCHER blz. 50: „C'est perdre de vue que l'avis de la Cour adopté par le Conseil, ne peut, même dans l'hypothèse la plus favorable (l'acceptation du rapport à l'unanimité) servir qu'à établir une simple recommandation sans effet obligatoire direct pour les parties.”

<sup>2)</sup> DE VISSCHER blz. 50: „Il va sans dire que l'assentiment des parties est au contraire, évidemment indispensable lorsque le Conseil soumet à la Cour une question qui en réalité transfère à celle-ci la décision du différend.”

<sup>3)</sup> SCHINDLER „Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes”.

<sup>4)</sup> SCHINDLER blz. 25: „Die Parteien sind praktisch fast ebenso gebunden, wie wenn es sich um ein Urteil handelte. Sie sind dies obschon sie sich nur dem Verfahren nach

De tweede vraag die SCHINDLER opwerpt is deze, of de gebondenheid aan een besluit van Vergadering of Raad, door middel van een consultatief advies ontstaan, wel in overeenstemming is met het Pact. SCHINDLER onderscheidt dan twee gevallen. In de eerste plaats het geval, dat partijen hare toestemming gegeven hebben aan het besluit om het Hof te raadplegen. De gebondenheid die hiervan het gevolg is moet volkomen toelaatbaar geacht worden, aangezien zij uit de wilsovereenstemming van partijen voortspuit. SCHINDLER vergelijkt deze toestemming met een compromis.

In de tweede plaats het geval, dat partijen hare toestemming niet gegeven hebben. Kan het consultatieve advies ondanks het verzet van partijen toch ingewonnen worden, m.a.w. is absolute eenstemmigheid vereischt?

Volgens SCHINDLER mag men niet uitsluitend op grond van art. 5 § 1 van het Pact voor alle gevallen de toestemming van partijen eischen. Volgens hem is het inwinnen van een consultatief advies geen geïsoleerd besluit van den Raad of de Vergadering, doch veeleer een phase van de procedure voor die organen. Door het inwinnen van een advies wordt de procedure van Raad of Vergadering tijdelijk uitgeschakeld en neemt de procedure voor het Hof een aanvang. Deze laatste vindt echter haar rechtvaardigingsgrond enkel in de hoofdprocedure voor den Raad en de Vergadering <sup>1)</sup>). Vandaar dat de voorschriften, welke voor de Raads- (Vergaderings-) procedure gelden ook van toepassing zijn op een beslissing om een consultatief advies in te winnen.

De stemverhouding, die vereischt is voor een beslissing van den Raad geldt ook voor het inwinnen van een consultatief advies. Wanneer dus de procedure van art. 15 van het Pact aanhangig is, zal het besluit om het Hof te raadplegen eenstemmig, doch met

---

Art. 15 unterworfen haben, das nur unter gewissen, bereits erwähnten Bedingungen zu einer rechtlichen Verpflichtung führen kann; die bindende Kraft eines Gutachtens des St. I. G. ist im V. B. P. nicht stipuliert."

<sup>1)</sup> SCHINDLER blz. 28: „Wesentlich für die Beurteilung der Rechtslage ist m. E. vielmehr, dass das Verlangen eines Gutachtens über einen Streitfall keinen isolierten Beschluss von Rat (oder Versammlung) darstellt, sondern dass es lediglich eine Etappe in einem Verfahren, das vor einem dieser Organe anhängig ist, bildet. Durch die Ueberweisung gewisser Fragen an den St. I. G. zur Begutachtung wird das Verfahren vor dem V. B. R. suspendiert und ein Zwischenverfahren vor dem St. I. G. eingeschaltet. Das Zwischenverfahren schöpft seine sachliche Rechtfertigung aus dem Hauptverfahren, und es hat den einzigen Zweck, dem im Hauptverfahren entscheidenden V. B. R. ein Hilfsmittel in Form eines Gutachtens in die Hand zu geben."

uitsluiting van partij-stemmen genomen moeten worden. „So weit aber“ voegt SCHINDLER hieraan toe „der Rat mehrheitlich entscheiden kann, kann er auch ein Gutachten mehrheitlich einfordern. Grundsätzlich werden überhaupt die Stimmen der Parteien ausgeschlossen sein, wie sie ja, nach einem vom St.I.G. anerkannten Prinzip auch beim Streitentscheid nicht mitzählen“.

#### Voorstanders van meerderheid van stemmen<sup>1)</sup>

BOMLI<sup>2)</sup> maakt een scherpe onderscheiding tusschen de beslissing om een advies in te winnen en die, om het eenmaal uitgebrachte advies te aanvaarden. Voor beide gevallen zijn drie stemverhoudingen mogelijk. Eenstemmigheid, gequalificeerde eenstemmigheid en meerderheid van stemmen.

Volgens BOMLI nu is het antwoord op de vraag, met welke stemverhouding een consultatief advies ingewonnen moet worden, afhankelijk van de rechtswaarde, die men aan het advies toekent. Hoe meer men het advies met een rechterlijke uitspraak van het Hof gelijkstelt, hoe meer men over het algemeen geneigd is de toestemming van partijen voor het inwinnen van een consultatief advies te eischen<sup>3)</sup>.

Formeel gezien, zegt BOMLI, heeft een advies geen bindende kracht. De Raad is vrij het advies te aanvaarden of te verwerpen. In feite echter heeft een advies van het Hof evenveel prestige als een rechterlijke uitspraak van dat orgaan, temeer daar het Hof bij het adviseeren op dezelfde wijze handelt en dezelfde regels toepast als in zijn rechterlijke functie. Bovendien heeft zich, zooals hier reeds is opgemerkt, een acceptatie-praktijk ontwikkeld, doordat de Raad tot nog toe alle adviezen heeft aanvaard. Desalniettemin heeft een advies, volgens BOMLI, geen juridische gevolgen, zoolang het door den Raad nog niet aangenomen is. Door een advies wordt geen beslissing in een geschil gegeven. Het is ondanks alles niet te vereenzelvigen met een rechterlijke uitspraak van het

<sup>1)</sup> Tot deze auteurs behoort ook BALOGH „*Der internationale Schutz der Minderheiten.*“

<sup>2)</sup> BOMLI „*L'affaire de Mossoul*“ blz. 42, 24, 27.

<sup>3)</sup> BOMLI blz. 42: „Plus on est enclin à mettre sur le même plan un avis et une sentence formelle de la Cour, plus on voudra donner une voix décisive aux parties dont le Conseil traite le litige.“

Hof. Immers, in de eerste plaats verhindert niets partijen dezelfde kwesties, waarover een consultatief advies is gevraagd, opnieuw aan het oordeel van het Hof te onderwerpen, dit maal echter om een rechterlijke beslissing uit te lokken. In de tweede plaats is er in wezen geen verschil tusschen een door een commissie en een door het Hof uitgebracht advies en is de Raad volkomen vrij in zijn keuze. En tenslotte, aldus BOMLI, blijft het advies zijn karakter van raadgeving behouden, al wordt het ook in de praktijk steeds door den Raad aanvaard.

Op grond van dit alles is dus volgens BOMLI een consultatief advies niet met een rechterlijke uitspraak te vereenzelvigen en blijven derhalve door het besluit om een advies in te winnen de rechten van partijen onaangetaast.

Het inwinnen van een consultatief advies is volgens BOMLI een procedure-kwestie, aangezien de eenstemmighedsregel van art. 5 § 1 tot doel heeft de souvereiniteit der Volkensbondsleden te beschermen en dus alleen van toepassing kan zijn, wanneer de souvereiniteit der leden in het spel is. Is nu een aantasting van de souvereiniteit der leden niet te vreezen, dan heeft men te maken met een procedure-kwestie, en dat is dus ook hier het geval, aangezien het inwinnen van een consultatief advies de rechten van partijen intact laat, zoodat haar toestemming niet vereischt wordt <sup>1)</sup>.

Vervolgens onderzoekt BOMLI de stemverhouding noodig voor het aanvaarden van een consultatief advies. Met de aanvaarding krijgt het advies bindende kracht, waardoor het gevaar ontstaat dat de rechten van partijen aangetast zouden kunnen worden. Het is daarom gewenscht een onderscheid te maken tusschen een advies aangaande een procedure-kwestie en een advies aangaande een fond-kwestie. Indien de Raad, zegt BOMLI, het niet eens is betreffende het karakter van een advies, dan moet met eenstem-

<sup>1)</sup> BOMLI blz. 52: „La règle de l'unanimité a pour caractéristique d'être une règle protectrice de la souveraineté des Etats. Il en résulte logiquement qu'elle ne trouve son application que dans le cas où la souveraineté est en jeu. . . . Un avis de la Cour ne décide pas un litige et, par conséquent, laisse les droits des parties parfaitement intacts. Si donc le Conseil résout de demander un avis, cette résolution ne peut jamais être identifiée à une atteinte à la souveraineté des parties, atteinte qui dans le système du Pacte nécessiterait, à juste titre, leur collaboration.

Notre conclusion est donc que la demande d'un avis de la Cour, sans égard pour le sujet de la demande est une question de procédure dans le sens de l'art. 5 § 2 du Pacte, et que, pour cela, une décision du Conseil à cet effet peut être prise à la simple majorité des voix.”

migheid beslist worden of het onderwerp van dat advies een fond- of procedure-kwestie is. Bestaat er echter omtrent het karakter van een advies wel eensgezindheid dan is de stemverhouding voor het acceptatie-besluit als volgt: aanvaarding van een advies betreffende een fond-kwestie vereischt eenstemmigheid; loopt het advies over een procedure-kwestie dan is meerderheid van stemmen voldoende.

De qualificeerde eenstemmigheid zou volgens BOMLI hier niet van toepassing zijn aangezien de speciale bepaling, (art. 15 § 6), waarin deze stem verhouding geëischt wordt, alleen het stemmen over het eindrapport betreft. Slechts wanneer het stemmen over de acceptatie met dat over het eindrapport samen zou vallen, is volgens BOMLI de gequalificeerde stemverhouding van art. 15 § 6 vereischt <sup>1)</sup>).

BAKER <sup>2)</sup> betoogt op grond van drie argumenten, dat het inwinnen van een consultatief advies een procedure-kwestie is.

1°. De opvatting, dat het advies eenstemmig ingewonnen moet worden vereenzelvigt een advies met een rechterlijke uitspraak.

2°. Het advies bindt noch den Raad, noch partijen. Immers door het Hof te consulteren wordt de procedure voor den Raad niet uitgeschakeld en wordt evenmin aan het Hof de beslissing van de kwestie opgedragen.

3°. Evengoed als men met meerderheid van stemmen besluiten kan een juristencommissie te raadplegen, kan men met dezelfde stemverhouding een advies bij het Hof inwinnen.

#### V o o r s t a n d e r s v a n g e q u a l i f i c e e r d e m e e r d e r h e i d v a n s t e m m e n

Onder gequalificeerde meerderheid verstaan wij hier een meerderheid, bij de berekening waarvan bovendien de partijstemmen nog worden uitgeschakeld. Ook deze stemverhouding

<sup>1)</sup> BOMLI blz. 55 noot 2: „Dans le cas où l'acceptation de l'avis consultatif de la Cour reviendrait au vote du rapport définitif du Conseil, il faut admettre que l'unanimité absolue droit céder le pas à l'unanimité restreinte visée à l'alinéa 6 de l'art. 15. C'est la disposition d'exception qui s'applique alors.”

<sup>2)</sup> BAKER „*British Yearbook of International Law*” 1925 blz. 75: „Even if there were some members who doubted whether it would be right to ask for an advisory opinion, neither their doubts nor their active opposition, would prevent a request for an advisory opinion, for such a request can be made as a matter of procedure by majority vote.”

(die overigens nergens in het Pact voorkomt) schijnt door sommige auteurs bepleit te worden, al is het niet duidelijk, of zij dat inderdaad bedoelen.

De moeilijkheid, waarop men bij de uitlegging van hunne uiteenzettingen stuit, is hierin gelegen, dat zij beginnen met het verwerpen van de stelling, dat volstreekte eenstemmigheid vereischt is, maar dan verder min of meer in het duister laten, welke verhouding hier dan wel gevorderd wordt. Nu eens schijnen zij van meening, dat gewone meerderheid voldoende is, dan weer schijnt het hun alleen erom te doen, de partijstemmen uit te schakelen. Hun betoog is door het volgen van uiteenloopende gedachtingen echter zoo onduidelijk dat men geneigd is er uit af te leiden, dat zij de uitsluiting van de partijstemmen zelfs willen gehandhaafd zien bij toepassing van den regel der eenvoudige meerderheid.

SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup> zeggen, dat voor het inwinnen van een advies bij het Hof meerderheid van stemmen voldoende is, daar het volgens hen geen verschil kan maken of een advies van het Hof of van een juristencommissie ingewonnen wordt. Wanneer voor deze laatste wijze van procederen meerderheid van stemmen voldoende geacht wordt, kan men niet voor de procedure van een consultatief advies eenstemmigheid eischen. Ook wordt de Raad evenmin gebonden door een advies van het Hof als door de overwegingen van een juristencommissie. De Raad kan altijd een advies afwijzen, bijv. wanneer dit met een zwakke meerderheid van stemmen in het Hof tot stand is gekomen of wel indien politieke overwegingen er aanleiding toe geven.

SCHUECKING-WEHBERG geven toe, dat artikel 15 geen argument oplevert voor hun stelling, dat meerderheid van stemmen voldoende is. Volgens sommigen nl. zou meerderheid van stemmen voldoende zijn aangezien de Raad in de procedure van art. 15 slechts bemiddelend optreedt en de partijen niet door een besluit kan binden. Volgens SCHUECKING-WEHBERG heeft het rapport toch altijd eenig rechtsgevolg <sup>2)</sup>. Men zoek het criterium dus

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 519.

<sup>2)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 519: „Ob der Rat als Vermittler oder gewissermassen als Schiedsrichter tätig ist, kann nicht massgebend sein. Entscheidend ist vielmehr, ob er bei Erstattung seines Berichts oder Schiedsspruchs an das Gutachten gebunden ist oder nicht. Das ist selbst in dem Falle, dass der Rat nach Art. 11 der Satzung Vermittlungsbemühungen unternimmt, die nicht zu einem mit den Besonderheiten des Art. 15 ausgestatteten Berichte führen können, der springende Punkt für



niet hierin, of de Raad als scheidsrechter dan wel als bemiddelaar optreedt, maar men vrage zich af, of de Raad bij het opmaken van zijn rapport aan het advies van het Hof gebonden is of niet. Dat alleen de laatste vraag beslissend is, volgt ook hieruit, dat de kwestie van inwinning van een advies van het Hof eveneens kan rijzen, wanneer de Raad een beslissing op grond van art. 11 moet nemen, welke niet dient tot het opmaken van een rapport in den zin van art. 15.

Los naast dit betoog ten gunste van de eenvoudige meerderheid staat nu echter hun stelling, dat de stemmen van partijen niet meegeteld mogen worden. Het beginsel dat „niemand rechter in eigen zaak mag zijn” geldt zoowel voor een eindbelissing als voor het inwinnen van een advies <sup>1)</sup>.

FISCHER WILLIAMS <sup>2)</sup> Een procedure-kwestie zou volgens Williams zijn: „Any step which is taken by the Council or Assembly ancillary or preparatory to a final disposal of the matter”. Een consultatief advies zou hiervan een voorbeeld zijn, immers: „an advisory opinion informs the Council (or the Assembly) of what the law is. It does not necessarily determine the character of the action which the Council will take”.

Tegen de redeneering, dat de Raad een consultatief advies steeds aanvaardt en dus een soort obligatoire jurisdictie ingevoerd wordt, voert FISCHER WILLIAMS drie argumenten aan:

1°. Een door den Raad genomen beslissing is niet te vergelijken met de uitspraak van een gerechtshof of een Hof van arbitrage, die voor partijen bindend is. De Raad heeft zulk een bevoegdheid om verplichtingen op te leggen niet.

2°. Door erkenning van het Pact hebben de leden een gedeelte van hun vrijheid prijsgegeven. Zij hebben zich aan de daarin opgenomen regels onderworpen en mogen den gewonen gang van zaken niet naar willekeur belemmeren.

3°. Een dergelijke redeneering is niet zoo zeer ontleend aan

die Auffassung, dass ein Gutachten des Weltgerichtshofes stets mit Mehrheitsbeschluss eingeholt werden kann.”

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 3e druk I blz. 514: „Was für die endgültige Entscheidung des Streitfalles gilt, muss grundsätzlich auch für einen mit einer materiellen Stellungnahme abschliessenden Bericht sowie die dem Endentscheid vorausgehenden prozessualen Anordnungen gelten. Deshalb hat die Einholung eines Gutachtens des Weltgerichtshofs durch Bundesversammlung oder Rat in jedem Falle unter Nichtberücksichtigung der Stimmen der Parteien zu erfolgen.”

<sup>2)</sup> FISCHER WILLIAMS „*Chapters on current international law and the League of Nations*” blz. 420.

de bewoordingen, waarin het Pact vervat is, als wel gericht op datgene, wat de samenstellers van het Pact waarschijnlijk gezegd zouden hebben, als zij de praktijk hadden voorzien<sup>1)</sup>.

Zijn slotsom is dus: gewone meerderheid.

Aan art. 14 ontleent deze auteur nu echter tevens een argument tegen de opvatting, als zou de toestemming van partijen noodzakelijk zijn. Immers partijen mogen een geschil aan de beslissing van het Internationaal Gerechtshof onderwerpen. Raad en Vergadering echter zijn slechts bevoegd bij het Hof een consultatief advies in te winnen. Bovendien zou het, volgens WILLIAMS<sup>2)</sup> onredelijk zijn, wanneer de stemmen van partijen, die voor een eindbeslissing overeenkomstig art. 15 § 6 geen invloed hebben, dit wel zouden hebben voor een voorloopigen maatregel om tot een eindbeslissing te komen.

RAFAEL ERICH<sup>3)</sup> komt op grond van de volgende redeneering tot het besluit, dat meerderheid van stemmen bij het inwinnen van een consultatief advies voldoende is.

Een door het Internationale Gerechtshof gegeven advies heeft geen bindende kracht en kan dus zonder toestemming van partijen ingewonnen worden. Dat een consultatief advies geen bindende kracht heeft en niet te vergelijken is met een rechterlijke uitspraak blijkt uit verschillende overwegingen, zegt ERICH.

1°. In art. 59, 62 en 63 van het Statuut wordt een scherp onderscheid gemaakt tusschen „avis” en „arrêt”.

2°. In art. 38 van het Statuut wordt niet gesproken van een consultatief advies.

3°. De Raad kan, geheel of ten deele steunend op een advies, niet meer dan een aanbeveling geven, die zelfs indien eenstemmig goedgekeurd geen obligatoire kracht voor partijen kan hebben. Hoe zou dus een advies door het Hof gegeven, dat zelf maar gedeeltelijk misschien in het rapport van art. 15 § 6 is opgenomen, partijen kunnen binden?

<sup>1)</sup> FISCHER WILLIAMS blz. 444. Dat een obligatoire jurisdictie ingevoerd zou worden, zegt deze auteur, „is on the face of it not an argument as to the meaning of the language of the Covenant, but is directed rather to the question of what it is probable the high contracting parties would have been likely to say”.

<sup>2)</sup> FISCHER WILLIAMS blz. 442: „It would be in the highest degree anomalous that a vote which cannot deprive the final decision of the Council of its legal effect can yet prevent the Council taking a preliminary step towards that decision, a step intended to secure that the decision is reached with full knowledge of the law applicable to the case.”

<sup>3)</sup> RAFAEL ERICH „Revue de droit international et de législation comparée” 1928 blz. 865.

4°. Zelfs in een geval als het Tunis-nationaliteitsdecreten-geschil, toen partijen van te voren overeenkwamen het advies te zullen aanvaarden, is een vereenzelviging van de contentieuze met de consultatieve procedure niet mogelijk. Bij de contentieuze procedure is een compromis noodzakelijk. De overeenkomst, waarbij partijen de verplichting op zich nemen het advies te aanvaarden kan echter niet met een compromis vergeleken worden. Niemand zou er ook aan denken, zegt ERICH, om op een dergelijk advies, waaraan partijen vooraf haar toestemming gegeven hebben, art. 13 § 4 van het Pact toe te passen. Zoo partijen toch tegen het advies in zouden handelen, zou dit niet beschouwd kunnen worden als een handeling die art. 16 § 1 van het Pact in werking doet treden.

ERICH voegt nu echter aan het hierboven weergegeven betoog de stelling toe, dat de toestemming van partijen voor het inwinnen van een advies niet vereischt is. Immers, indien men deze toestemming wel voor het inwinnen van een consultatief advies, doch, overeenkomstig art. 15 § 6, niet voor de goedkeuring van een recommandatie noodig zou achten, dan zou het advies, dat aan de recommandatie voorafgaat, een zelfstandig karakter krijgen en een bindende kracht grooter dan die van de recommandatie, echter, ontbloom van elk practisch belang.<sup>1)</sup>

ERICH vraagt zich af, of het noodig is een gequalificeerde eenstemmigheid als eisch te stellen. Hij meent, dat men, wanneer het vetorecht aan partijen, die een rechtstreeksch belang bij het conflict hebben, ontnomen is, dit recht niet mag toekennen aan leden, die er geen bijzonder belang bij hebben. Ook eenstemmigheid is volgens hem, onaannemelijk, en wel op grond van art. 15 § 10. Uit dit artikel blijkt dat een rapport opgemaakt door de Vergadering met goedkeuring van de Vertegenwoordigers der Leden van den Bond, vertegenwoordigd in den Raad, en van de meerderheid der andere Leden van den Bond, met uitzondering, telkens, van de Vertegenwoordigers der betrokken Partijen, hetzelfde gevolg heeft als een rapport van den Raad aangenomen met alge-

<sup>1)</sup> ERICH blz. 875: „En effet, si l'on exige l'unanimité absolue (les voix des parties comprises) pour le vote sur la requête d'avis tandis qu'on admet que le vote des parties ne compte pas dans le vote sur la recommandation elle-même, on aboutit à ce résultat que le contenu de l'avis ayant précédé cette recommandation possède pour ainsi dire une existence indépendante de la recommandation et une force obligatoire supérieure à la force de celle-ci, mais, en même temps, une force obligatoire dénuée de toute importance pratique. C'est là une théorie évidemment inadmissible”.

meene stemmen zijner leden, uitgezonderd de Vertegenwoordigers der Partijen. Aangezien dus, eenstemmigheid niet vereischt is voor de goedkeuring van het rapport door de Vergadering, zou het onredelijk zijn deze stemverhouding voor het inwinnen van een consultatief advies te eischen. Bovendien, zegt ERICH, bestaat er geen aanleiding om het in art. 15 § 10 voorgeschreven verschil in stemverhouding tusschen de leden van den Raad en de overige leden van de Vergadering nog verder uit te breiden dan het geval in dat artikel bedoeld. <sup>1)</sup>

Uit dit overzicht van de rechtsliteratuur blijkt, hoe tegenstrijdige meeningen er omtrent het inwinnen van een consultatief advies verkondigd worden. Wij voelen ons het meest aangetrokken tot de opvatting, die het inwinnen van een consultatief advies tot de procedure-kwesties rekent, en in het bijzonder tot de zienswijze van BOMLI.

Onderwerpt men de overige opvattingen omtrent dit onderwerp aan een nadere beschouwing dan blijkt, dat de meeste bezwaren tegen een zuivere meerderheidsstemverhouding te herleiden zijn tot twee standpunten, nl. ten eerste dat door de acceptatiepraktijk van den Raad een advies te vereenzelvigen is met een rechterlijke uitspraak en ten tweede dat het inwinnen van een advies als voorloopige maatregel om tot een eindbeslissing (recommandatie) te komen, onderworpen is aan dezelfde rechtsvoorschriften als de eindbeslissing zelf, waarbij, blijkens art. 15 § 6 partijstemmen uitgesloten zijn.

Wat het eerste standpunt betreft moet toegegeven worden, dat indien de Raad het consultatief advies steeds onvoorwaardelijk blijft aanvaarden, dit advies zijn karakter van raadgeving verliest en vereenzelvigd zal kunnen worden met een beslissing van het Hof. Weliswaar, o.i. geen beslissing in den zin van een rechterlijk vonnis (arrêt) conform het Statuut van het Hof, zooals ook ERICH aangetoond heeft, maar toch een uitspraak, die, juist omdat zij tegen den wil der partijen kan worden uitgelokt, met de souvereiniteit der staten moeilijk te vereenigen is.

Vandaar dat wij ook, indien de Raad in zijn acceptatiepraktijk blijft volharden, het inwinnen van een advies (dat eigenlijk geen advies is) niet tot de procedure-kwesties zouden willen rekenen.

<sup>1)</sup> ERICH blz. 880.

In dit geval zouden wij al naar gelang het onderwerp van het advies een fond-kwestie of een procedure-kwestie is, respectievelijk eenstemmigheid en meerderheid van stemmen voor het besluit tot inwinnen van het advies willen eischen. Door de acceptatiepraktijk van den Raad ligt immers in het besluit tot inwinnen van een advies, de verplichting om hieraan gevolg te geven reeds opgesloten en wordt de aanvaarding zelf niet meer dan een formaliteit. Bijgevolg zal het van het onderwerp van het advies afhangen of dit alleen met, of ook zonder de toestemming der partijen kan worden ingewonnen en dus ook aanvaard.

Indien de Raad het oneens zou zijn, over het karakter van het advies, dan zou hierover gestemd moeten worden en in zulk een geval zou meerderheid van stemmen beslissen, aangezien men hier met een incidenteel interpretatiebesluit te maken zou hebben. Zooals wij in hoofdstuk II uiteengezet hebben, is het incidenteel beslissen of een strijdvraag een procedure-kwestie is, zelf een procedure-kwestie <sup>1)</sup>.

Het tweede hierboven genoemde standpunt, dat door de voorstanders van gequalificeerde eenstemmigheid en gequalificeerde meerderheid van stemmen verdedigd wordt, is naar onze meening onaannemelijk. Het inwinnen van een advies zou volgens deze opvatting als voorloopige maatregel om tot een eindbeslissing te komen, onderworpen zijn aan dezelfde voorschriften als de eindbeslissing zelf, waarbij volgens het in art. 15 § 6 bepaalde, de stemmen van partijen uitgesloten zijn.

In hoofdstuk I hebben wij er op gewezen, dat er een tendens bestaat om de gequalificeerde eenstemmigheid ook daar te eischen, waar het Pact dit niet uitdrukkelijk doet <sup>2)</sup>. De praktijk van den Volkenbond levert, zooals wij gezien hebben, geen zekerheid ten aanzien van de grenzen, waarbinnen dit rechtsvoorschrift analogisch toegepast kan worden. Ons lijkt echter een al te opportunistische toepassing van de gequalificeerde stemverhouding uit den booze, aangezien het Pact in art. 5 § 1 juist eenstemmigheid als hoofdregel aanneemt ten einde het souvereiniteitsbeginsel te beschermen. Alleen wanneer het meestemmen van partijen in een bepaald geval door het Pact imperatief voorgeschreven maatregelen zooals die in art. 10, onmogelijk zou maken, achten wij de

<sup>1)</sup> Zie ook hoofdstuk II, A § 4 „De incidenteele interpretatie”.

<sup>2)</sup> blz. 12.

uitsluiting van partijstemmen geoorloofd. Het is o.i. onaanvaardbaar, de stemmen van partijen niet te laten meetellen wanneer men, zoals SCHUECKING-WEHBERG doen, toegeeft, dat het inwinnen van een advies een procedure-kwestie is. Immers de uitsluiting van partijstemmen in art. 15 § 6 berust op de overweging dat niemand rechter in eigen zaak mag zijn. Door mee te stemmen bij het nemen van een procedure-maatregel oefenen partijen evenwel geen rechtspraak uit in eigen zaak, tenzij men „rechter in eigen zaak” zijn zóó ruim opvat, dat hieronder niet alleen het vellen van een oordeel in een geschil, maar elke bezigheid van den rechter, dus ook het nemen van procedure-maatregelen, verstaan kan worden. Deze ruime interpretatie zou het gevolg hebben, dat een Volkenbondslid, dat in een geschil verwickeld is, gedurende de geheele behandeling van dat geschil door den Volkenbond zonder stemrecht zou zijn. Het zou dan bijv. ook niet mogen meestemmen bij het benoemen van een juristencommissie. En gesteld dat meerdere leden van den Raad in een geschil verwickeld waren, dan zou het aantal stemmende leden tot een minimum beperkt worden. Het is onnoodig te zeggen, dat de samenstellers van het Pact niet nagelaten zouden hebben een zoo belangrijke uitzondering op het stemrecht van partijen uitdrukkelijk in een algemeen voorschrift vast te stellen. Nu echter zwijgt het Pact hierover volkomen.

Even onaannemelijk is het uitsluiten van partijstemmen, indien men eenstemmigheid voor het inwinnen van een advies eischt, dus dit niet als procedure-kwestie beschouwt. Wanneer SCHINDLER betoogt dat partijen evengoed gebonden worden door een advies, als door een rechterlijke uitspraak van het Hof en het advies dus met een rechterlijke uitspraak vereenzelvigt, dan is het onlogisch de voorschriften, die alleen voor de recommandatie van art. 15 gelden, toe te passen op een rechterlijke uitspraak. De partijstemmen moeten juist medegelden omdat anders een obligatoire jurisdictie ingevoerd wordt waaraan partijen hun toestemming niet gegeven hebben. Volgens DE VISSCHER, die ook aanhanger van de gequalificeerde eenstemmigheid is, zou er echter geen sprake zijn van obligatoire jurisdictie, aangezien een consultatief advies zelfs in het gunstigste geval, nl. wanneer het rapport van art. 15 eenstemmig aangenomen wordt, slechts dienen kan om een aanbeveling of recommandatie te geven.

Aan den anderen kant geeft DE VISSCHER echter toe, dat het Hof door een advies een aanhangig geschil kan beslissen: „Il va sans dire que l'assentiment des parties est au contraire, évidemment indispensable lorsque le Conseil soumet à la Cour une question qui en réalité transfère à celle-ci la décision du différend”. Deze twee opvattingen zijn met elkaar in tegenspraak.

Tot dusver hebben wij met de acceptatie-praktijk van den Raad rekening gehouden. Deze praktijk heeft echter als gevolg, dat het inwinnen van een consultatief advies niet meer als procedure-maatregel beschouwd kan worden, hoewel dit oorspronkelijk wel de bedoeling was. Het Pact heeft klaarblijkelijk een advies in den zin van een raadgeving bedoeld en geeft nergens te kennen dat de Raad het Hof mag opdragen een juridische kwestie op te lossen in den zin van een beslissing, behalve door middel van een vonnis of „arrêt”, dat aan bepaalde in het Statuut vastgestelde rechtsregels moet voldoen. Door deze acceptatie-praktijk wordt het karakter van het consultatief advies, zooals dit in het Pact bedoeld is, in dien zin gewijzigd, dat in het besluit tot inwinning van het advies reeds de acceptatie van dat advies ligt opgesloten. Een dergelijk besluit zou de souvereiniteit van partijen kunnen aantasten, indien zij zich tegen de inwinning van een advies blijven verzetten, en kan dan niet als procedure kwestie beschouwd worden. Wij hebben reeds uiteengezet met welke stemverhouding het advies ingewonnen moet worden, indien de Raad het advies van het Hof constant blijft aanvaarden. Het is evenwel mogelijk, dat de Raad een anderen weg inslaat en het advies niet steeds onvoorwaardelijk zal accepteren, doch het oordeel van het Hof zal toetsen aan politieke overwegingen. De Raad zou zich uit politiek oogpunt meer aangetrokken kunnen voelen tot de opvatting van een minderheid in het Hof. In dat geval zal het inwinnen van een consultatief advies o.i. als procedure-kwestie beschouwd moeten worden. Het is immers een interne aangelegenheid van den Bond, die een voorbereidend karakter draagt en de rechten en plichten van partijen onaangetast laat. Hierdoor zal ook het besluit om het advies te aanvaarden niet meer een formaliteit zijn, maar inderdaad een beslissing of het advies van het Hof opgevolgd zal worden of niet. Dit impliceert echter, dat het aanvaarden niet altijd als procedure-kwestie beschouwd kan worden, aangezien reeds het inwinnen van een

(praktisch als bindend beschouwd) advies tegen den wil der partijen met hare souvereiniteit onvereinigbaar is. Vandaar dat de stemverhouding voor het accepteren zal afhangen van het onderwerp van het advies. Is dit een fond-kwestie dan zal eenstemmigheid noodig, is het een procedure-kwestie dan zal meerderheid van stemmen voldoende zijn. Het lijkt ons niet overeenkomstig de bedoeling van het Pact de stemmen van partijen hierbij uit te sluiten. De Raad moet volgens het Pact zooveel mogelijk concilieerend optreden, totdat hij in staat is zijn eindbesluit of recommandatie te geven. Het is de bedoeling van de samenstellers van het Pact geweest, tot op dat oogenblik de souvereiniteit der leden door handhaving van hun stemrecht te beschermen. Bovendien kan het accepteren van een advies niet als een door het Pact imperatief voorgeschreven maatregel beschouwd worden.



V. DE EXCEPTIE VAN UITSLUITENDE BEVOEGDHEID,  
ART. 15 § 8 VAN HET PACT

*Art. 15 § 8:*

„Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution”.

Deze Pactsbepaling stelt dus partijen in staat de exceptie van incompetentie op te werpen. De beoordeeling of de exceptie gegrond is, of dus in werkelijkheid het geschil tot de uitsluitende competentie van een der partijen behoort, wordt aan den Raad overgelaten. Indien de Raad bevindt, dat de exceptie juist is, moet hij dit in een rapport constateeren, zonder echter een oplossing van het geschil aan te bevelen.

Met welke stemverhouding zal de Raad moeten beslissen, dat een bepaalde kwestie door het internationale recht aan de „compétence exclusive” van een der partijen in het geschil onderworpen wordt? Is dit een procedure-kwestie, waarbij dus de Raad zich met meerderheid van stemmen mag uitspreken?

Zooals in de meeste gevallen, die wij hiervoor besproken hebben, heerscht er ook ten aanzien van deze kwestie meeningsverschil. SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup> zijn voorstanders van de gequa-

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG p. 589 2e druk.

Tot de voorstanders van de gequalificeerde eenstemmigheid moet ook PAUL BARANDON gerekend worden: „Le système de la S. D. N. pour la prévention de la guerre.” p. 164: „Si l'état de cause qui conditionne la disposition d'exception existe „le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution”. Dans les ouvrages traitant de ce sujet, l'on a discuté la question de savoir si ce rapport du Conseil exige l'unanimité. Les alinéas 1 et 2 de l'art. 5 du Pacte répondent par l'affirmative. La question de compétence n'est pas en effet, une question de procédure, car l'examen de l'état de cause qui motive l'exception suppose bien plutôt une enquête sur la nature juridique du différend.”

P. 165 „En effet, tandis que ce dernier (le rapport prévu aux alinéas 4, 6 et 7) a seulement la valeur que, dans son avis consultatif no. 12, la Cour de la Haye qualifie „d'effet obligatoire limité”, la décision portant sur la compétence possède, elle, toute la valeur juridique d'un véritable arbitrage. Il s'en suit que la règle générale de l'art. 5

lificeerde eenstemmigheid. Volgens deze commentatoren is de beslissing, of een geschil tot de uitsluitende competentie van een der partijen behoort, iets meer dan enkel een procedure-kwestie: „die dem Rat obliegende Entscheidung ist nicht lediglich eine solche des Verfahrens”. En wel omdat over het rechtskarakter van het geschil beslist wordt en bovendien omdat een erkenning van de exceptie neer zou komen op een afwijzing van den eisch van de partij, die het geschil voor den Raad gebracht heeft. „Deshalb” zeggen SCHUECKING-WEHBERG, „ist über den Einwand nicht mit Stimmenmehrheit sondern mit Stimmeneinheit zu entscheiden. Die Stimmen der Parteien werden hierbei in analoger Anwendung der Abs. 6 und 7 des Art. 15 nicht mitgezählt”. Volgens SCHUECKING-WEHBERG mogen dus partijstemmen niet meegeteld worden, naar analogie van art. 15 §§ 6 en 7.

In een proefschrift getiteld „Etude sur l'interprétation du paragraphe 8 de l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations” bekritiseert VAN DETH de opvatting van SCHUECKING-WEHBERG. Zelf komt hij tot de conclusie, dat het besluit van art. 15 § 8 een procedure-kwestie is <sup>1)</sup>. „Nous sommes amenés” zegt hij „à conclure que la question de la compétence du Conseil peut à juste titre être considérée comme une question de procédure et que le Pacte n'exige pas l'unanimité pour la décision que le Conseil doit prendre sur ce point.” Het is de volgende redeneering, die VAN DETH tot deze conclusie gevoerd heeft: Het belangrijkste argument van SCHUECKING-WEHBERG is, dat een erkenning door den Raad van de exceptie van art. 15 § 8 neerkomt op de weigering om gevolg te geven aan het verzoek van de partij, die het geschil ahangig heeft gemaakt. Maar voor een dergelijke weigering eischt art. 15 geen eenstemmigheid. Immers, het rapport, waarin het verzoek geweigerd zou worden, kan zoowel eenstemmig als met meerderheid van stemmen goedgekeurd worden. Derechtsgevolgen van een eenstemmig, en van een met meerderheid van stemmen goedgekeurd rapport zijn evenwel niet dezelfde. In het eerste geval mogen de Bondsleden geen oorlog voeren tegen den staat, die overeenkomstig het rapport heeft gehandeld. In het tweede geval mo-

(droit de vote des Parties) ne peut non plus, trouver aucune application dans le rapport régi par l'alinéa 8, car là aussi le Conseil se trouve saisi d'un véritable différend d'ordre juridique.”

<sup>1)</sup> VAN DETH blz. 57. Zie beoordeeling van dit proefschrift door Prof. VERZIJL in het *Weekblad van het recht* no. 12025.

gen zij handelen, zooals hun dit wenschelijk voorkomt. Er bestaat dus inderdaad overeenkomst tusschen het geldig verklaren van de exceptie van incompetentie eenerzijds en het eenstemmig niet inwilligen van de aanspraak van den staat, die het geschil aanhangig heeft gemaakt, anderzijds. Want indien de Raad zich incompetent verklaart, moet de staat, die het geschil aanhangig heeft gemaakt, geheel van zijn eisch afzien en mag ook geen oorlog verklaren. Immers indien de Raad zich met een interne aangelegenheid niet kan inlaten, dan mag een willekeurige staat dit zeker ook niet. Maar volgt hieruit, vraagt VAN DETH, dat ook het besluit van art. 15 § 8 eenstemmig genomen moet worden? Volgens hem is dat niet het geval, omdat de beide beslissingen, ofschoon in rechtsgevolgen veel overeenkomst vertoonend, berusten op verschillende beginselen. De eene beslissing komt voort uit een exceptioneele bepaling, nl. art. 15 § 6, waardoor de Raad een zekeren dwang op partijen kan uitoefenen, de andere uit een algemeen beginsel, neergelegd in art. 10, nl. dat van de politieke onafhankelijkheid. Al is het begrijpelijk, aldus VAN DETH, dat het Pact eenstemmigheid eischt voor een beslissing welke exceptioneel is, in zooverre, dat de Raad door de in art. 15 § 6 bedoelde aanbeveling een zekeren dwang op partijen kan uitoefenen, onlogisch zou het zijn, indien eenstemmigheid vereischt werd voor de toepassing van een van zijn fundamenteele beginselen <sup>1)</sup>.

Wij hebben tegen deze redeneering het bezwaar, dat zij eenigszins gekunsteld is. Wij kunnen ons ook niet met VAN DETH vereenigen, wanneer hij beweert, dat de fundamentele beginselen van het Pact door een meerderheidsbesluit toegepast moeten worden. Is dit, zoo dienen wij ons aftevragen, een van de uitdrukkelijke uitzonderingen in art. 5 bedoeld? Is het toepassen van de fundamentele beginselen van het Pact een procedure-kwestie? VAN DETH tracht aan te toonen dat de gequalificeerde eenstemmigheid van SCHUECKING-WEHBERG een onjuiste stemverhouding is, doch hij laat na te bewijzen, dat men hier met een procedure-kwestie te maken heeft. Hij bepaalt zich slechts tot de volgende opmerking: <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> VAN DETH blz. 56: „Or s'il est compréhensible que le Pacte exige l'unanimité pour une décision du Conseil à laquelle le Pacte accorde une signification exceptionnelle (comme le fait le paragraphe 6 de l'article 15 qui octroie à la recommandation une force coercitive), il serait illogique que le Pacte exige l'unanimité pour l'application d'un de ces principes fondamentaux.”

<sup>2)</sup> VAN DETH blz. 55.

„Aussi MM. SCHUECKING-WEHBERG ne nient pas que la décision par laquelle le Conseil se déclare incompétent en reconnaissant la validité de l'exception, soit une question de procédure; au contraire, ils l'avouent même en disant que dans le cas il ne s'agit pas „seulement" d'une question de procédure." Wij gelooven niet, dat SCHUECKING-WEHBERG dit bedoeld hebben. De zin: „Die dem Rate obliegende Entscheidung ist nicht *lediglich* eine solche des Verfahrens" wil zeggen, dat het besluit van art. 15 § 8 iets meer is dan *enkel* een procedure-kwestie. „Lediglich" had in dit verband beter vertaald kunnen worden door „*simple* question de procédure."

Volgens FLEICHER die voorstander is van eenstemmigheid, gaat art. 15 van een ander beginsel uit dan art. 13 van het Pact. In het laatst genoemde artikel wordt de belanghebbende staat bevoegd geacht zelf uit te maken, of een bepaalde kwestie aan een arbitrale beslissing onderworpen moet worden. Volgens art. 15 § 8 daarentegen is de belanghebbende staat niet bevoegd te beoordeelen, of het internationale recht een bepaalde kwestie aan de uitsluitende competentie van dien staat onderwerpt. De leden van den Raad moeten het met den belanghebbenden staat eenstemmig eens zijn, dat de exceptie geldig is. „Il faudra encore qu'à l'unanimité le Conseil partage l'opinion de l'Etat intéressé". FLEICHER laat zelf de mogelijkheid, dat de beslissing een procedure-kwestie zou zijn, geheel buiten beschouwing. Eenstemmigheid is hier volgens hem ongetwijfeld geeischt, omdat in art. 15 § 8 geen uitdrukkelijke uitzondering op den eenstemmighedsregel wordt gemaakt <sup>1)</sup>: „L'art. 15 dont nous nous occupons ne contient pas „la disposition expresse" permettant la décision à la majorité; donc aucun doute n'est permis, la Partie intéressée n'est autorisée à soustraire le différend à l'action internationale qu'au cas où le Conseil à l'unanimité partage son avis."

Niet alleen in de rechtsliteratuur, maar ook in de praktijk van den Raad is geen algemeen geldende opvatting te vinden. Welke houding de Raad ten opzichte van ons probleem inneemt, is niet met zekerheid vast te stellen. Dit is te verklaren uit het feit, dat de Raad zich in de meeste gevallen tot het Hof gewend heeft om op grond van een advies van dat lichaam het in art. 15 § 8 bedoelde besluit te nemen. Een dergelijke procedure werd gevolgd bijv. in het Oost-Karelische geschil, het Tunis-nationaliteits-

<sup>1)</sup> FLEICHER „*Le Pacte de la Société des Nations*" blz. 37.

decreten-geschil tusschen Engeland en Frankrijk en in het geschil omtrent den Oecumenischen Patriarch. In het Aaland-geschil heeft de Raad daarentegen een juristencommissie geraadpleegd <sup>1)</sup>. Met welke stemverhouding de Raad het besluit van art. 15 § 8 moet nemen, zal dus grootendeels afhangen van zijn houding ten opzichte van het consultatieve advies. Want neemt de Raad bijv. eenstemmig het besluit om een consultatief advies in te winnen omtrent de vraag, of de op art. 15 § 8 berustende exceptie in een bepaald geval gerechtvaardigd is, en aanvaardt de Raad, zooals in den regel, dat advies eenstemmig, dan kan men zeggen dat het besluit van art. 15 § 8 ook eenstemmig genomen is. De Raad heeft echter, zooals wij gezien hebben, ook ten aanzien van het consultatieve advies nog geen duidelijk standpunt ingenomen. En juist in verband met art. 15 § 8 wordt het vraagstuk van het consultatieve advies bijzonder netelig. Want gesteld dat de Raad blijft volharden in zijn acceptatie-praktijk, dan wordt in wezen niet door den Raad, maar door het Hof beslist, of een kwestie een interne aangelegenheid is. Dit zou echter in strijd zijn met art. 15 § 8 waarin deze beslissing uitdrukkelijk aan den Raad wordt voorbehouden: „le Conseil le constatera dans un rapport”, luidt deze bepaling. Bovendien zal bij het inwinnen van het advies de vraag rijzen, of partijstemmen meegeteld mogen worden. Mag bijv. de partij, die het geschil aanhangig heeft gemaakt, stemmen tegen het nemen van een dergelijken maatregel? In hoeverre is de partij, die het verweer voert, op grond van de in art. 15 § 8 bedoelde exceptie, gerechtigd deel te nemen aan het onderzoek naar de juistheid van de door haarzelf geopperde exceptie?

De Raad is nog nooit voor deze problemen komen te staan. In het Oost-Karelische geschil werd het advies weliswaar zonder toestemming van Rusland ingewonnen, maar deze staat was nog geen Volkenbondslid en het Hof heeft achteraf geweigerd advies te verleen. Ook in het nationaliteitsdecreten-geschil werd bij het Hof advies ingewonnen, maar in dit geval waren partijen van te voren overeengekomen het advies als bindend te beschouwen <sup>2)</sup> „Le Conseil prend acte que les deux gouvernements sont d'accord pour que, si l'avis de la Cour sur la question ci-dessus est qu'il

<sup>1)</sup> Het Hof was in 1920 nog niet in werking gesteld.

<sup>2)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, no. 4, blz. 8.

ne s'agit par d'une affaire d'ordre intérieur, l'ensemble de l'affaire soit soumis soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans les conditions que les gouvernements détermineront d'accord."

In verband met deze gebondenheid aan het advies van het Hof kan hier opgemerkt worden, dat art. 5 van het Protocol van Genève, waarin de bepaling van art. 15 § 8 van het Pact herhaald wordt, niet alleen vaststelt, dat, indien de exceptie gedurende de arbitrage-procedure opgeworpen wordt, het Hof door de arbiters geraadpleegd moet worden, maar tevens, dat het verkregen advies de arbiters zal binden <sup>1)</sup>.

Wat het geschil omtrent den Oecumenischen Patriarch betreft heeft wel Turkije zich op de in art. 15 § 8 bedoelde exceptie beroepen, doch tot een advies is het niet gekomen. Partijen werden het onderling eens voordat dit stadium van de procedure bereikt werd.

De Raad kan natuurlijk de problemen eenigszins ontwijken door niet bij het Hof advies in te winnen, maar bij een door den Raad benoemde juristen-commissie. Dezen weg sloeg de Raad in tijdens het Aaland-geschil <sup>2)</sup>. De juristencommissie werd eenstemmig, met goedvinden van partijen, benoemd, maar het advies werd buiten partijen om aanvaard. Dit is het eenige precedent, waaruit blijkt, dat de Raad zich bevoegd acht het besluit van art. 15 § 8 zonder goedkeuring van partijen te nemen. De vraag blijft echter nog onbeantwoord, hoe de Raad zal moeten handelen, indien niet een juristencommissie, maar het Hof geraadpleegd wordt. Men kan dus op het oogenblik nog niet op een constante praktijk van den Raad wijzen.

Ook uit de ontstaansgeschiedenis van art. 15 § 8 laat zich weinig

<sup>1)</sup> Art. 5 van het Protocol van Genève.

„La disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil.

Si pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'article 4 ci-dessus, l'une des Parties prétend que le différend, ou une partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour Permanente de Justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence."

<sup>2)</sup> *J. O.* 1920 blz. 393: „Le Conseil s'étant déclaré, sans que les Représentants de la Suède et de la Finlande aient pris part au vote, compétent pour examiner la question des Iles d'Aland et sans que — suivant les propres paroles de M. le Président et M. le Rapporteur — cette déclaration de compétence comporte une détermination quelconque quant au fond de la question, je tiens à déclarer que mon Gouvernement ne saurait souscrire à aucune autre interprétation des paroles de M. le Président que celles exprimées par la considération suivante...."

afleiden, dat een oplossing van ons probleem zou kunnen aangeven. Historisch staat het vast, dat art. 15 § 8 van Amerikaanschen oorsprong is en dat, indien de Vereenigde Staten tot den Volkenbond togetreden waren, zij aan art. 15 § 8 een subjectieve beoordeeling van wat een interne aangelegenheid is, vastgeknoot zouden hebben.

In het oorspronkelijke ontwerp van 14 Februari 1919 kwam de tegenwoordige bepaling van art. 15 § 8 niet voor. Pas nadat dit Pactsontwerp oppositie in den Amerikaanschen Senaat had ondervonden, werd op voorstel van ex-president TAFT o.a. de tegenwoordige § 8 als amendement door president WILSON aan art. 15 toegevoegd. De oppositie tegen het ontwerp van 14 Februari 1919 was voornamelijk een gevolg van het verzet na den oorlog tegen verdere inmenging in Europeesche aangelegenheden en een teruggrijpen naar de vroegere beginselen van Amerikaansche politiek als de Monroe-leer. Om nu dezen tegenstand in den Senaat te overwinnen achtte WILSON het wenschelijk eenige wijzingen in het ontwerp van 14 Februari te brengen. Met dit doel vertrok WILSON 5 Maart 1919 op nieuw naar Europa. Kort na zijn vertrek werd hem het volgende per kabel door TAFT gezegd <sup>1)</sup>:

„If you bring back the treaty with the League of Nations in it, make more specific reservations of the Monroe-doctrine; fix a term for the duration of the League and the limit of armements; require expressly unanimity of action in Executive Council or Body of Delegates and add to article 15 a provision that, where the executive Council or Body of Delegates finds the difference to grow out of an exclusively domestic policy, it shall recommend no settlement; the ground will be completely cut from under the opponents of the League in the Senate. Addition to art. 15 will answer objection as to Japanese immigration, as well as tariffs under art. 21. Reservation of the Monroe-doctrine might be as follows:

„Any American state or states may protect the integrity of American territory and the independence of the government whose territory is threatened whether a member of the League or not, and may, in the interest of American peace, object to and prevent the further

---

<sup>1)</sup> D. H. MILLER vol. I blz. 277.

transfer of American territory or sovereignty to any power outside the Western hemisphere”.

„Monroe Doctrine reservation would probably carry the treaty, but others would make it certain”.

Naar aanleiding hiervan werd op voorstel van WILSON art. 15 van het ontwerp geamendeerd en de tegenwoordige § 8 ingevoegd. Maar ook toen het Pactsontwerp in geamendeerden vorm weer voor den Amerikaanschen Senaat kwam, was nog niet, zooals TAFT het uitdrukte: „the ground completely cut from under the opponents of the League in the Senate”, en bestonden nog vele bezwaren. Deze kwamen tot uiting in het voorstel van de „Foreign Relations Committee” waarin een vijftiental „reservations” en „understandings” opgesomd waren, die door de Geallieerden goedgekeurd moesten worden, voor dat de Vereenigde Staten het verdrag van Versailles zouden ratificeeren. Zooals bekend is werd dit tenslotte niet door de Vereenigde Staten geratificeerd en zijn zij ook niet tot den Volkenbond toegetreden.

Voor ons is van bijzonder belang het vierde punt van dit voorstel. Hieruit blijkt, dat, zooals wij boven reeds opmerkten, de Vereenigde Staten een subjectieve beoordeeling van wat interne aangelegenheden zijn, aan art. 15 § 8 wilden vast knoopen.

„The United States reserve to itself exclusively the right to decide what questions are within its domestic jurisdiction and declares that all domestic and political questions relating wholly or in part to its internal affairs, including immigration, labor, coastwise traffic, the tariff, commerce, the suppression of traffic in women and children and in opium and other dangerous drugs, and all other domestic questions, are solely within the jurisdiction of the United States and are not under this treaty to be submitted in any way either to arbitration or the consideration of the Council or of the Assembly of the League of Nations, or any agency thereof, or the decision or recommendation of any other Power <sup>1)</sup>”.

Deze historische achtergrond van art. 15 § 8 bewijst echter niet, dat de vraag, of een bepaalde kwestie tot de uitsluitende competentie van een staat behoort, aan de subjectieve beoordeeling der Volkenbondsleden onderworpen moet worden. Men zou

<sup>1)</sup> *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, Tome II, blz. 349.



integendeel zelfs kunnen beweren, dat juist hieruit, dat de Amerikaanse Senaat het noodig achtte de vierde reserve te maken, blijkt, dat het Pact de subjectieve beoordeeling niet erkent en dat dientengevolge bij het nemen van het in art. 15 § 8 bedoelde besluit de partijstemmen niet meegeteld moeten worden <sup>1)</sup>).

De bovenstaande overwegingen leveren dus weinig zekerheid. In de rechtsliteratuur heerscht meeningsverschil, van een constante praktijk kan men niet spreken en uit de ontstaansgeschiedenis is slechts afte leiden dat althans de Vereenigde Staten de toepasselijkheid van art. 15 § 8 aan hun subjectief oordeel wilden voorbehouden. Hoe moeten wij dit probleem theoretisch oplossen?

Naar onze meening moet het vaststellen, dat een bepaald geschil tot de uitsluitende competentie van een staat behoort, tot de procedure-kwesties gerekend worden. Wij zouden ter rechtvaardiging van deze opvatting de volgende argumenten naar voren willen brengen.

1°. Welke strekking heeft het besluit van art. 15 § 8 van het Pact? Blijkt de exceptie gegrond te zijn, dan verliest de Raad zijn recht om een aanbeveling te geven. „Le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution”. Dit wil echter niet zeggen, dat de Volkenbond zich verder in het geheel niet met het geschil mag inlaten en zich volkomen afzijdig moet houden. De Raad blijft, ondanks het besluit van art. 15 § 8, zijn concilieerende bevoegdheid behouden. Hij wordt zelfs door art. 11 van het Pact hiertoe genoopt. De woorden van art. 11 op dit punt zijn imperatief: „celle-ci (la Société) doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations.” Vandaar, dat het misschien minder juist is om van een exceptie van incompetentie te spreken. De Raad verklaart zich slechts incompetent om een aanbeveling te geven, maar van een totale incompetentie is hier geen sprake <sup>2)</sup>).

<sup>1)</sup> VAN DETH blz. 56 trekt de volgende conclusie uit het feit, dat zoowel art. 5 als art. 15 § 8 van amerikaanschen oorsprong zijn en niet in het ontwerp van 14 Februari voorkwamen: „Ce furent deux amendements à tendances parallèles. Or, exiger l'unanimité pour la reconnaissance par le Conseil de l'exception d'incompétence, reviendrait à affaiblir sensiblement le paragraphe 8 de l'article 15 par moyen du paragraphe 1 de l'article 5. Ce serait, par le moyen du principe de l'unanimité, restreindre à des cas très rares l'application de l'exception d'incompétence. Un tel affaiblissement d'un de ces principes au profit de l'autre nous semble inacceptable, puisque les stipulations visent, selon l'intention de leurs rédacteurs, à réaliser le même but.”

<sup>2)</sup> Dat de Raad nog bevoegd blijft op grond van art. 11 om partijen te concilieren, wordt algemeen toegegeven. Zie bijv.:

Gesteld, dat een geschil op grond van art. 11 bij den Raad ahangig wordt gemaakt en de procedure van art. 15 nog geen aanvang heeft genomen, dan sluit de geldigverklaring van de later opgeworpen exceptie van art. 15 § 8 niet uit, dat de procedure van art. 11 toch nog voortgang vindt, hoewel de Raad zich nu niet meer zal toespitsen, om eventueel een aanbeveling te kunnen geven, op een onderzoek naar de rechtvaardigheid van de partij-eischen, maar op het nemen van maatregelen, geschikt om den vrede der Volken doeltreffend te beschermen <sup>1)</sup>). Wij kunnen ons dan ook niet vereenigen met degenen die meenen, dat wanneer de exceptie van art. 15 § 8 van de eene partij geldig verklaard wordt, het Pact de tegenpartij zou veroorloven vrij oorlog te voeren <sup>2)</sup>). O.i. heeft derhalve het besluit van art. 15 § 8 slechts de strekking om de procedure, die de Raad zal moeten volgen, voor de toekomst vast te leggen. Het besluit van art. 15 § 8 regelt de wijze waarop de Raad zijn taak moet uitoefenen en is als zoodanig een procedure-kwestie.

Tegen deze opvatting zou het argument van SCHUECKING-WEHBERG aangevoerd kunnen worden, nl. dat: „Die Bajahung

McNAIR „*Oppenheim's International law* vol. II blz. 68.

CONWELL EVANS blz. 218.

SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 590.

DE VISSCHER, *Revue de droit international* 1921 blz. 42.

En verder bepaalt het protocol van Genève uitdrukkelijk, dat zelfs wanneer een bepaalde kwestie tot de uitsluitende competentie van een staat behoort, art. 11 toch toepasselijk blijft. Art. 5 § 3: „Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte.”

Vergelijk ook art. 10 sub 1 van het Protocol van Genève dat o.a. vermoed wordt aanvalleur te zijn:

„Tout Etat qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat; toutefois dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.”

<sup>1)</sup> C. ROUSSEAU, *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux* blz. 179. „Le jeu de l'exception de l'art. 15 § 8 ayant pour seul effet d'empêcher le Conseil d'émettre une recommandation, mais bien de connaître le litige aux fins d'enquête, d'examen et éventuellement de règlement amiable, il est possible de reconnaître à cette exception un champ d'application assez large sans mettre en péril la paix internationale dont le Conseil reste toujours libre d'assurer le maintien par des procédures plus souples moins impératives, telles que celles définies par les artt. 11 et 15 § 3.”

<sup>2)</sup> PHILIPSE blz. 91.

KÖRNER, *Die Angelegenheiten der ausschliesslichen Zuständigkeit eines Staates gemäss Art. 15 Abs. 8 der Satzung des Völkerbundes* blz. 47.

der Frage nach der Zulässigkeit des Einwandes kommt einer Ablehnung des Anspruches gleich."

Dit is o.i. in strijd met de werkelijkheid. Het geldig verklaren van de exceptie van art. 15 § 8, door de eene partij opgeworpen, komt niet neer op het afwijzen van den eisch van de tegenpartij. Immers het „fond" van de wederzijdsche aanspraken wordt niet door den Raad beoordeeld. Zooals LATHAM in „The British Yearbook" 1923/24 blz. 185 het uitdrukt: „the decision that a dispute arises out of a matter which falls within the domestic jurisdiction of a party according to international law, determines only the question of the legal power and not the question of moral justice."

En indien het juist was, dat de aanspraak van de tegenpartij als het ware afgewezen werd door het besluit van art. 15 § 8 dan zou dit besluit dezelfde rechtswaarde hebben als een eindrapport waarin eveneens de aanspraak van die partij afgewezen werd. Dit zou onlogisch zijn aangezien art. 15 § 8 juist het aanbevelen van een oplossing verbiedt.

Ook formeel gezien komt het geldig verklaren van de exceptie van art. 15 § 8 niet neer op een afwijzing van den eisch van de tegenpartij. Zoo dit inderdaad het geval was, dan zou de Raad, na geldig verklaring van de exceptie, niet meer concilieerend behoeven op te treden. De partij, wier aanspraak volgens SCHUECKING-WEHBERG afgewezen was, zou door te volharden in haar eisch, zich reeds dadelijk in het ongelijk stellen. Zelfs het Protocol van Genève verklaart in art. 10 sub 1°: „toutefois dans ce dernier cas, (indien een staat in strijd handelt met een eenstemmig aangenomen rapport, waarin het geschil door den Raad als interne aangelegenheid verklaard wordt) l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte."

2°. Is er gevaar, dat door het besluit van art. 15 § 8 de soevereiniteit van een staat aangetast zou kunnen worden? Zooals wij in het eerste hoofdstuk uiteengezet hebben, zal de soevereiniteit van een staat aangetast worden, wanneer door een besluit zijn rechten en plichten gewijzigd worden. Zulk een besluit zal eenstemmig genomen moeten worden en de betrokken staten zullen overeenkomstig de bedoeling van art. 5 § 1 aan de stemming moeten deelnemen teneinde hun soevereiniteit te kunnen beschermen.

Uit de redactie van art. 15 § 8 blijkt echter, integenstelling met de Amerikaansche reserve, dat althans wat den staat betreft, die de exceptie heeft opgeworpen, diens oordeel over wat een interne aangelegenheid is, geen gewicht in de schaal legt. Immers volgens art. 15 § 8 moet de Raad de exceptie erkennen. De Raad moet dus tegenover den staat, die het verweer op grond van art. 15 § 8 voert, de juistheid daarvan beoordeelen: „si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît. . . .”

Dezelfde redeneering geldt a fortiori van de andere partij, die het geschil aanhangig heeft gemaakt. Deze zal ongetwijfeld de gegrondheid van de exceptie betwisten, zoodat het zeker niet de bedoeling van art. 15 § 8 is geweest om zijn stem te laten gelden. De conclusie ligt voor de hand, dat de absolute eenstemmigheid van art. 5 § 1 hier niet toepasselijk is. Dit is dan ook o.i. volkomen in overeenstemming met de bedoeling van art. 5 van het Pact. De soevereiniteit van partijen kan door het besluit van art. 15 § 8 niet aangetast worden en behoeft derhalve door het eenstemmighedsbeginsel niet beschermd te worden. Immers, de „compétence exclusive” of „domestic jurisdiction” wordt door het besluit noch uitgebreid, noch ingekrompen, daar dit artikel 15 § 8 te kennen geeft, dat het internationale recht reeds een „domestic jurisdiction” afbakent <sup>1)</sup>.

3°. Door het besluit van art. 15 § 8 wordt geen uitsluitende competentie in het leven geroepen, maar slechts geconstateerd wat het internationale recht tot dit domein rekent, m.a.w. de uitdrukking „une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie” wordt door den Raad incidenteel geïnterpreteerd. Incidenteel, omdat het geschil reeds aanhangig gemaakt moet zijn, voordat de exceptie van art. 15 § 8 opgeworpen kan worden. De interpretatie wordt in concreto gegeven, omdat niet in het algemeen vastgesteld moet worden wat het internationale recht aan de uitsluitende competentie van een staat overlaat, maar heel in het bijzonder, of een bepaald ge-

<sup>1)</sup> ROUSSEAU blz. 178: „Pour apprécier si la question litigieuse appartient ou non à la compétence exclusive de l'une des Parties en cause c'est sur un terrain objectif et juridique qu'il faut se placer.”

BARANDON, *Le Système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, blz. 136: „. . . . la compétence nationale exclusive invoquée par l'une des Parties est appréciée, d'une façon objective, d'après l'étalon du droit international et, finalement, l'établissement du bien fondé de ce motif de récusation est soustrait à l'arbitraire de la Partie et expressément remis à l'appréciation du Conseil. . . .”

schil tot de interne aangelegenheden van een staat gerekend mag worden. En zooals wij gezien hebben is een incidenteele interpretatie een procedure-kwestie.

4°. Wanneer een meerderheidsstemverhouding, partijstemmen niet meegeteld (zooals in art. 15 § 7 bedoeld wordt) toereikend is om een geldig rapport in het leven te roepen, dat wel een aanbeveling bevat, is het dan niet aannemelijk, dat dezelfde stemverhouding voldoende is voor een rapport dat geen aanbeveling bevat?

Wij komen dus tot de volgende conclusie:

Het besluit van art. 15 § 8 heeft de strekking om de procedure, die de Raad zal moeten volgen, voor de toekomst vast te leggen; tast de souvereiniteit van partijen in het geschil niet aan; heeft het karakter van een incidenteel interpretatie-besluit en kan a fortiori met dezelfde stemverhouding als in art. 15 § 7 genomen worden.

Uit dit alles volgt, dat het in art. 15 § 8 bedoelde besluit tot de procedure-kwesties gerekend moet worden.

---

## VI. DE VERWIJZING INGEVOLGE ART. 15 § 9

### Art. 15 § 9:

„Le Conseil peut dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil”.

Met welke stemverhouding zal beslist moeten worden een bij den Raad reeds aanhangig geschil naar de Vergadering te verwijzen? Is dit een procedure-kwestie?

Volgens bovenstaande bepaling van het Pact moeten twee gevallen onderscheiden worden:

1°. het geval, dat de Raad het initiatief neemt om het geschil bij de Assemblée aanhangig te maken en

2°. het geval, dat een der partijen in het geschil dit verzoekt.

Deze laatste casus positie is van betrekkelijk weinig beteekenis voor de vraag, met welke stemverhouding het verwijzingsbesluit genomen moet worden. De verwijzing van het geschil naar de Vergadering is in dit geval nl. een *plicht* van den Raad. Noch de andere partij, noch de Raad mag zich hiertegen verzetten. Indien hier dan ook een stemming in aanmerking zou komen, zou het slechts over formeele dingen kunnen zijn, bijv. over de vraag, of er een regelmatig verzoek om verwijzing aanwezig is. Dat art. 15 § 9 van het Pact voor dit geval een plicht in het leven roept wordt algemeen erkend <sup>1)</sup> en vindt voornamelijk zijn rechtvaardiging in de redactie en de ontstaansgeschiedenis van het artikel.

<sup>1)</sup> LARNAUDE „*La Société des Nations*” blz. 64.

SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 599.

MANDELSTAM, *Recueil des Cours* no. 14, blz. 629.

RAY blz. 500.

GRALINSKI.

Anders is de opvatting van Prof. SCELLE „*L'élaboration du Pacte*”. Deze auteur meent, dat de Raad niet verplicht is het geschil op de Vergadering over te hevelen.

Immers er staat niet: „l'Assemblée peut de même être saisie” maar „devra de même être saisie”. Na verzoek van een der partijen mag de Raad dus geen overleg meer plegen over de vraag, of het geschil naar de Vergadering verwezen zal worden, maar moet de Raad het verzoek inwilligen. Gaat men de ontstaansgeschiedenis van art. 15 § 9 na, dan blijkt, dat de commissie van redactie uitdrukkelijk aan den term „devra” de voorkeur gegeven heeft boven „pourra”, dat in het oorspronkelijke Fransche Pactsontwerp voorkwam <sup>1)</sup>).

Het besluit van den Raad is in dit geval in den grond niet anders dan de constatering, dat een bepaalde formaliteit plaats gevonden heeft en moet dus ongetwijfeld tot de procedure-kwesties gerekend worden. In de twee gevallen <sup>2)</sup> waarin de Raad tot nog toe genoopt werd een geschil naar de Vergadering te verwijzen, luidde zijn besluit als volgt: <sup>3)</sup> „Le Conseil . . . décide que l'Assemblée est saisie dudit différend”. Wij doelen hier op het Mandsoerije-conflict en op het geschil tusschen Bolivia en Paraguay. In het Japansch-Chineesche conflict werd het verzoek tot verwijzing door den Chineeschen vertegenwoordiger ingediend en in het Chaco-geschil door Bolivia <sup>4)</sup>. In beide gevallen is door den Raad een uitdrukkelijk besluit genomen, en wel eenstemmig.

Indien er een regelmatig verzoek om verwijzing ingediend is, kan natuurlijk geen verzet tegen het verwijzingsbesluit ontstaan, aangezien, zooals reeds opgemerkt werd, dit dan een plicht van den Raad is. Het besluit zal dus vanzelf eenstemmig goedgekeurd worden. Verzet zou alleen kunnen ontstaan tegen de nadere preciseringen, die eventueel in het besluit waren opgenomen. Zoo was bijv. het verwijzingsbesluit in het Japansch-Chineesche conflict in vijf punten verdeeld,

1°. de vaststelling dat het geschil bij de Vergadering aanhangig gemaakt was;

2°. de beslissing dat de Vergadering den 3den Maart bijeen zou komen;

<sup>1)</sup> D. H. MILLER Vol. I blz. 532 en 533.

<sup>2)</sup> Hierbij zij opgemerkt, dat in de praktijk de Vergadering wel meermalen betrokken is geweest bij een geschil, dat voor den Raad aanhangig was, en wel op initiatief van den Raad zelf, zooals in het Wilna-geschil en het Corfoe-geschil. Deze geschillen werden echter niet bij de Vergadering aanhangig gemaakt op de wijze als in art. 15 § 9 bedoeld wordt.

<sup>3)</sup> J. O. 1932 blz. 371; J. O. 1934 blz. 1531.

<sup>4)</sup> J. O. 1932 blz. 386. Verzoek van den Chineeschen vertegenwoordiger. J. O. 1934 blz. 848, Verzoek van den Boliviaanschen vertegenwoordiger.

3°. de aantekening, dat de maatregelen om inlichtingen in te winnen, voortgezet zouden worden;

4°. de uitnodiging tot partijen gericht om aan de voorschriften van art. 15 § 2 van het Pact te voldoen en

5°. de verklaring, dat de Raad toch nog bevoegd bleef om op grond van het Pact maatregelen te nemen tot instandhouding van den vrede <sup>1)</sup> (dit laatste punt komt ook in het verwijzingsbesluit van het Chaco-geschil voor). Indien een van de Raadsleden bezwaren tegen een van deze bepalingen geopperd had, zou men nog altijd, zooals in de praktijk dikwijls geschiedt, de resolutie hebben kunnen splitsen, zoodat over ieder deel afzonderlijk gestemd had kunnen worden. Wij meenen echter, dat in het hier boven genoemde geval alle vijf punten procedure-kwesties waren en dat een meerderheidsstemverhouding dus voor het geheele besluit toereikend ware geweest. De laatste bepaling zou alleen misschien tot twijfel aanleiding hebben kunnen geven: „La présente déclaration n'affecte pas le devoir qui s'impose au Conseil de poursuivre, conformément au Pacte, son activité en vue du maintien de la paix”. O.i. moet ook dit punt tot de procedure-kwesties gerekend worden. Het is nl. een incidenteele interpretatie van het Pact, waarbij vastgesteld wordt, dat in het Mandsjoerije-conflict de procedures van art. 11 en art. 15 naast elkaar en te zamen toegepast mogen worden. Werd daarentegen in abstracto en gansch in het algemeen bepaald, dat wanneer een geschil van den Raad naar de Vergadering verwezen wordt, eerst genoemd orgaan toch nog bevoegd blijft om op grond van art. 11 verzo-

<sup>1)</sup> J. O. 1932 blz. 371, Verwijzingsbesluit in het Mandsjoerije-conflict.

„Le Conseil,

I Considérant la requête présentée par le représentant de la Chine aux termes des dispositions de l'art. 15 § 9 du Pacte, tendant à ce que le différend Sino-Japonais soit porté devant l'Assemblée.

Décide que l'Assemblée est saisie du différend conformément à l'art. 15 § 9 du Pacte.

II Considérant que les délégations de presque tous les membres de la Société des Nations se trouvent actuellement à Genève afin de participer à la conférence pour la limitation et la réduction des armements et que l'Assemblée peut ainsi se réunir à bref délai.

Décide que la réunion de l'Assemblée aura lieu le 3 Mars.

III Prend acte que les mesures prises en vue de fournir les renseignements nécessaires pour permettre l'examen du différend se poursuivront.

IV Invite les parties au différend à faire toute diligence pour communiquer au Secrétaire Général, à l'usage de l'Assemblée, l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives, conformément à l'art. 15 § 2.

V La présente déclaration n'affecte pas le devoir qui s'impose au Conseil de poursuivre, conformément au Pacte, son activité du maintien de la Paix.”



nend op te treden, dan zou, hetzij een authentieke interpretatie, hetzij een „directive” vereischt zijn <sup>1)</sup>.

In het geschil tusschen Bolivië en Paraguay werd het besluit <sup>2)</sup>, zooals wij reeds opgemerkt hebben, eveneens eenstemmig goedgekeurd; een bijzonderheid echter is, dat Paraguay een reserve gemaakt heeft. Deze staat nl. had bij inroeping van art. 15 door Bolivië, constitutioneele bezwaren geopperd tegen de toepasselijkheid van dat artikel. Deze bezwaren waren echter met beslithouding van de hand gewezen. Toen nu Bolivië den Raad verzocht art. 15 § 9 toe te passen, verklaarde Paraguay dat aangezien art. 15 toepasselijk was geoordeeld, de verwijzing van het geschil naar de Vergadering volkomen constitutioneel was, doch dat het zich gedwongen voelde nogmaals een reserve te maken met betrekking tot de toepasselijkheid van dat artikel. Het is van belang hierbij op te merken, dat de commissie van drie, die rapport moest uitbrengen over de vraag in hoeverre art. 15 § 9 toegepast mocht worden, deze aangelegenheid als een procedure-kwestie gekenmerkt heeft: „En soumettant ce rapport *sur des questions de procédure*, le comité est pleinement conscient du fait. . . .” <sup>3)</sup>.

Voor het geval dat de Raad het initiatief neemt om het geschil bij de Vergadering aanhangig te maken, is naar ons weten nog geen precedent aanwezig. Wat de vraag betreft, met welke stem verhouding de Raad, indien dit geval zich voordeed, het verwijzingsbesluit zou moeten nemen, merken wij op, dat de Raad o.i. ook in dit geval met een procedure-kwestie te doen heeft. Deze opvatting wordt echter niet algemeen in de rechtsliteratuur gedeeld. Ten aanzien van deze kwestie bestaan er niet minder dan drie verschillende meeningen. Naast de voorstanders van meerderheid van stemmen, waartoe SCHUECKING-WEHBERG en FREY-

<sup>1)</sup> Zie hoofdstuk II, afd. A, § 5 en 6.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1934 blz. 1531, Verwijzingsbesluit in het Chaco-geschil.

„Le Conseil,

I Vu le rapport de son comité, en date du 14 Juin 1934 (doc. C. 263 M. 112 1934 VII) considérant que la requête du Gouvernement bolivien aux termes des dispositions de l'art. 15 § 9 du Pacte, tendant à ce que le différend bolivo-paraguayen soit porté devant l'Assemblée a été, présentée dans le délai de quatorze jours, prévu par ledit paragraphe.

Décide que l'Assemblée est saisie dudit différend, conformément à l'art. 15 § 9 du Pacte.

II La présente décision n'affecte pas les devoirs qui peuvent s'imposer au Conseil aux termes du Pacte.”

<sup>3)</sup> *J. O.* 1934 blz. 850.

TAGH-LORINGHOVEN <sup>1)</sup> gerekend moeten worden, vindt men aanhangers van de gequalificeerde eenstemmigheid als HOYER <sup>2)</sup> en aanhangers van eenstemmigheid als RAY en MILENKO MILITCH <sup>3)</sup>. Behalve RAY acht geen dezer auteurs het echter noodig zijn opvatting te rechtvaardigen. MILITCH bijv. stelt zich tevreden met de opmerking: „Notons que le Conseil suivant l'art. 5 du Pacte est tenu de prendre la décision de dessaisissement à l'unanimité”. RAY daarentegen geeft toe, dat „à la rigueur” het besluit van art. 15 § 9 tot de procedure-kwesties gerekend zou kunnen worden, maar meent toch, dat eenstemmigheid vereischt is. Normaliter is de Raad bevoegd en hij behoeft dus geen beslissing te nemen om bevoegd te blijven. Bovendien zou de handeling, waardoor de Raad het geschil uit handen geeft, uit politiek oogpunt van exceptioneel ernstig karakter zijn. In RAY's eigen woorden: „La décision par laquelle le Conseil se dessaisira devra, croyons-nous, être prise à l'unanimité. Sans doute on pourrait à la rigueur classer cette question parmi les questions de procédure et ajouter qu'en un tel cas, il faut qu'une solution intervienne. Mais ce dernier argument n'est pas solide, normalement le Conseil est compétent; pour garder compétence, il n'a aucune décision à prendre. Et d'autre part, nous croyons que l'acte exceptionnellement grave par lequel le Conseil se dessaisit, sort, si l'on tient compte de sa signification politique incontestable, de la sphère des simples questions de procédure visées à l'art. 5 du Pacte”.

Wat ons betreft, wij gelooven niet, dat voldoende gronden aanwezig zijn om voor het besluit van art. 15 § 9 eenstemmigheid te eischen. Volgens dezen zelfden auteur immers wordt door de verwijzing van het geschil naar de Vergadering de reeds aangevangen procedure op grond van art. 11 niet onderbroken. Slechts de procedure van art. 15 gaat van dat oogenblik af op het andere orgaan over. De Raad blijft dus toch nog in zeker opzicht bevoegd en geeft het ge-

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 599.

FREYTAGH-LORINGHOVEN blz. 178: „Die Ueberweisung durch den V. B. R. kann in jedem Stadium des Verfahrens erfolgen. Nach Art. 5 Abs. II genügt hierzu ein Mehrheitsbeschluss.”

<sup>2)</sup> HOYER blz. 275: „Lorsque c'est le Conseil qui renvoie le différend devant l'Assemblée, il n'y a aucun délai imparti. La décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, dans le calcul de laquelle il ne faut pas compter les parties en litige.”

<sup>3)</sup> MILENKO MILITCH (*Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée*) blz. 145.

RAY blz. 500.

schil niet geheel uit handen. Deze interpretatie, nl. dat de procedures van art. 11 en 15 naast elkaar kunnen voorkomen, verkondigt RAY <sup>1)</sup> in verband met het Mandsjoerije-conflict, waarbij China het initiatief tot overwijzing genomen had: „Ainsi le Conseil se trouvait dessaisi en faveur de l'Assemblée en ce qui concerne du moins la procédure de l'art. 15. Nous ne croyons pas qu'on puisse sérieusement prétendre que la procédure engagée sur la base de l'art. 11 fut par là interrompue. Comme nous l'avons signalé déjà, le Conseil a admis le 19 Février qu'il devait continuer à poursuivre son activité en vue du maintien de la Paix". Hieruit blijkt, dat zelfs volgens RAY de Raad zich niet geheel en al onbevoegd verklaart, maar dat het besluit van art. 15 § 9 den Raad slechts verbiedt de procedure van art. 15 toe te passen. Een dergelijk besluit kan o.i. niet anders dan als een procedure-kwestie beschouwd worden.

Ook wij zijn van meening, dat het besluit van art. 15 § 9 niet de strekking heeft het geschil aan den Raad te onttrekken. Zoowel in het Mandsjoerije-conflict als in het Chaco-geschil is deze samenloop van procedures uitdrukkelijk erkend. Ook in het geschil tusschen Columbië en Peru werd deze interpretatie van het Pact nogmaals naar voren gebracht. Het betrof hier de vraag, of het mandaat van de Leticia-commissie voor 6 maanden verlengd kon worden, alhoewel de Raad reeds zijn eindrapport had uitgebracht. Het verzoek tot verlenging was afkomstig van Peru en ging vergezeld van een advies van Prof. SCELLE <sup>2)</sup>. Deze verklaarde daarin o.a.: „Conformément à la lettre (art. 4 § 4 et artt. 11 et 15) et à l'esprit du Pacte, le Conseil n'est jamais dessaisi d'un litige en cours de règlement et susceptible de compromettre la Paix. Cette doctrine est uniformément établie. Nous ne retiendrons qu'un précédent, mais particulièrement significatif. C'est celui du dessaisissement du Conseil au profit de l'Assemblée sur la demande du Gouvernement Chinois dans le litige Sino-Japonais, sur la base de l'art. 15 § 9".

Had art. 15 § 9 de strekking van het geschil geheel aan den Raad te onttrekken, dan zou het besluit niet meer het karakter van een procedure-kwestie hebben, maar eerder dat van een eindbeslissing waarbij de Raad verklaarde zich verder met het geschil

<sup>1)</sup> RAY, *Supplément au commentaire* no. 2, blz. 88.

<sup>2)</sup> J. O. 1934 blz. 892.

niet meer te willen inlaten. De Raad blijft daarentegen werkzaam ter handhaving van den vrede, doch laat een bepaalde procedure over aan een ander orgaan, waarin het volledige ledenaantal tegenwoordig is. Het artikel betreft dus de methode, waarop een bepaald geschil tot een bevredigende oplossing gebracht kan worden; een interne aangelegenheid van den Bond waarvan de beslissing voor den Bond van belang is ter richtige uitoefening van zijn functie en die ongetwijfeld de souvereiniteit der leden niet kan aantasten.

Wij komen dus tot de conclusie, dat ook deze vrijmachtige verwijzing tot de procedure-kwesties behoort en op een meerderheidsbesluit berusten kan.

## VII. HET UITNOODIGEN VAN NIET-VOLKENBONDSLEDEN

De vraag of het uitnoodigen van niet-Volkenbondsleden een procedure-kwestie is, kan niet in haar algemeenheid beantwoord worden. Men dient hier te onderscheiden tusschen: A de niet-Volkenbondsleden die in een geschil gewikkeld zijn, hetzij met een Volkenbondslid, hetzij met een ander niet-lid, en B de niet-Volkenbondsleden die geen partij zijn in een geschil, doch belang hebben of van belang zijn bij de regeling van een Volkenbondskwestie. Een voorbeeld van de eerste soort uitnoodiging levert ons het Oost-Karelische geschil en van de tweede soort is een voorbeeld te vinden in het Mandsjoerije-conflict.

### A. HET UITNOODIGINGSBESLUIT IN HET OOST-KARELISCHE GESCHIL, ART. 17

Ten aanzien van het uitnoodigen van de eerste categorie van niet-leden geeft het Pact in art. 17 eenige voorschriften <sup>1)</sup>. Het eerste lid van dit artikel vertoont schijnbaar veel overeenkomst met art. 4 § 5 van het Pact, waarin de mogelijkheid geopend wordt om Volkenbondsleden niet-leden van den Raad, uit te noodigen om aan de beraadslagingen deel te nemen, indien zij bij een aanhangige kwestie een bijzonder belang hebben. De vraag of het

<sup>1)</sup> Art. 17 van het Pact:

„En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'art. 16 sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.”

uitnoodigen van niet leden van den Raad, als in art. 4 § 5 bedoeld, een procedure-kwestie is, hebben wij in afdeeling I van dit hoofdstuk bevestigend beantwoord. Kan men nu hetzelfde zeggen van de in art. 17 bedoelde uitnoodiging? Ook in dit artikel wordt niet gesproken van „peuvent être invités”, maar van „sont invités”, waaruit blijkt dat men hier met een recht te maken heeft. Ook hier wordt de uitnoodiging afhankelijk gesteld van een voorwaarde, nl. van deze, dat er een geschil moet zijn, terwijl de beoordeeling hiervan eveneens aan den Raad overgelaten wordt.

De verschilpunten tusschen deze twee uitnoodigingen zijn echter groot. In de eerste plaats geeft art. 4 § 5 aan de uitgenoodigde leden dezelfde rechtspositie als aan de Raadsleden, terwijl art. 17 § 1 bepaalt, dat de niet-Volkenbondsleden uitgenoodigd worden zich te onderwerpen aan dezelfde verplichtingen als de leden, „aux conditions estimées justes par le Conseil”.

In de tweede plaats worden speciale rechtsgevolgen verbonden zoowel aan acceptatie als aan weigering van de uitnoodiging volgens art. 17. Als de uitnoodiging aanvaard wordt, zijn de artt. 12 tot 16 van toepassing „sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil”. Wordt de uitnoodiging echter door het niet-lid geweigerd en verklaart het den oorlog, dan kunnen de sancties van art. 16 op hem worden toegepast. Indien tenslotte beide partijen, niet-Volkenbondsleden, aan de uitnoodiging geen gevolg geven, kan de Raad de noodige maatregelen nemen om vijandelikheden te voorkomen.

Een derde verschilpunt dat hier genoemd kan worden is, dat aan het uitnoodigingsbesluit de plicht van den Raad verbonden is om een enquête in te stellen, zelfs voordat de uitgenoodigde staat te kennen heeft gegeven of hij de uitnoodiging al dan niet aanvaardt.

O.i. kan tengevolge van deze drie verschilpunten de uitnoodiging in art. 17 in tegenstelling met die van art. 4 § 5 niet tot de procedure-kwesties gerekend worden. Zij vormen nl. een geheel van rechtsvoorschriften, dat inbreuk maakt op de onafhankelijkheid van het niet-Volkenbondslid, en daarom kunnen de besluiten alleen door een eensgezinden Raad genomen worden. Dat hier eenstemmigheid vereischt is, wordt ook in de rechtsliteratuur algemeen aangenomen.

Zoo zeggen bijv. SCHUECKING-WEHBERG <sup>1)</sup>: „Der Rat hat den

<sup>1)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 641.

Beschluss, das Nichtmitglied aufzufordern einstimmig zu fassen. Das ergibt sich schon daraus, dass bei dem Beschlusse auch politische Zweckmässigkeitsgründe zu erwägen sind". HOYER <sup>1)</sup>: „L'invitation adressée à l'Etat étranger doit contenir les conditions dans lesquelles celui-ci doit se soumettre aux obligations du Pacte. La décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, car il ne s'agit pas d'une simple question de procédure, mais d'une question de fond, où les considérations d'opportunité politique joueront vraisemblablement un rôle prépondérant. Les membres de la Société, parties au litige prennent part aux délibérations du Conseil sans que leur vote soit compté dans le calcul de l'unanimité".

FREYTAGH-LORINGHOVEN <sup>2)</sup>. „Der Beschluss eine Aufforderung nach Art. 17 an das Nichtmitglied zu richten, ist einstimmig zu fassen, wobei die Stimme eines am Streit beteiligten Mitgliedes nicht gezählt wird".

Waarom de eenstemmighedsregel hier van toepassing is, wordt door deze auteurs niet zeer duidelijk gemaakt. Wij zullen derhalve in het volgende de toepasselijkheid van het eenstemmighedsbeginsel op het uitnoodigen van niet Volkenbondsleden zooveel mogelijk trachten te rechtvaardigen. Hierbij zij opgemerkt, dat men zich in de eerste plaats zou kunnen afvragen of art. 5 § 1 van het Pact in het algemeen wel van toepassing is op niet-Volkenbondsleden. Immers de eenstemmighedsregel van art. 5 § 1 is voornamelijk hierom als hoofdregel voor alle besluiten van den Volkenbond door de samenstellers van het Pact opgesteld, omdat zij hierdoor de soevereiniteit der leden wilden beschermen. Doordat hun een soort vetorecht is toegekend kunnen de leden, door in een bepaald geval tegen te stemmen, verhinderen dat hun soevereiniteit aangetast wordt. Een niet-Volkenbondslid is echter zonder uitgenoodigd te zijn niet stemgerechtigd en kan dus niet door middel van een vertegenwoordiger zijn rechten in den Volkenbond verdedigen. Hierdoor verliest oogenschijnlijk de eenstemmighedsregel voor niet-Volkenbondsleden praktisch zijn reden van bestaan. Dit is inderdaad slechts schijn, want het is een algemeene volkenrechtsnorm, dat de onafhankelijkheid van staten, zelfs als zij geen leden van den Volkenbond zijn, geëerbiedigd

<sup>1)</sup> HOYER „*Le Pacte de la Société des Nations*" blz. 320—321.

<sup>2)</sup> FREYTAGH-LORINGHOVEN „*Die Satzung des Völkerbundes*" blz. 199. Zie verder ook J. B. WHITTON, *Recueil des Cours* 1927 Vol. II blz. 491 en GONSIOROWSKI „*La Société des Nations et le problème de la paix*" 1927, vol. II, blz. 392.

moet worden. Deze eerbiediging zal ongetwijfeld eerder in acht genomen worden indien ook voor niet Volkenbondsleden de eenstemmighedsregel (ofschoon zij zelf niet kunnen meestemmen) toegepast wordt, inplaats van een meerderheidsstemverhouding.

Dit beginsel van de onafhankelijkheid der staten (en hier komen wij weer op ons uitgangspunt terug) wordt door art. 17 in wezen niet in acht genomen. Vandaar dat o.i. slechts een eensgezinde Raad tot een uitnoodiging van art. 17 mag besluiten. Eensgezindheid toch is tenslotte eenigszins een waarborg tegen het naar willekeur inbreuk maken op het genoemde beginsel. Men heeft zich wellicht afgevraagd waarom naar onze meening het beginsel van onafhankelijkheid der staten door art. 17 van het Pact niet geëerbiedigd wordt. Wij zijn hierbij geleid door de volgende redeneering: zelfs al heeft een niet-Volkenbondslid de uitnoodiging volgens art. 17 afgewezen, dan kan toch nog de Raad de in het tweede lid genoemde enquête voortzetten, m.a.w. de Bond blijft werkzaam al is de uitnoodiging afgewezen. Deze opvatting is door SALVIOLI in de *Rivista di diritto internazionale* 1924 blz. 308 op overtuigende wijze verdedigd. Ook SCHUECKING-WEHBERG zijn deze meening toegedaan. Het Hof daarentegen heeft een andere opvatting. Volgens dit lichaam is art. 17 juist gebaseerd op het beginsel van de onafhankelijkheid der staten, een interpretatie, die het Hof in zijn uitspraak in zake het Oost-Karelische-geschil naar voren gebracht heeft <sup>1)</sup>. In dit geschil tusschen Rusland en Finland had het eerst genoemde land elke inmenging van den Volkenbond hardnekkig geweigerd op grond van de bewering, dat het geschil een interne aangelegenheid betrof. De Raad heeft zich tenslotte tot het Hof gewend met het verzoek een consultatief advies uit te brengen over de vraag of het geschil werkelijk een interne aangelegenheid betrof, wat het Hof echter geweigerd heeft en wel op grond van drie argumenten. 1°. Het Hof achtte het uitbrengen van een advies in strijd met Ruslands onafhankelijkheid <sup>2)</sup>. „La Russie n'étant pas membre de la Société des Nations, il s'agit d'un cas prévu à l'art. 17 du Pacte. D'après

<sup>1)</sup> Het is de verdienste van Mej. HAMBURGER geweest om deze verschillende interpretaties van art. 17 tegenover elkaar te stellen in een proefschrift getiteld: „*Twee rechtsvragen aangaande Finland: de demilitarisatie der Alandgroep en de autonomie van Oost-Karëlie*”. Wij hebben ook voor hetgeen hierop volgt dankbaar gebruik gemaakt van dit werkje.

<sup>2)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Serie B, no. 5, blz. 27—30.



cet article, en cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société, l'Etat étranger à la Société est invité à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux membres aux fins de règlement du différend; si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. *Cette règle ne fait du reste que reconnaître et appliquer un principe qui est à la base même du droit international: le principe de l'indépendance des Etats.* Il est établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement. Ce consentement peut être donné une fois pour toutes sous la forme d'une obligation librement acceptée; il peut par contre, être donné dans un cas déterminé, en dehors de toute obligation préexistante. La première hypothèse se vérifie pour les membres de la S.D.N.: ayant accepté le Pacte, ils se trouvent sous l'obligation qui résulte des dispositions du Pacte concernant le règlement pacifique des différends internationaux. Il en est autrement pour les Etats non-membres: ils ne sont pas liés par le Pacte. La soumission d'un différend, qu'ils auraient avec un Etat membre de la S.D.N., aux méthodes de règlement prévues par le Pacte, ne saurait résulter que de leur consentement.

Or le consentement de la Russie n'a jamais été donné; par contre elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la S.D.N. dans son différend avec la Finlande. Le refus que la Russie avait déjà opposé aux démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifiée. Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre."

2°. Daar de oost-Karelische kwestie in hoofdzaak een feitelijke aangelegenheid was, zou het Hof niet zonder de medewerking van Rusland voldoende feiten-materiaal kunnen verzamelen.

3°. Het Hof gaf er zich wel rekenschap van, dat het het geschil niet had te beslechten maar alleen een advies had te geven, doch dit maakte weinig verschil uit: „la question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de

l'affaire. Répondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de Tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. C'est avec regret que, le gouvernement Russe ayant refusé son concours, la Cour se voit dans l'impossibilité de poursuivre une enquête qui, comme la requête du Conseil l'avait déjà donné à entendre, présuppose le consentement et la coopération des deux parties. Les autres considérations développées dans le présent avis semblent appeler la même conclusion."

Tot zoover het standpunt van het Hof. Hiertegenover staat de opvatting van SALVIOLI, die van oordeel is, dat de in het tweede lid van art. 17 genoemde enquête niet wordt afgebroken in geval een staat, die geen lid van den Volkenbond is, een afwijzende houding aanneemt met de betrekking tot de in het eerste lid genoemde uitnoodiging. Weigert de staat de uitnoodiging te aanvaarden dan kan volgens SALVIOLI toch nog de enquête voortgezet worden. Deze dient dan tot voorlichting van den Raad, indien hij gedwongen wordt op grond van art. 17 § 2 bepaalde maatregelen te nemen.

Bij deze enquête kan volgens SALVIOLI het Hof verzocht worden, een consultatief advies uit te brengen, hetgeen het Hof niet mag weigeren, aangezien dat advies niet door den Raad gevraagd is tijdens de procedure, die met eindrapport afgesloten wordt (art. 15), maar ingewonnen met de bedoeling om tot het in art. 17 § 2 genoemde voorstel te komen, waarvoor de toestemming van partijen niet vereischt is <sup>1)</sup>. SALVIOLI geeft de volgende argumenten:

a. Elke rechtsorde en dus ook de Volkenbond moet haar leden beschermen tegen schendingen door buitenstaanders. Het is onaanvaardbaar te achten, dat de Volkenbond een zijner leden, door een niet-Volkenbondslid aangevallen, onbeschermd zou laten uitsluitend omdat het nietlid de uitnoodiging van art. 17 niet aanvaard had.

b. De uitnoodiging van art. 17 is in wezen geen uitnoodiging. Immers het niet-lid is bij weigering niet vrij den aanvaller den

<sup>1)</sup> Rivista di diritto internazionale 1924 p. 316: „... il Consiglio può richiedere il parere per formulare la sua proposta di cui al 2° comma — dal punto di vista giuridico — e ciò, non solo nell'attesa della risposta dello Stato invitato, ma anche dopo il suo rifiuto a sottoporsi al procedimento che termina col Rapporto. E la Corte ha il dovere di emetterlo per la ragione che il parere non è richiesto dal Consiglio in sede del procedimento di ricorso che si chiude col Rapporto, ma dal Consiglio per formulare la proposta, per cui è indifferente l'accettazione dello Stato non membro."

oorlog te verklaren, aangezien art. 17 § 3 bepaalt, dat dan de sancties van art. 16 op hem van toepassing zijn <sup>1)</sup>).

c. De toestand is deze, zegt SALVIOLI, dat de Raad het niet-Volkenbondslid voor de keuze stelt het geschil hetzij aan een arbitrale beslissing (art. 13) hetzij aan de procedure van den Raad te onderwerpen. Inmiddels heeft de Raad reeds een enquête geopend. Weigert het niet-lid een keuze te doen, dan behoeft op dien grond alleen de enquête nog niet gestaakt te worden. Immers de enquête kan dienen tot voorlichting van den Raad in geval deze zich genoopt ziet overeenkomstig het tweede lid van art. 17 zekere maatregelen vaststellen.

d. Beziet men tenslotte het analoge geval, dat er een geschil is tusschen twee niet-leden, dan blijkt de weigering om aan de uitnoodiging gevolg te geven, niet dezelfde gevolgen te hebben. Art. 17 bepaalt niet, dat de sancties van art. 16 toegepast moeten worden wanneer deze niet-leden elkaar den oorlog verklaren, zooals dit wel het geval is, indien een niet-lid na weigering van de uitnoodiging den oorlog verklaart aan een Volkenbondslid.

Wel bepaalt art. 17 l.l., dat de Raad den niet-leden van den Volkenbond voorstellen kan doen ter beëindiging van de vijandelijkheden. Indien nu, zegt SALVIOLI, de Raad in dit geval maatregelen kan voorstellen, dan kan hij het a fortiori ook doen, wanneer er een geschil bestaat tusschen een lid en een niet-lid en aan de uitnoodiging geen gevolg is gegeven. En, besluit SALVIOLI, niets verhindert den Raad om, voordat hij een voorstel formuleert, het Hof te raadplegen.

Zooals men ziet is de interpretatie van SALVIOLI niet in overeenstemming met die van het Hof. Volgens het Hof zou art. 17 op het beginsel van onafhankelijkheid der staten gebaseerd zijn, SALVIOLI daarentegen acht art. 17 met dit beginsel in strijd.

Mej. Hamburger <sup>2)</sup>, die in haar werk deze interpretaties ook

<sup>1)</sup> P. 317: „Che invito può mai essere questo, per cui, se rimane inascoltato, lo Stato non membro, nel caso che avesse esso ragione, (l'altro lato della medaglia della lettera precedente), si trova posto in questa condizione: o subire passivamente il torto, o, se cerca di tutelare coercitivamente il proprio diritto, cadere sotto la sanzione del 3° comma dell'art. 17? Se si trattasse di un invito vero e proprio, cioè da accogliersi o respingersi liberamente, lo Stato estraneo alla Liga dovrebbe ricadere sotto le disposizioni generali del diritto internazionale, e cioè dovrebbe essere a lui permesso muovere guerra al membro offensore: il che non è in base al Patto.”

<sup>2)</sup> Mej. HAMBURGER „*Twee rechtsvragen aangaande Finland: de demilitarisatie der Alandgroep en de autonomie van Oost-Karelie*” blz. 132.

tegenover elkaar stelt, vraagt zich af, of de opvatting van SALVIOLI wel in overeenstemming is met de algemeene normen van het Volkenrecht. „Wanneer een staat, niet-Volkenbondslid”, zegt Mej. Hamburger „de uitnodiging in het eerste lid van art. 17 bedoeld, heeft afgewezen, waarop steunt dan de werkzaamheid van den Bond? Hoe is art. 17 naar SALVIOLI's interpretatie te verzoenen met het beginsel van de onafhankelijkheid der staten? Op deze vraag zal geen ander antwoord mogelijk zijn dan dit: dat het Pact in art. 17 op ongeoorloofde wijze zijn gezag over de niet-Volkenbondsleden tracht uit te breiden.”

Het Hof echter heeft, volgens Mej. Hamburger, de algemeene volkenrechtsnormen niet tegenover art. 17 geplaatst, maar art. 17 aldus geïnterpreteerd, dat het met deze normen in overeenstemming is <sup>1)</sup>: „door aldus te handelen, heeft het Hof zich een zeer moeilijke positie bespaard. Immers had het art. 17 opgevat in den geest van SALVIOLI en SCHUECKING-WEHBERG dan was het voor deze buitengewoon netelige kwestie komen te staan: moet het Hof het Pact altijd toepassen, ook dan, wanneer het in strijd is met de algemeene normen van het Volkenrecht? Een vraag welke oplossing voor het Hof niet gemakkelijk zou zijn geweest. Eenerzijds toch zou het Hof als internationaal gerechtshof, de algemeene volkenrechtsnormen niet ter zijde hebben kunnen schuiven. Anderzijds zou het als orgaan van den Volkenbond moeilijk zekere bepalingen van het Pact als volkenrechtelijk nietig of als strijdig met het Volkenrecht buiten toepassing hebben kunnen laten. Door art. 17 zoo te interpreteren, dat het met de algemeene volkenrechtsnormen overeenkomt, heeft het Hof zich deze moeilijkheid echter bespaard.”

Op de vraag of het met Ruslands onafhankelijkheid in strijd geweest zou zijn, indien het Hof hier, hoewel Rusland geen toestemming gegeven had, toch een advies had uitgebracht, antwoordt Mej. Hamburger bevestigend. Volgens haar is weliswaar een advies met een vonnis (arrêt) niet te vereenzelvigen, maar toch wordt <sup>2)</sup> „in geval een advies moet worden gegeven door het Hof dezelfde procedure gevolgd en dezelfde waarborgen van gelijkheid van behandeling gegeven als bij het beslechten van een geschil. Vooral wanneer het advies geen abstracte rechtsvraag

<sup>1)</sup> Mej. HAMBURGER blz. 136.

<sup>2)</sup> Mej. HAMBURGER blz. 138.

maar een actueel geschil betreft zal de consultatieve procedure de gewone dicht naderen."

Mej. Hamburger concludeert als volgt<sup>1)</sup>: „Alles samenvattende zal men tenslotte tot de conclusie komen dat het Hof met betrekking tot de Oost-Karelische kwestie een vrij gelukkige uitspraak heeft gedaan. Ook al zal men de door het Hof gebezigde argumenten niet in allen deele juist kunnen achten, toch staat dit in ieder geval vast, dat het Hof twee belangrijke beginselen verdedigd heeft: zijn eigen onafhankelijkheid en de onafhankelijkheid der Staten en dat het bovendien, door in het eerste voorkomende geval onmiddellijk op enkele principiële vragen betreffende de verhouding tusschen Volkenbondsrecht en algemeen Volkenrecht de aandacht te vestigen, een probleem aan de orde heeft gesteld, dat een fundamenteel theoretisch en praktisch belang is."

Wij zijn het met Mej. Hamburger eens, dat het Hof in zooverre een vrij gelukkige uitspraak heeft gedaan, dat het zijn eigen onafhankelijkheid en die der staten verdedigd heeft. Ook wij meenen, dat de door het Hof gebezigde argumenten niet geheel juist waren, maar dat enkele principiële vragen betreffende de verhouding tusschen Volkenrecht en algemeen Volkenrecht door de uitspraak van het Hof, zoo niet opgelost, dan toch naar voren gebracht zijn. Toch zouden wij kritiek willen uitoefenen op de uitspraak van het Hof.

Dat het Hof wel het recht heeft een advies te weigeren volgt naar algemeene opvatting uit de (Engelsche) redactie van art. 14. Het moet immers in staat zijn, zijn onafhankelijkheid te handhaven tegenover den Volkenbond, daar dit zijn onpartijdigheid bevordert. O.i. heeft het Hof echter onjuiste argumenten aangevoerd om zijn weigering te rechtvaardigen, hoewel het goede gronden daartoe had. Een volkomen aannemelijke beweegreden kan men het achten, dat het Hof den Raad niet behulpzaam wilde zijn bij het inbreuk maken op de onafhankelijkheid der staten. Immers dit zou niet in overeenstemming zijn geweest met de volstreckte onpartijdigheid, welke het Hof betaamt. Onjuist was daarentegen, zooals SALVIOLI en SCHUECKING-WEBBERG op overtuigende wijze aangetoond hebben, het argument van het Hof, dat het, door advies uit te brengen, in strijd zou zijn gekomen met art. 17 van het Pact, welk artikel op het beginsel van de onafhankelijk-

<sup>1)</sup> Mej. HAMBURGER blz. 139.

heid der staten gebaseerd zou zijn. De Volkenbond heeft immers, zooals SCHUECKING-WEHBERG terecht opmerken, in art. 17 „sich einfach das Recht der Intervention vindiziert”, hetgeen juist in strijd is met de onafhankelijkheid der staten. Het Hof zou door den Raad van advies te dienen niet in strijd met art. 17 zijn gekomen, maar met het beginsel van de onafhankelijkheid der staten, omdat het den Raad behulpzaam zou zijn geweest.

Ook het argument, dat het in strijd zou zijn geweest met Ruslands onafhankelijkheid, indien het Hof geraadpleegd werd zonder de toestemming van dit land, aangezien: „Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre parties,” is o.i. in strijd met het wezenlijke karakter van een advies. In de eerste plaats, zooals wij reeds in afd. IV van dit hoofdstuk uiteengezet hebben, is het inwinnen van een advies, een procedurekwestie, een interne aangelegenheid van den Bond, welke van geenerlei invloed kan zijn op de buitenstaanders, zoodat het advies zonder toestemming van het niet-lid ingewonnen kan worden. En in de tweede plaats kan een geschil door een advies niet beslecht worden, daar ook dit in strijd is met het karakter van een advies. Het Hof beslecht dus geen geschil, maar adviseert den Raad. En slechts door den Raad behulpzaam te zijn bij de toepassing van art. 17, handelt het Hof, kan men zeggen, op indirecte wijze in strijd met Ruslands onafhankelijkheid.

Resumeerende concludeeren wij: het beginsel van de onafhankelijkheid der staten wordt door art. 17 niet geëerbiedigd. Vandaar dat dit artikel, bij wijze van waarborg tegen een willekeurige schending van het genoemde beginsel slechts door een eenstemmig besluit van den Raad inwerking gesteld mag worden.

Het Hof mag evengoed als de Raad beslissen of het op dit beginsel inbreuk wil maken, wat het kan doen door den Raad te adviseeren. D.w.z. het Hof zou niet direct inbreuk maken op het beginsel van de onafhankelijkheid der staten, maar indirect, omdat het mee zou werken aan een interventie van den Bond in een geschil met een niet-lid, daargelaten of het advies al dan niet geaccepteerd wordt. Weigert het Hof niet den Raad te adviseeren, dan zal het eenmaal uitgebrachte advies nog geaccepteerd moeten worden. Zoo het onderwerp van het advies een procedurekwestie is dan met meerderheid van stemmen. Is het onderwerp daaren-

tegen een fond-kwestie dan eenstemmig. De vraag of het onderwerp van het advies in het Oost-Karelische geschil, de kwestie nl. of het geschil tusschen Finland en Rusland een interne aangelegenheid was (art. 15 § 8), een fond- of procedure-kwestie is, hebben wij reeds in afdeeling IV van dit hoofdstuk uiteengezet.

Hoe staat het echter met het stemrecht van partijen bij het besluit van art. 17?

Wat het niet-Volkenbondslid betreft, dit is ongetwijfeld niet stemgerechtigd, daar het immers nog geen Volkenbondslid is. Hierbij zij opgemerkt, dat, hoewel artt. 17 en 4 § 5 hierover zwijgen, het niet-Volkenbondslid billijkheidshalve wel stemgerechtigd geacht moet worden en evenals andere niet-Raadsleden op grond van art. 4 § 5 zitting in den Raad krijgt, wanneer eenmaal de uitnoodiging aanvaard is <sup>1)</sup>.

Zijn evenwel de Volkenbondsleden die partij zijn in een geschil met een niet-Volkenbondslid, stemgerechtigd bij het besluit van art. 17? Volgens HOYER, SCHUECKING-WEHBERG en LORINGHOVEN mogen zij wel aan de besprekingen deelnemen, doch worden hun stemmen niet meegeteld. SCHUECKING-WEHBERG <sup>2)</sup> zeggen: „Die an dem Streite beteiligten Bundesmitglieder sind zu der Sitzung des Rates zuzuziehen; sie haben aber kein Stimmrecht. Denn es würde dem Geiste des Völkerbundes widersprechen, wenn diese Mitglieder das Recht hätten gegen die Intervention des Bundes zu stimmen und dadurch die ordnungsmässige Erledigung des Streitiges zu verhindern.“

Theoretisch beschouwd is het argument van SCHUECKING-WEHBERG volkomen gegrond, doch praktisch gelooven wij niet, dat een Volkenbondslid te kwader trouw een interventie van den Volkenbond zou kunnen beletten. In de eerste plaats zal het Volkenbondslid, indien het zelf het geschil met een niet-Volkenbonds-

<sup>1)</sup> HOYER blz. 321: „En vertu de l'art. 4 § 5 du Pacte, un membre de la Société engagé dans un conflit, pourra prendre part aux délibérations du Conseil sans participer au vote final. Dans le silence des textes et pour des considérations évidentes d'équité, il faut décider que l'Etat étranger jouira de ce même privilège de pouvoir défendre sa cause auprès du Conseil dans les mêmes conditions que son adversaire.“

SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 642: „Die Hinzuziehung des Nichtmitgliedes zu den Sitzungen des Rates ist in Art. 4 § 5 oder Art. 17 nicht vorgesehen; sie wird aber billigerweise zu den angemessenen Bedingungen gehören müssen, die der Rat aufzustellen hat. Es würde den Grundsätzen der Gerechtigkeit widersprechen, wenn ein Mitglied des Bundes zu den Sitzungen des Rates zugezogen würde, das Nichtmitglied aber lediglich vor dem Rate seinen Standpunkt vertreten dürfte.“ Zie ook FREYTAGH-LORINGHOVEN blz. 199.

<sup>2)</sup> SCHUECKING-WEHBERG 2e druk blz. 641.

lid voor den Raad gebracht heeft, ongetwijfeld zijn goedkeuring aan het uitnoodigingsbesluit volgens art. 17 geven. Heeft daarentegen een lid, dat niet in het geschil gemengd is, dat geschil voor den Volkenbond gebracht, dan zou de mogelijkheid bestaan dat het lid, dat partij in het geschil is, zich tegen de inmenging van den Volkenbond verzet. Op wat voor gronden echter? Het zou slechts de exceptie van art. 15 § 8 kunnen opwerpen, d.w.z., dat het de tegenwerping zou kunnen maken, dat er geen uitnoodiging mag plaats hebben, omdat het geen geschil betreft als in art. 17 bedoeld wordt, een geschil dus dat aan de regels van het internationale recht is onderworpen. Volgens art. 15 § 8 zal de Raad dan moeten vaststellen, of de opgeworpen exceptie gegrond is: „Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.” Het is duidelijk dat de partij, die de exceptie opgeworpen heeft, niet mag deelnemen aan de behandeling ervan door den Raad <sup>1)</sup>. Het gevolg is, dat zoo de exceptie ongegrond blijkt te zijn, het Volkenbondslid, partij in het geschil, zich genoopt zal voelen om zijn goedkeuring aan het uitnoodigingsbesluit op grond van art. 17 te geven. Vandaar dat praktisch gesproken de interventie van het Volkenbond niet te kwader trouw verhinderd zal kunnen worden. Wij meenen dus, dat het Volkenbondslid partij in het geschil stemgerechtigd geacht moet worden. In 1920 heeft de Raad ook een precedent geschapen, dat de juistheid van de opvatting bewijst. In het Alandgeschil tusschen Zweden en Finland was het laatst genoemde land geen lid; het werd echter bij een eenstemmig besluit van alle Raadsleden, met inbegrip van Zweden, uitgenoodigd om aan de beraadslagingen in den Raad deel te nemen <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Cf. Hoofdstuk III afdeling V.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1920 blz. 247 (Déclaration faite par M. BALFOUR au nom du Conseil): „La Finlande n'est pas membre de la Société des Nations mais elle a demandé à faire partie de la Société; sa requête sera soumise à la première Assemblée.

Le Conseil a décidé à l'unanimité, y compris le représentant de la Suède, que la Finlande assisterait à la conférence pendant les délibérations, au même titre que la Suède. M. ENCKELL était le représentant de la Finlande.”

Hierbij zij opgemerkt, dat door dit besluit Finland tevens in den Raad zitting kreeg, zoodat er dus bovendien het in art. 4 § 5 bedoelde besluit in opgesloten lag. O.i. is art. 17 hier echter van primair belang, aangezien art. 4 § 5 slechts betrekking heeft op Volkenbondsliden. HOYER blz. 321 heeft een andere opvatting: „Dans la question des îles d'Aland, on fit voter la Suède sur la question de savoir si la Finlande avait ou non le droit de prendre part aux délibérations du Conseil. Comme le Gouverne-



### B. HET UITNOODIGINGSBESLUIT IN HET MANDSJOERIJE-CONFLICT

De tweede categorie van niet-leden, die wij aan het begin van deze afdeeling, onderscheiden hebben, vormden de niet-Volkenbondsleden die geen partij in een geschil waren, doch een belang hadden of van belang waren bij de regeling van een Volkenbonds-kwestie.

De vraag of het uitnoodigen van deze groep van niet-leden een procedure-kwestie is, is van actueel belang geweest tijdens het Mandsjoerije-conflict in 1931 en heeft gedurende twee Raadszittingen de leden in beslag genomen. Het lijkt ons dus wenschelijk het verloop van dit debat in het kort uiteen te zetten, om vervolgens te trachten met dit voorbeeld voor oogen bovenstaande vraag te beantwoorden.

Kort na het uitbreken van het Japansch-Chineesche geschil had de Raad eenstemmig het besluit genomen om aan de Vereenigde Staten van Amerika alle processen-verbaal en andere documenten te doen toekomen <sup>1)</sup>. Het door Lord CECIL ingediende voorstel had tot doel de Vereenigde Staten schriftelijk op de hoogte te houden van hetgeen zich in den Raad afspeelde en werd gemotiveerd met het argument dat de Vereenigde Staten, daardoor volledig ingelicht, die maatregelen zouden kunnen nemen, welke hun in verband met het verdrag van Parijs en het Negen-Mogendheden-verdrag wenschelijk toeschenen.

De regeering der Vereenigde Staten bleek zeer ingenomen te zijn met dit besluit en verklaarde in een brief van 24 September <sup>2)</sup> volkomen accoord te gaan met de houding van den Raad in dit ge-

ment de Stockholm admit sans aucune difficulté la participation de son adversaire- il n'y a pas lieu de critiquer le résultat. Mais le procédé semble absurde. Pour s'en convaincre, il suffit d'imaginer un refus de la Suède, supporté par la majorité du Conseil pour voir à quelle iniquité on aurait abouti. Le précédent des îles d'Aland n'est donc pas à recommander."

<sup>1)</sup> Uitnoodigingsvoorstel van Sept. 22, 1931 (*J. O.* 1931 blz. 2270): „Nous savons tous qu'il existe certaines obligations conventionnelles, ou si vous le voulez bien, certains instruments internationaux qui affectent ce différend en dehors de la S. D. N., par exemple le Pacte de Paris et le traité relatif aux principes et la politique concernant la Chine, qui a été signé par les Etats Unis d'Amérique et par d'autres puissances. Les Etats-Unis sont intéressés à un très haut point à l'un et à l'autre de ces instruments. En premier lieu, comme l'un des Etats promoteurs du Pacte de Paris et en second lieu comme l'une des puissances signataires du deuxième traité. Il me semble que dans ces conditions, nous serions bien inspirés en communiquant aux Etats-Unis d'Amérique le compte rendu de tous les débats du Conseil et de toutes les discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil. Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique disposera alors des renseignements complets sur tout ce que nous accomplissons et il sera en mesure de prendre toutes mesures qu'il estimera justifiées dans cette affaire."

<sup>2)</sup> *J. O.* 1931 Bijlage 1334 V blz. 2455.

schil. Tevens stelden de Vereenigde Staten den Raad op de hoogte van hun voornemen om twee nota's tot de Japansche en Chineesche regeeringen te richten, welke in overeenstemming zouden zijn met het streven van den Raad. President LERROUX verklaarde in antwoord hierop <sup>1)</sup>: „Le Conseil a la conviction qu'indépendamment de tout effort individuel que chaque gouvernement pourra juger désirable de faire, c'est en continuant à mettre en commun leurs efforts qu'un résultat satisfaisant pourra plus facilement être atteint.” Ook de Vereenigde Staten legden een dergelijke verklaring af in een brief van 12 October <sup>2)</sup>: „De son côté le gouvernement américain agissant indépendamment par ses voies diplomatiques essaiera de renforcer l'action de la S.D.N. et manifestera clairement qu'il ne se désintéresse pas de cette question et qu'il ne perd pas de vue les obligations que le Japon et la Chine ont assumées envers les autres signataires du Pacte de Paris ainsi que du Pacte des neuf Puissances, si le moment semblerait opportun que ces obligations fussent mises en avant.”

Tot op dat oogenblik was er slechts sprake van twee parallel loopende acties: die van den Volkenbond, steunend op het Pact, en die der Vereenigde Staten steunend op het verdrag van Parijs en het Negen-Mogendheden-verdrag <sup>3)</sup>.

Eenige dagen later echter, op 15 October, werd door BRIAND het voorstel ingediend om de Vereenigde Staten uit te noodigen de zittingen van den Raad bij te wonen <sup>4)</sup>. Volgens Lord REA-

<sup>1)</sup> J. O. Bijlage 1334 VI blz. 2455.

<sup>2)</sup> J. O. 1931 Bijlage XVI blz. 2485.

<sup>3)</sup> RAY supplément no. 2 au commentaire du Pacte blz. 29.

<sup>4)</sup> Uitnoodigingsvoorstel van 15 October 1931 (J. O. 1931 blz. 2322): „Au cours des débats, l'opinion a déjà été exprimée que la question très importante dont était saisi le Conseil touchait à l'observation non seulement des obligations résultant du Pacte de la Société des Nations, mais aussi celles du Pacte de Paris. Cette déclaration est de incontestablement fondée aux termes de l'article 2 de ce Pacte:

„Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.”

Au premier rang des signataires du Pacte de Paris figurent les Etats-Unis d'Amérique, ils en ont été un des promoteurs et il doit m'être permis de rappeler que j'ai eu l'honneur d'être avec le Secrétaire d'Etat américain d'alors, un des auteurs de ce Pacte. Ainsi les Etats-Unis se trouvent particulièrement intéressés à assurer un règlement du présent différend par des moyens pacifiques.

D'ailleurs, le Gouvernement américain, avec lequel des communications sur le différend dont nous sommes saisis ont été déjà échangées, vient d'exprimer chaleureusement sa sympathie pour l'attitude adoptée par la Société des Nations et il a affirmé son désir de renforcer l'action de la Société. Je suis sûr de répondre au vœu de mes collègues en proposant que nous invitions le gouvernement des Etats-Unis à envoyer

DING en den president van den Raad bestond er tusschen het voorstel van 22 September en dat van 15 October slechts een verschil van formeelen aard en kon derhalve het laatste als procedurekwestie met meerderheid van stemmen aangenomen worden. In plaats van een schriftelijk contact met de Vereenigde Staten te zoeken, werd nu een mondeling contact aanbevolen. Het eerste voorstel was eenstemmig aangenomen, waardoor dus reeds de principiele vraag beslist was, of nl. een niet-lid van den Volkenbond uitgenoodigd mocht worden.

Wanneer men aanneemt, dat eenstemmigheid noodig geweest ware om van een schriftelijke tot een mondelinge samenwerking te komen, dan zou dit impliceren, dat de eerste stemming van geenerlei waarde was geweest.

Volgens BRIAND zou de vertegenwoordiger der Vereenigde Staten geen lid van den Raad worden en ook niet stemgerechtigd zijn. Hij zou slechts aan de Raadstafel mogen zitten, naar de besprekingen luisteren en desgewenscht mededeelingen doen: „entre la forme nouvelle de collaboration que M. BRIAND propose et la forme que celle-ci a revêtu au cours des dernières semaines, la différence ne serait pas grande”.

De Japansche vertegenwoordiger, YOSHIZAWA, kon zich in het geheel niet met deze zienswijze vereenigen. Hij meende, dat het uitnoodigingsbesluit eenstemmig genomen moest worden op grond van het principieel karakter dat dit besluit droeg. Aanvankelijk verkeerde YOSHIZAWA in de meening, dat met deze uitnoodiging een analogische toepassing van art. 4 § 5 beoogd werd. Inderdaad geeft de redactie van het voorstel BRIAND hier aanleiding toe. Het voorstel werd nl. gemotiveerd door te wijzen op de verplichting in art. 2 van het KELLOGG-pact (over het Negen-Mogendheden verdrag werd in verband met dit voorstel niet gesproken) en op het feit dat de Vereenigde Staten tot de eersten hadden behoord om dit verdrag tot stand te brengen en te onderteekenen: „ainsi”

---

un représentant s'associer à nos efforts en prenant place à la table du Conseil; il sera ainsi en mesure de faire connaître son opinion sur la manière, dont, soit dans l'état actuel des choses, soit dans leur développement ultérieur, il pourrait être donné effet aux dispositions du Pacte de Paris, et l'occasion lui sera d'autre part fourni de suivre nos discussions sur l'ensemble du problème. J'ai la conviction que l'action qui serait entreprise en vertu de ce Pacte ne pourrait que renforcer les efforts que poursuit actuellement le Conseil conformément aux obligations qui résultent pour lui du Pacte de la Société des Nations, afin d'obtenir un règlement pacifique du problème qui lui est soumis.”

volgt hierop, „les Etats-Unis se trouvent *particulièrement intéressés* à assurer un règlement du présent différend par des moyens pacifiques”. Deze laatste zinssnede heeft YOSHIZAWA waarschijnlijk doen denken dat art. 4 § 5 analogisch toegepast werd. Vandaar dat hij een nader onderzoek verlangde naar het bijzondere belang der Vereenigde Staten: „Lorsqu’il s’agit d’inviter un membre ou un Etat non-membre de la Société (supposons qu’ils se trouvent sur le pied d’égalité selon le Pacte) à envoyer siéger son représentant au Conseil, n’y a-t-il pas lieu de déterminer si le membre ou cet Etat non-membre s’intéresse particulièrement à la question devant le Conseil?”<sup>1)</sup>

Het Japansche memorandum<sup>2)</sup>, dat de bezwaren tegen het uitnodigingsvoorstel opsomde, ging dan ook uit van de gedachte, dat art. 4 § 5 hier analogisch toegepast zou worden. Wij vatten de door Japan gemaakte bezwaren in het kort samen:

1°. Volgens de jurisprudentie van den Raad met betrekking tot art. 4 § 5 zou een aangelegenheid van algemeen belang niet als een bijzonder belang van een enkelen staat kunnen worden beschouwd.

2°. Het Pact bevat geen andere bepaling dan die van art. 17 met betrekking tot het uitnodigen van een niet-lid. Wel zou de mogelijkheid kunnen bestaan, dat het een of andere verdrag een bepaling hier omtrent inhield, bijv. het verdrag van Lausanne, terwijl men tenslotte ook zou kunnen beweren, dat de Raad bevoegd is uit te maken, wanneer het doelmatig is een niet-lid uit te noodigen, maar ook in deze gevallen zou in den geest van het Pact gehandeld moeten worden en wel naar analogie van art. 4 § 5.

3°. Wanneer een Volkenbondslid een aangelegenheid voor den Raad brengt op grond van art. 11 dan is deze kwestie voor alle leden van belang en dus niet voor een lid in het bijzonder<sup>3)</sup>. Wanneer de Raad een Volkenbondslid dat niet vertegenwoordigd is, uitnodigt zitting te nemen bij een op grond van art. 11 aanhangige aangelegenheid, dan moet hij ook alle andere niet vertegenwoordigde leden uitnodigen.

4°. Indien men aanneemt, dat de Raad de bevoegdheid heeft

<sup>1)</sup> J. O. 1931 blz. 2323.

<sup>2)</sup> J. O. 1931 blz. 2325.

<sup>3)</sup> J. O. 1931 blz. 2325 Punt III van het Japansche memorandum: „Lorsque tous les membres s’intéressent à une affaire aucun membre n’est en état de s’y intéresser tout particulièrement”.

om een niet-lid uit te noodigen, hoe moet dan de beslissing genomen worden, eenstemmig of met meerderheid van stemmen? Dit hangt af van de vraag, of het uitnoodigen van een niet-lid een procedure-kwestie is. Men zal een onderscheid moeten maken tusschen de beslissing omtrent de toelaatbaarheid heel in het algemeen van het besluit om een niet-Volkenbondslid uit te noodigen en het concrete besluit tot het doen van een bepaalde uitnodiging. Het eerste besluit zou van constitutioneelen aard zijn, het tweede van processueelen aard <sup>1)</sup>. Verder is elk optreden van den Raad op grond van art. 11 van zoo groot belang, dat hierover eenstemmig beslist moet worden (verwezen wordt naar advies no. 12, van het Gerechtshof, blz. 29).

Tot zoover het memorandum van de Japansche regeering.

Volgens BRIAND verkeerde Japan in de onjuiste veronderstelling, dat art. 4 § 5 van het Pact analogisch toegepast zou worden, terwijl hiervan geen sprake was, daar het niet in de bedoeling van zijn voorstel lag den Vereenigden Staten stemrecht te geven.

YOSHIKAWA echter bleef volhouden, dat eenstemmigheid vereischt was, omdat het besluit op grond van art. 11 genomen werd. Het Hof had in een advies uitdrukkelijk verklaard dat besluiten op grond van dit artikel genomen eenstemmigheid eischten. Hij stelde daarom voor een juristencommissie te benoemen, die den Raad op dit punt zou adviseeren.

Briand was wel geneigd op dit voorstel in te gaan, doch alleen, indien de Japansche vertegenwoordiger zich door het advies van de juristencommissie gebonden zou achten <sup>2)</sup>. „S'il était autrement et que le gouvernement Japonais ne s'engageât pas à accepter l'avis, cela ne vaudrait vraiment pas la peine de se livrer à cette étude”.

Ook toen heeft YOSHIKAWA zijn constitutioneel standpunt echter niet verlaten. Hij verklaarde dat het hem onmogelijk was een dergelijke verzekering te geven, aangezien volgens hem de uit-

<sup>1)</sup> J. O. 1931 blz. 2325 Punt IV van het Japansche memorandum: „Dans le cas présent, il faut distinguer deux choses, à savoir la question de fond, concernant l'invitation d'un Etat non membre de la Société, et celle de l'envoi de l'invitation elle-même, après avoir liquidé la question de fond. En ce qui concerne la question de fond, il faut examiner les mérites de l'affaire à la lumière des considérations ci-dessus exposées, dont la décision ne pourra être prise qu'à l'unanimité. Seule la question de l'envoi de l'invitation pourra être tranchée à la majorité car il s'agit ici d'une question de procédure.”

<sup>2)</sup> J. O. 1931 blz. 2333.

spraak van een door den Raad benoemde juristencommissie niet op de beslissing van dat orgaan kon prejudiceeren <sup>1)</sup>: „Car à mon avis, le Conseil est souverain, les comités qu'il nomme ne peuvent préjuger les décisions du Conseil. L'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale elle-même ne lie pas juridiquement le Conseil”.

Alvorens tot stemmen over te gaan, verklaarde president BRIAND dat hij meende in naam van zijn collega's te kunnen zeggen, dat de procedure van een juristencommissie wenschelijk geacht had mogen worden, indien YOSHIZAWA de verzekering had willen geven geen bezwaren tegen de uitspraak van die commissie te zullen maken, maar dat men, nu dit niet het geval was, gevaar liep veel kostbaren tijd te verliezen en bovendien den toestand te verergeren <sup>2)</sup>.

De uitkomst van de op deze wijze voorbereide stemming was, zooals verwacht kon worden, negatief. Het voorstel om een juristencommissie te benoemen werd met 12 tegen 2 stemmen (die van Duitschland en Japan) verworpen.

Tenslotte werd het uitnodigingsvoorstel zelf aan een stemming onderworpen, onder voorbehoud evenwel van alle constitutioneele vragen, die tijdens de debatten gerezen waren. BRIAND trachtte ook hierbij de goedkeuring van Japan te verkrijgen <sup>3)</sup>: „une fois de plus il rappelle à son collègue Japonais qu'il lui serait parfaitement possible de voter en faveur de la proposition puisque les points soulevés par son gouvernement sont pleinement réservés. M. YOSHIZAWA se trouvait donc dans une situation irréprochable tant vis à vis de son gouvernement que de sa conscience”. Toch stemde Japan tegen, zoodat het uitnodigingsvoorstel tenslotte met 13 tegen 1 stem aangenomen werd.

Wij kunnen ons niet in alle opzichten met het optreden van den Raad in dezen vereenigen. Niet zoozeer tegen de beslissing zelf als tegen de wijze waarop de Raad tot dit besluit gekomen is, hebben wij bezwaren:

<sup>1)</sup> *J. O.* 1931 blz. 2330.

<sup>2)</sup> *J. O.* 1931 blz. 2328: „Le président croit pouvoir dire au nom de ses collègues que si le mécanisme d'un comité d'experts pouvait aboutir avec certitude, le Conseil aurait, par esprit de conciliation, envisagé avec faveur une telle procédure; comme cependant M. YOSHIZAWA a répondu que la décision de ce comité pourrait soulever des objections du côté japonais un temps précieux risquerait d'être sacrifié en pure perte et la situation s'en trouverait très aggravée.”

<sup>3)</sup> *J. O.* 1931 blz. 2329.

1°. Met betrekking tot het benoemen van een juristencommissie moet worden opgemerkt, dat het optreden van BRIAND bij die gelegenheid misschien zeer praktisch was, maar in den grond tot strekking had, deze benoeming afhankelijk te stellen van de vraag of aan het advies van de juristencommissie al of niet bindende kracht werd toegekend. Was YOSHIKAWA bereid het advies als bindend te beschouwen, dan zou de benoeming pas nut hebben, terwijl anders, volgens BRIAND, kostbare tijd werd verspild. Nu wordt de uitspraak of het advies van een juristencommissie nimmer als bindend beschouwd. Wel kunnen partijen in een geschil van te voren overeenkomen een advies als zoodanig te beschouwen; zelfs kan een bepaalde bindende tekst partijen hiertoe verplichten. Maar een alternatief als hier gesteld werd, en dat men aldus zou kunnen formuleeren: „gij zult de uitspraak van de juristencommissie als bindend opvatten, anders stemmen wij tegen het benoemingsvoorstel en passen wij deze procedure niet toe”, is juridisch onverdedigbaar. Het optreden van den president moge doelmatig geweest zijn en kostbaren tijd bespaard hebben, het was een handelwijze, die, naar ons voorkomt, tot onbillijkheden aanleiding zou kunnen geven. Een voorwaardelijke toepassing van de onderzoeksmethode door middel van een commissie oefent een onrechtvaardige pressie uit en is derhalve in strijd met het beginsel van gelijkgerechtigdheid voor alle leden van den Volkenbond.

2°. Ook het nemen van een beslissing met voorbehoud van alle door de Japansche regeering naar voren gebrachte constitutioneele kwesties, is o.i. niet te rechtvaardigen. Zooals RAY in zijn 2<sup>e</sup> supplement op zijn commentaar blz. 28 opmerkt: „qu'est ce que cela signifie de réserver une question de principe en la tranchant dans une de ses applications?” Aan den eenen kant werd het uitnodigingsvoorstel met 13 tegen 1 stem aangenomen verklaard, terwijl het aan den anderen kant juist een constitutioneele vraag was, of een niet-lid van den Volkenbond uitgenoodigd mocht worden. Dit was misschien eveneens een doelmatige wijze van optreden om verdere discussies te vermijden, maar het blijft niettemin een methode waardoor groote onrechtvaardigheden in de hand zouden kunnen worden gewerkt en die bijv. als middel gebruikt zou kunnen worden om bezwaren van enkele leden over het hoofd te doen zien.

3°. De motiveering van den Raad, dat de Vereenigde Staten in aanmerking kwamen om uitgenoodigd te worden, omdat zij onderteekenaars waren van het verdrag van Parijs en het Negen-Mogendheden-verdrag, lijkt ons niet erg overtuigend. Immers Rusland had dan eveneens als onderteekenaar uitgenoodigd moeten worden.

Nogmaals, gezien het feit dat de uitnoodigingskwestie slechts van incidenteel belang was voor het Japansch-Chineesche conflict, was de wijze, waarop de Raad tot het uitnoodigingsbesluit gekomen is, uit praktisch oogpunt beschouwd misschien gerechtvaardigd, daar er onnoodig tijdverlies door voorkomen werd; in de toekomst zou een dergelijke praktijk echter zeker tot moeilijkheden aanleiding kunnen geven. Bovendien was het optreden van den Raadsresident niet in alle opzichten constitutioneel te noemen. De opvatting van de Japansche regeering, dat „une décision fondamentale de ce genre ne peut être prise pour des motifs d'opportunité si élevés soient-ils, sans avoir auparavant fait l'objet d'un examen sérieux”, was veel meer in overeenstemming met de recht en billijkheid. Wilde men met het uitnoodigingsvoorstel geen tijd verliezen en bleek dit voorstel op constitutioneele bezwaren te stuiten, dan had men dit voorstel moeten intrekken.

Wat de beslissing van den Raad zelf betreft, deze is genomen met 13 tegen 1 stem dus met een meerderheidsstemverhouding. De Raad heeft m.a.w. het uitnoodigen van een niet-Volkenbondslid in het Japansch-Chineesche geschil als een procedurekwestie beschouwd. In hoeverre kan men zeggen, dat de Raad in dit geschil een juiste oplossing heeft gegeven?

Wij kunnen ons allereerst afvragen, of de Raad wel bevoegd is uittemaken, wat een procedure- en wat een fond-kwestie is, en met welke stemverhouding dit geschieden moet. Dit punt is naar voren gebracht door den Poolschen vertegenwoordiger SOKAL <sup>1)</sup>: „mais il n'échappe certainement à personne que la question générale d'une grande importance constitutionnelle, à savoir qui et de quelle manière est compétent pour trancher le problème de savoir si une question soumise au Conseil est une question de procédure ou une question de fond, n'a été préjugée hier d'aucune manière et reste également entièrement réservée”. In hoofdstuk

<sup>1)</sup> J. O. 1931 blz. 2333.



II hebben wij ons standpunt ten aanzien van deze kwestie bepaald. Onze conclusie luidde, dat de Raad volkomen bevoegd is om uit te maken, of de uitnodigingsvraag een procedure-kwestie is, daar hij immers de bevoegdheid heeft het Pact incidenteel te interpreteren. En dit interpretatie-besluit kan, zooals wij uiteengezet hebben, met meerderheid van stemmen genomen worden als zijnde een procedure-kwestie. In het Japansch-Chineesche conflict werd echter geen afzonderlijke stemming gehouden over het karakter van het uitnodigingsvoorstel. Het interpretatie-besluit lag in dit geval in het uitnodigingsbesluit opgesloten.

In de tweede plaats kunnen wij ons afvragen, of de Raad bevoegd is, buiten de gevallen in art. 4 § 5 en art. 17 bedoeld, een niet-Volkenbondslid uit te noodigen. RAY betwijfelt dit: „nous ne savons pas si le Conseil pouvait même à l'unanimité inviter les Etats-Unis” <sup>1)</sup>. Want volgens hem kan de Raad zelfs eenstemmig geen wijziging brengen in zijn constitutioneele structuur. Door een niet-Volkenbondslid uit te noodigen om in een bepaald geval zijn medewerking te verleenen, wordt evenwel o.i. de constitutioneele samenstelling van den Raad niet aangetast. Dit zou wel het geval zijn, indien den vertegenwoordigden staat de rechten en plichten van een Volkenbondslid toegekend werden en hij bijv. zou mogen meestemmen over het budget of behulpzaam zijn bij het vaststellen van het reglement van orde, ofwel de toelating van een nieuw lid zou mogen beoordeelen. Zelfs al heeft de uitgenoodigde staat stemrecht, wordt hij daardoor nog geen lid en mag hij niet alle rechten van een Volkenbondslid uitoefenen. De Raad kan immers op elk oogenblik aan de samenwerking tusschen zichzelf en het niet-lid een einde maken. Men zou dan ook niet kunnen beweren, dat de bepaling over de uit-treding van leden in art. 1 § 3 ook op een uitgenoodigden staat van toepassing was. De Raad blijft zich tegenover een uitgenoodigd niet-lid als orgaan handhaven. Er is dus geen sprake van een wijziging in de constitutioneele structuur van den Raad.

Ook bij de Japansche regeering heerschte er ten aanzien van dit punt eenige twijfel: „on peut soutenir que le Conseil a toute liberté pour décider s'il est opportun ou non d'inviter un état non-membre à envoyer siéger son représentant. Sans discuter ce point, l'on peut cependant soutenir que le Conseil devrait agir

<sup>1)</sup> RAY, supplément no. 2 au commentaire blz. 28.

au moins, dans l'esprit du Pacte". Met dit laatste bedoelde de Japansche regeering, zooals wij gezien hebben, een analogische toepassing van art. 4 § 5. Volgens YOSHIZAWA zou de Raad moeten nagaan, of de Vereenigde Staten werkelijk een bijzonder belang hadden bij de onderhavige kwestie. O.i. kan de bevoegdheid van den Raad moeilijk aan art. 4 § 5 ontleend worden, aangezien deze bepaling van het Pact juist betrekking heeft op Volkenbondsleden, die door de uitnoodiging op gelijken voet komen te staan met de Raadsleden. Bovendien hebben de niet-Raadsleden een recht op vertegenwoordiging in den Raad. Dat niet-Volkenbondsleden tegenover den Bond een zelfde recht zouden hebben is onaanneemelijk. Naar onze meening spruit de bevoegdheid van den Raad om niet-Volkenbondsleden uit te noodigen voort uit den Volkenbondsplicht om maatregelen te nemen in het belang van den vrede. Art. 11 van het Pact bepaalt immers: „Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et qu'elle doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations". Het uitnoodigen van niet-Volkenbondsleden moet beschouwd worden als een maatregel tot uitbreiding van de werkingssfeer van den Volkenbond. Men mag dus veilig concluderen dat de Raad in alle opzichten bevoegd was om een vertegenwoordiger der Vereenigde Staten uit te noodigen.

Mag men echter deze uitnoodiging wel als een procedurekwestie beschouwen, zooals de Raad gedaan heeft, blijkens het aannemen van het uitnoodigingsvoorstel met 13 stemmen tegen 1, dus bij meerderheid?

Volgens RICHES <sup>1)</sup> heeft de Raad hierdoor een precedent geschapen, waardoor niet-Volkenbondsleden met meerderheid van stemmen uitgenoodigd mogen worden: „Although the Sino-Japanese dispute did nothing to strengthen the view that the establishing of commissions of inquiry as well as the election of their personnel are to be treated as matters of procedure, it was responsible for the creation of another precedent of great importance; namely that the Council may by majority vote invite non-members to attend its meetings. The question arose of course

<sup>1)</sup> RICHES (*The unanimity rule and the League of Nations*) blz. 66.

in connection with the invitation accorded the U.S.A. to sit with the Council”.

Wij gelooven echter niet dat deze verklaring van RICHES geheel juist is. Deze auteur heeft zich nl. van tweeërlei geen rekenschap gegeven: 1°. dat het uitnodigingsbesluit genomen werd onder voorbehoud van alle constitutioneele vragen door Japan geoperd, en 2°. dat volgens de opvatting van de meerderheid der Raadsleden, de principieele kwestie, of schriftelijk contact met de Vereenigde Staten gezocht mocht worden, eenstemmig beslist was en dat de uitnodiging tot de Vereenigde Staten gericht, slechts een procedure-wijziging was, daar immers in plaats van een schriftelijk contact nu een mondelinge samenwerking voorgesteld werd. Men kan dus moeilijk van een precedent in den zin van RICHES spreken. Het eenige, dat men uit het besluit van den Raad mag concludeeren, is, dat deze de beslissing om een schriftelijke samenwerking te vervangen door een mondelinge, als een procedure-kwestie heeft beschouwd. Wij kunnen echter de zienswijze van den Raad op dit punt niet deelen. Het verschil tusschen een samenwerking, die bestaat in het uitwisselen van schriftelijke stukken en een, die bestaat in het deelnemen van een vertegenwoordiger aan de vergaderingen van den Raad, lijkt ons niet louter formeel. De laatst genoemde samenwerking is veel nauwer en doeltreffender. Door de aanwezigheid van een vertegenwoordiger der Vereenigde Staten, die wegens hun groote belangen in China niet als geheel onpartijdig mogen worden beschouwd, zou de Raad in een bepaalde richting beïnvloed kunnen zijn geworden. Een dergelijke invloed zou schriftelijk minder gemakkelijk uitgeoefend kunnen worden.

O.i. heeft de Raad in dit geschil voor twee afzonderlijke principieele beslissingen gestaan: het besluit schriftelijk contact met de Vereenigde Staten te houden en het besluit om een niet-Volkenbondslid uit te noodigen aan zijn zitting deel te nemen. Ook dit tweede besluit had in beginsel eenstemmig genomen moeten worden, (zij het ook met uitschakeling van de partijstemmen van Japan en China), als maatregel op grond van art. 11 van het Pact. Niet alleen heeft het Hof, zooals YOSHIKAWA herhaaldelijk opmerkte, uitdrukkelijk verklaard <sup>1)</sup> dat dit artikel eenstemmig-

<sup>1)</sup> Publications de la Cour Permanente de Justice internationale, Série B, no. 12, blz. 29:

heid eischte, maar dit is ook toegegeven bij het ontwerpen en vaststellen van de conventie ter versterking van de middelen tot voorkoming van den oorlog. Wij gelooven echter niet, dat de stemmen van partijen bij het nemen van dergelijke maatregelen op grond van art. 11, meegeteld mogen worden, aangezien het mogelijk is, dat een partij te kwader trouw elk actief optreden van den Volkenbond zou trachten te beletten <sup>1)</sup>).

---

„Le prestige même de la Société pourrait être mis en danger si l'on admettait que, en dehors d'une stipulation expresse à cet effet, des décisions sur des questions importantes pouvaient être prises à la majorité. D'autre part il serait difficilement concevable que des résolutions sur des questions affectant la paix du monde puissent être prises contre la volonté de ceux, parmi les membres du Conseil qui, tout en y étant en minorité devraient à raison de leur situation politique, en supporter pour la plus grande partie le poids et les conséquences.”

<sup>1)</sup> Zie Hoofdstuk I blz. 12.

## SLOTBESCHOUWING

Tot besluit laten wij hier een opsomming van procedure-kwesties volgen. Bij gebrek aan een afdoende definitie van „questions de procédure” zal men, ter bepaling van de stemverhouding vereischt voor het nemen van besluiten door den Raad en de Vergadering tot een dergelijke enumeratie zijn toevlucht moeten nemen. Door deze lijst steeds aan te vullen zal tenslotte het aantal der gevallen, die op de grens tusschen procedure -en fond-kwesties liggen, tot het uiterste beperkt kunnen worden.

Men herinnere zich de algemeene omschrijving, die wij als leidraad ter preciseering van het begrip, op blz. 26 gegeven hebben: *procedure-kwesties zijn kwesties, welke een interne aangelegenheid van den Bond betreffen, en waarvan de beslissing den Bond behulpzaam zal zijn bij de uitoefening van zijn functie en verwezenlijking van de rechten en plichten zijner leden, zonder dat hierdoor hunne souvereiniteit wordt aangetast of in die rechten en plichten zelf verandering wordt gebracht.*

In overeenstemming met deze begripsbepaling zouden wij de volgende gevallen tot de procedure-kwesties willen rekenen.

### I. De incidenteele interpretatie.

Als voorbeelden uit dit geschrift mogen dienen: het incidenteel beslissen of iets een procedure-kwestie is, [bijv. de vraag, die zich in het Mandsjoerije-conflict voordeed, of het uitnoodigen van een vertegenwoordiger der Vereenigde Staten om aan de Raadstafel zitting te nemen een procedure-kwestie was]; het besluit van den Raad, waarbij verklaard wordt, dat de procedures van art. 11 en art. 15 naast elkaar en te zamen toegepast mogen worden, [men denke aan het verwijzingsbesluit ingevolge art. 15 §9 in het Mandsjoerije-conflict en het Chaco-geschil]; de vraag of art. 15 na oorlogsverklaring toegepast mag worden, [zooals in het geschil tusschen Bolivië en Paraguay gerezen is].

### II. Besluiten tot vaststelling of wijziging van de huishoudelijke reglementen van Raad en Vergadering.

III. Alle beslissingen, op grond van de huishoudelijke reglementen van den Raad of de Vergadering genomen.

IV. Besluiten betreffende de benoeming of aanstelling van personen.

V. Het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad.

VI. Het besluit om de Vergadering in buitengewone zitting bijeen te roepen te Genève, zetel van den Volkenbond, of ook elders.

VII. Het uitnoodigen van niet-Raadsleden, die een bijzonder belang hebben, overeenkomstig art. 4 § 5 van het Pact.

Hieronder is begrepen zoowel de constatering van het bijzonder belang als de uitnoodiging zelf.

VIII. Het benoemen van commissies van onderzoek ingevolge art. 5 § 2 van het Pact.

De term „la désignation” wordt door ons ruim geïnterpreteerd, d.w.z., als procedure-kwestie moet beschouwd worden niet alleen de benoeming van de commissie-leden maar ook de beslissing over de doelmatigheid van het instellen van een commissie-onderzoek.

IX. Het benoemen van de commissies der Vergadering.

X. Het benoemen van de facultatieve raadgevende commissies.

XI. Het besluit tot verplaatsing van den Bondszetel overeenkomstig art. 7 § 2 van het Pact.

XII. Het inwinnen van een consultatief advies op grond van art. 14 van het Pact.

Hieraan moet echter een voorbehoud toegevoegd worden. Het wezenlijk karakter van het inwinnen van een consultatief advies, zooals dit door het Pact bedoeld wordt, is wel een procedure-kwestie, maar door de praktijk van den Raad om dergelijke adviezen steeds eenstemmig te accepteren, heeft het consultatieve advies zijn oorspronkelijken aard verloren en is geworden niet een advies maar een door het Hof gegeven beslissing. Door deze praktijk wordt, indien een consultatief advies met meerderheid van stemmen tegen den wil der partijen ingewonnen werd, een quasi-obligatoire jurisdictie ingevoerd, waaraan partijen hun toestemming niet gegeven hebben. Tengevolge van deze praktijk kan der-

halve het inwinnen van een consultatief advies niet langer als procedure-maatregel beschouwd worden.

XIII. Het besluit van den Raad waarbij vastgesteld wordt, dat een bepaalde aangelegenheid tot de uitsluitende competentie van een staat behoort, overeenkomstig art. 15 § 8 van het Pact.

XIV. Het verwijzingsbesluit ingevolge art. 15 § 9 van het Pact, en wel in zijn beide varianten.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAKER [P. J.], The obligatory jurisdiction of the Permanent Court of International Justice. *British Year Book of International Law*, 1925, blz. 68.
- BARANDON [PAUL], Le système de la Société des Nations pour la prévention de la guerre. Paris, Pedone, 1933.
- BOMLI [DR. P. E. J.], L'affaire de Mossoul. H. J. Paris, Amsterdam, 1929.
- CONWELL-EVANS [T. P.], The League Council in Action. A study of the methods employed by the Council of the League of Nations to prevent war and to settle disputes. Oxford Press London: Humphrey Milford 1929.
- DETH [A. VAN], Etude sur l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations. Amsterdam, 1928.
- ERICH [RAFAEL], Quelques observations sur le caractère juridique des avis consultatifs et les conditions requises pour une demande d'avis. *Revue de droit international et de législation comparée* 1928, blz. 864.
- FACHIRI [A. P.], The Permanent Court of International Justice, its constitution, procedure and work. London, Milford, 1925.
- FLEÏCHER [A. A.], Le Pacte de la Société des Nations. Paris, 1922.
- FRANÇOIS [MR. J. P. A.], Handboek van het Volkenrecht. W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1931.
- FREYTAGH-LORINGHOVEN [DR. FRHR. V.], Die Satzung des Völkerbundes. George Stilke, Berlin, 1926.
- HAMBURGER [R. C. S.], Twee rechtsvragen aangaande Finland: de demilitarisatie der Alandgroep en de autonomie van Oost-Karelië. P. den Boer, Utrecht, 1925.
- HOYER [OLAF], Le Pacte de la Société des Nations. Paris, Editions Spes, Paris, 1926.
- KLUYVER [C. A.], Documents on the League of Nations. Leiden, 1920.
- KÖRNER, Die Angelegenheiten der ausschliesslichen Zuständigkeit eines Staates gemäss Art. 15 Abs. 8 der Satzung des Völkerbundes. Breslau, 1933.
- MCNAIR [ARNOLD D.], The Council's request for an advisory opinion from the Permanent Court of International Justice. *British Year Book of International Law*, 1926, blz. 1.



- MILENKO MILITCH, *Les Attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée. Une étude de la Société des Nations.* Paris, Pedone, 1929.
- MILLER [DAVID HUNTER], *The Drafting of the Covenant.* London, Putnam, 1928.
- PHILIPSE [A. H.], *Le Rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux.* Nijhoff, 1929.
- RAY [JEAN], *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société.* Paris, Recueil Sirey, 1930.
- RAY [JEAN], *La Politique et la Jurisprudence de la Société des Nations.* 1er, 2e et 3e supplément au commentaire du Pacte. Recueil Sirey.
- RICHES [CROMWELL A. Ph. D.], *The unanimity rule and the League of Nations.* Baltimore, The John Hopkins Press, 1933.
- ROUSSEAU [CHARLES], *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux.* Paris, Pedone, 1927.
- SALVIOLI [G.], *La Corte permanente di giustizia internazionale.* *Rivista di diritto internazionale*, 1924 no. XVI.
- SCHINDLER Dr. [DIETRICH], *Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes.* Zürich, 1927.
- SCHÜCKING [WALTHER] und WEHBERG [HANS], *Die Satzung des Völkerbundes.* Berlin, Vahlen, 1924. 2e druk en 1931, 3e druk. Deel I.
- STONE [JULIUS], *The rule of unanimity: The practice of the Council and Assembly of the League of Nations.* *The British Year Book of International Law*, 1933, blz. 18.
- UDINA [Prof. MANLIO], *Sulla competenza della Società delle Nazioni in Tema d'interpretazione di trattati.* Estratto dagli annali del Seminario Giuridico Economico della R. Università di Bari, Anno II, fasc. I. Bari, Cressati, 1928.
- VERZIJL [Prof. J. H. W.], *Beoordeeling van het proefschrift van VAN DETH: „Etude sur l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations.* *Weekblad van het Recht*, 28 Sept. 1929, no. 12024.
- Wapenembargo en Volkenbondspact.* *Weekblad van het Recht*, 17 Nov. 1934, no. 12828.
- Die Rechtsprechung des Ständigen internationalen Gerichtshofes, 1922 bis Mai 1926.* *Zeitschrift für Völkerrecht* XIII, pag. 498—502.
- VISSCHER [CHARLES DE], *Les avis consultatifs de la Cour Permanente de Justice internationale.* *Recueil des Cours de l'académie de droit international*, 1919, tome 26, blz. 1.
- WILLIAMS [Sir JOHN FISCHER], *Chapters on current International law and the League of Nations.* London, Longmans, 1929, blz. 420. Chapter XIII. *The League of Nations and Unanimity.*
- WILSON [FLORENCE], *The origins of the League Covenant. Documentary history of its drafting.* London, Hogarth Press, 1928.

- WIRTH [HANS ALBERT], Das Einstimmigkeitsprinzip im Völkerbunde. Würzburg, 1931.
- YEPES [J. M.] et SILVA [PEREIRA DA], Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union Panaméricaine. Tome I. Paris, Pedone, 1934.
- 

Actes de l'Assemblée.

Journal officiel de la Société des Nations.

Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux.  
2 Oct. 1924.

Publications de la Cour permanente de Justice internationale. Serie B.

Recueil des Cours de l'Académie de droit international.

Règlement intérieur de l'Assemblée n° officiel C. 220 M. 92 1931 V.  
Genève, le 15 avril 1931.

Règlement intérieur du Conseil, adopté par le Conseil le 26 Mai 1933.  
n° officiel C. 390 M. 200, 1933 V. Genève, 23 juin, 1933.

Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale visé par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

---



## STELLINGEN

### I

De toelating van de U. S. S. R. tot den Volkenbond impliceert niet hare volkenrechtelijke erkenning de iure door Nederland.

### II

Behalve als sanctie-maatregel kan de Volkenbond, ter voorkoming van verdere vijandelijkheden, ook een wapen-embargo toepassen. In dat geval zal het embargo billijkheidshalve tweezijdig moeten zijn.

### III

De Internationale Arbeidsorganisatie heeft zelfstandig geen internationale wetgevende macht.

### IV

Het Saar-plebisciet kan niet beschouwd worden als een erkenning van het zelfbeschikkingsrecht der Saarlanders.

### V

Wanneer de Nederlandsche en Indische vorderingen door het toepassen van een rechtstreeksche clearing niet geheel verrekend worden, dan eischt het landsbelang, dat deze vorderingen in een veelhoeksche clearing worden opgenomen.

### VI

De maatregelen van overheidswege ter bevordering van de bevolkingstoename zijn effectiever wanneer zij er op gericht zijn de sterfte te doen dalen dan wanneer zij gericht zijn op een toename der geboorte.



## VII

De burgemeester mist de bevoegdheid het houden van vergaderingen in gebouwen, waarbij het publiek wordt toegelaten, te verbieden uit vrees, dat de openbare orde zal worden verstoord. (Zie „Nederlandsch Juristenblad”, 3 Februari 1934, no. 5)

## VIII

De meening van Prof. François, dat art. 58 van de Grondwet geheime overeenkomsten niet uitsluit is niet overeenkomstig dat artikel. (Zie „De Volkenbond” No. 7, April 1933.)

## IX

De aard der overeenkomst van borgtocht en de billijkheid brengen mede, dat in gegeven omstandigheden de borg toch verbonden blijft, zelfs al zou de hoofdverbintenis niet meer bestaan.

## X

Het beginsel in art. 1612 lid 1 B.W. neergelegd geldt ook voor roerend goed voor zoover dit zich reeds in handen van den huurder bevindt.

---











