



Het einde van het lidmaatschap van den Volkenbond

<https://hdl.handle.net/1874/323045>

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

MR. J. C. H. H. DE VINK

HET EINDE
VAN HET LIDMAATSCHAP
VAN DEN VOLKENBOND.

HET EINDE
VAN HET LIDMAATSCHAP
VAN DEN VOLKENBOND

PROST JERSEIT

HET EIND VAN HET LIDMAATSCHAP
VAN DEN VOLKENBOND

HET EINDE VAN HET LIDMAATSCHAP VAN DEN VOLKENBOND

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN
DE RIJSUNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GE-
ZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS DR. W.
E. RINGER, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT
DER GENEESKUNDE, VOLGENS BESLUIT VAN
DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT TE VERDE-
DIGEN TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE
FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID OP

WOENSDAG 2 DECEMBER 1936
DES NAMIDDAGS TE VIER UUR

DOOR

**Mr. JEANNETTE CORNELIA HENDRIKA HUBERTINA
DE VINK**

GEBOREN TE UTRECHT.

MCMXXXVI

UITGEVERS-MIJ. GEBRS VAN AELST, O. L. VROUWE KADE 10—11
MAASTRICHT.

BIBLIOTHEEK DER
RIJSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

VAN DEN VOLKENBOND VAN HET LIDMAATSCHAP HET EINDE

UITGEGEVEN

DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE

DE VERBODEN VAN DE GELDE
DE VERBODEN VAN DE GELDE

DE VERBODEN VAN DE GELDE

RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT



2377 462 7

AAN MIJN OUDERS.

GAARNE maak ik van de gelegenheid gebruik de Hooggeleerden van de Juridische Faculteit en den oud-Hooggeleeraar Verrijn Stuart dank te brengen voor het onderwijs, dat ik van hen mocht genieten.

In het bijzonder gaat mijn oprechte dank uit naar U, Hooggeleerden Verzijl, Hooggeachten Promotor. Ik heb het een groot voorrecht geacht mijn proefschrift onder Uwe voortreffelijke leiding te mogen bewerken. Uw voortdurend medeleven, Uw raad en Uwe hulp waren mij een groote steun bij mijn arbeid. De vele moeite, die U zich voor mij hebt getroost tijdens de bewerking van mijn promotie, maar daarnaast ook de leerzame en interessante lessen op college en privatissimum van U ontvangen, zullen altijd in dankbare herinnering bij mij blijven.

Tevens wil ik hier een woord van dank richten tot de Assistenten van de Bibliotheek van het Vredespaleis, die mij steeds welwillend hielpen bij het verzamelen van de benoodigde literatuur.

INHOUD.

INLEIDING	Blz. 1
HOOFDSTUK I.	
WIJZEN VAN BEEINDIGING VAN HET VOLKENBONDS- LIDMAATSCHAP:	4
§ 1. Vrijwillige uittreding (art. 1, 3de lid)	4
§ 2. Uitzetting (art. 16, 4de lid)	12
§ 3. Niet-aanvaarding van een door de reglementaire meerderheid bekrachtigd amendement (art. 26, 2de lid)	41
§ 4. Mogelijke andere wijzen:	44
a. in verband met de toelating	44
b. in verband met statusveranderingen	50
HOOFDSTUK II.	
DE VERSCHILLENDE UITTREDINGEN	55
HOOFDSTUK III.	
RECHTSGEVOLGEN VAN HET OPHOUDEN VAN HET VOL- KENBONDSLIDMAATSCHAP TEN OPZICHTE VAN: ...	70
§ 1. de Internationale Arbeidsorganisatie	70
§ 2. het Internationaal Gerechtshof	82
§ 3. de andere Volkenbondsorganisaties	95
§ 4. de mandaten	97
§ 5. verdragen	126
§ 6. de ambtenaren van het Secretariaat	133
§ 7. verdere gebondenheid aan de beginselen van het Pact	134
HOOFDSTUK IV.	
HERROEPING VAN DE AANKONDIGING VAN UITTREDING EN TERUGKEER VAN EEN EX-LID IN DEN VOLKEN- BOND	140
AANTEEKENINGEN	147
LITERATUUROPGAVE	155

INLEIDING.

ELKE vereeniging, bond, genootschap of andere organisatie, op vrijwillige aaneensluiting berustend, bevat in hare Statuten bepalingen omtrent verkrijging en verlies van het lidmaatschap.

Wat in het bijzonder de internationale verhoudingen betreft, heeft de voortgaande rechtsontwikkeling in den loop der jaren verschillende volkenrechtelijke vereenigingen in het leven geroepen, die met allerlei overgangsvormen loopen van het zuiver-administratieve naar het zuiver-politieke type. Men denke eenerzijds aan organisaties als de post- en telegraafunies, anderzijds aan de traditioneele Statenbonden.

Voor al de latere tijd heeft het licht gegeven aan belangwekkende volkenrechtelijke organisaties van overwegend politieke betekenis, hetzij van regionalen (Kleine Entente, Balkanbond), hetzij van continentalen (Pan-Amerikaansche Unie), hetzij van in beginsel universeelen opzet. Onder de laatstbedoelde nemen de Volkenbond en de Internationale Arbeidsorganisatie de voorname plaatsen in.

In dit geschrift hebben wij ons ten doel gesteld het lidmaatschap van één dier volkenrechtelijke vereenigingen, den Volkenbond, aan een juridische beschouwing te onderwerpen en wel in het bijzonder de beëindiging van dat lidmaatschap.

Het Volkenbondspact noemt met zooveel woorden drie verschillende wijzen, waarop aan het Bondslidmaatschap een einde kan komen: uittreding, uitzetting en automatisch verval, resp. behandeld in de artt. 1, 3de lid; 16, 4de lid en 26, 2de lid. De mogelijkheid is echter niet uitgesloten, dat deze drie gronden aanvulling moeten vinden uit het algemeene volkenrecht. Deze

verschillende punten worden uiteengezet in de vier paragrafen van hoofdstuk I.

Van de boven bedoelde wijzen van beëindiging van het lidmaatschap heeft, afgezien van het recente geval van Ethiopië, tot dusver alleen de eerste, nl. de uittreding, praktische beteekenis gehad. Daarom wordt een bijzonder hoofdstuk II aan deze uittredingen gewijd.

Het ophouden van het Volkenbondslidmaatschap brengt uiteraard allerlei rechtsgevolgen mede, doet althans de vraag naar allerlei mogelijke rechtsgevolgen rijzen. Deze kunnen liggen op diverse gebieden, waarvan de belangrijkste besproken worden in de zeven paragrafen van hoofdstuk III. Naar een volledige uiteenzetting is daarbij niet gestreefd.

Ten slotte wordt in hoofdstuk IV de vraag onderzocht, of een aangekondigde uittreding herroepen kan worden en welke regelen gelden voor den terugkeer van een ex-lid in den Bond.

Bij de behandeling van de boven uiteengezette punten zullen wij vaak stuiten op het bezwaar, dat de interpretatie, die de Bond aan het Pact geeft, dikwijls sterk afwijkt van de zuiver juridische interpretatie — bijv. bij de rechtsgevolgen van de beëindiging van het lidmaatschap en wel hoofdzakelijk ten aanzien van de Internationale Arbeidsorganisatie en het Internationaal Gerechtshof — en dat de bepalingen van het Pact menigmaal niet worden toegepast, indien dit noodig is — bijv. wat betreft de voorwaarde gesteld in art. 1, 3de lid, bij de toepassing van de sanctie van art. 16, 4de lid, enz.

De practijk van den Bond is echter te begrijpen en vaak ook te verdedigen, indien wij slechts bedenken, dat hij bepalingen, die volgens de ontwerpers van het Pact gedacht zijn voor een alle Staten omvattende organisatie, moet toepassen op een beperkt

aantal Staten. Bij de leden van den Bond in zijn huidige werking bestaat nu eenmaal niet of nauwelijks de vrees om geïsoleerd te komen te staan door een eventueele toepassing van de sanctie van uitzetting of door vrijwillige uittreding. Juist deze vrees zou in een universeelen Bond de zuivere toepassing van de bepalingen van het Pact mogelijk maken. Het doel van den Bond maakt het nu voor hem vaak noodzakelijk het algemeen belang vóór de juridische toepassing van het Pact te laten gaan.

Deze overweging maakt een zuivere ontleding van de rechtspositie echter niet zinloos. Immers de universaliteit blijft het doel van elke deugdelijke organisatie der internationale rechtsgemeenschap en mocht deze nog eens geheel of ten naastenbij bereikt worden, dan krijgen ook de hier besproken vragen terstond groo-tere reële beteekenis.

HOOFDSTUK I.

WIJZEN VAN BEEINDIGING VAN HET LIDMAATSCHAP.

HET Volkenbondspact vermeldt drie wijzen, waarop een Bondslid deze hoedanigheid kan verliezen: door vrijwillige uittreding, door uitzetting en door niet-aanvaarding van een in werking getreden amendement; deze wijzen van beëindiging worden achtereenvolgens in de §§ 1, 2 en 3 van dit hoofdstuk besproken. Daarna worden in § 4 enkele andere mogelijkheden aangestipt, welke het Pact niet met zooveel woorden vermeldt.

§ 1. VRIJWILLIGE UITTREDING (ART. 1, LID 3).

Gedurende den korten tijd, dat de Bond bestaat, zijn reeds verschillende Staten vrijwillig uitgetreden. Zij hebben hiertoe het recht krachtens de bepaling van art. 1, 3de lid: „Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte”. Het ontwerp van het Bondspact, hetwelk President Wilson in Februari 1919 aan den Amerikaanschen Senaat voorlegde, voorzag niet in de mogelijkheid om uit den Bond te treden. O.m. daarom brachten vele leden critiek uit op het ontwerp. Senator Knox bijv. meende, dat het woord „Bond” misleidend was, daar deze term voor de leden het recht moest inhouden om desgewenscht vrijwillig uit te treden; het ontwerp gaf echter dit recht niet: „But the term league is a misnomer in another and really vital matter. For a league connotes a confederation, and a con-

federation implies a right in the several parties to withdraw at their will. But there is no right of secession within the four corners of this covenant. On the other hand, the association here provided for is a union in the full sense of that term as applies to our own political institutions. Once in this union and we remain there no matter how onerous its gigantic burdens may become. No matter how great the distaste and revulsion our people may have for it, we must remain members until either we persuade all the States represented in the executive council and three-fourths of those represented in the body of delegates to bid us depart in peace, or until the league crumbles of its own weight or is destroyed by its enemies, or until we fight our way out against the British Empire, France, Italy, Japan, and all the lesser States they are able to persuade to join the league." ¹⁾

Senator Hitchcock zond Wilson bij zijn terugkeer naar Europa een schrijven, waarin hij zeven punten opsomde, die veranderd moesten worden, wilde Amerika het Pact aanvaarden. Als derde punt noemde hij: „some provision by which a member of the league can, on proper notice, withdraw from membership." ²⁾

In verband met dit schrijven heeft Wilson verschillende amendementen opgesteld. Een daarvan bevatte een bepaling omtrent uittreding, en wel van den volgenden inhoud: „After the expiration of ten years from the ratification of the Treaty of Peace of which this Covenant forms a part any State member of the League may, after giving one year's notice of its intention, withdraw from the League, provided all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal." Hij verwachtte, dat Frankrijk zich tegen de mogelijkheid van uittreding zou verzetten. In de dertiende zitting van de Commissie legde Wilson den afgevaardigden het amendement voor. ³⁾ De tegenstand, dien Wilson

van Fransche zijde verwacht had, kwam niet. Maar wel ontmoette hij oppositie tegen de noodzakelijkheid van een tienjarig bestaan van den Bond, alvorens eenig lid zou kunnen uittreden. Hiertegen verzette zich vooral de Fransche gedelegeerde Larnaude, die vreesde, dat het stellen van een dergelijke periode een slecht psychologisch effect zou hebben: het zou de gedachte wekken, dat men niet veel hoop stelde in het succes van den Bond. Ook de Italiaansche afgevaardigde Orlando verzette zich er tegen; volgens hem was het bezwaar van een dergelijke limiet vooral te zoeken in het gevaar, dat na afloop van deze periode alle uittredingen tegelijk zouden plaats vinden. De Engelschen daarentegen stonden aan de zijde van Wilson; Lord Robert Cecil wilde zelfs de tijdgrens niet op tien, maar op twintig jaar stellen. Wilson was bereid zijn limiet prijs te geven onder voorwaarde, dat dan de periode tusschen kennisgeving en uittreding verlengd zou worden tot twee jaar. Hiertegen verzetten zich de beide Fransche gedelegeerden. Larnaude zag hierin een beknotting van de rechten der Bondsleden en Bourgeois meende, dat het stellen van een dergelijken termijn overbodig was. Volgens den laatste kon men volstaan met een negatieve formule: „No State may withdraw without being quit of its obligations and having given notice.” Dit zou het recht tot uittreden inhouden en tevens verzekeren, dat de Staten niet zouden kunnen uittreden, indien zij niet behoorlijk hun plichten waren nagekomen. Wilson wilde in ieder geval een positieven tekst. Tenslotte kwam men tot overeenstemming: de limiet van tien jaar werd geschrapt en de periode tusschen de kennisgeving en de uittreding werd vastgesteld op twee jaar.

Zonder eenige discussie is de verdere inhoud van het voorgestelde amendement door de Commissie aanvaard. De tekst, die werd aangenomen, luidde zooals het tegenwoordige art. 1, 3de lid. Men

heeft zich niet afgevraagd, wat moet worden verstaan onder de bepaling, dat alle internationale verplichtingen, daaronder begrepen die van het Pact, moeten vervuld zijn, noch wie zal beoordeelen of deze verplichtingen nagekomen zijn. Ook blijkt niet, dat men zich rekenschap heeft gegeven van de vraag, of vervulling van deze verplichtingen een voorwaarde is voor het beëindigen van den rechtsband (zoodat deze niet opgeheven wordt, wanneer de verplichtingen niet vervuld zijn, ook al zijn de twee jaar verlopen), dan wel of zij juridisch een „last” is, die op de leden rust (zoodat wel na twee jaar de rechtsband tenietgaat, maar de verplichting tot vervulling van de verbintenissen ook daarna blijft voortbestaan).

Volgens de bepaling van art. 1, 3de lid moet de uittredende Staat al zijn verplichtingen, daaronder begrepen die van het Bondspact, vervuld hebben. Het speciaal vermelden van de verplichtingen van het Bondspact kan geen andere bedoeling hebben dan duidelijker te doen uitkomen, dat hier alle internationale verplichtingen bedoeld worden. Het kunnen echter alleen maar die verplichtingen zijn, waarvan de naleving op het moment van het uittreden gevorderd kan worden, anders zou uittreding een onmogelijkheid worden.

Wilson heeft niet nader toegelicht, waarom hij den eisch stelde, dat alle internationale verplichtingen zouden moeten vervuld zijn. Vermoedelijk heeft hij hiermede willen voorkomen, dat een Staat, die zijn verplichtingen en vooral die, welke hij heeft aangegaan met niet-Bondsleden, niet wil nakomen en daardoor de mogelijkheid schept, dat over die niet-nakoming een oorlog ontstaat, uittreedt, om op die manier zich aan de bepalingen van de artt. 12—16 van het Bondspact te onttrekken. Wel zal ook tegen zulk een Staat, hoewel niet-Bondslid, de bepaling van art. 17 in wer-

king kunnen worden gesteld, maar hij zal zich buiten den Bond toch vrijer en veiliger gevoelen, vooral wanneer het betreft een verplichting aangegaan met een ander niet-Bondslid. Ook zal het in dit geval voor den Bond moeilijker zijn den oorlog te voorkomen. De sanctie van art. 16, 4de lid staat den Bond als dreigmiddel ook niet meer ten dienste.

In verband met het feit, dat Wilson heeft willen voorkomen, dat een Staat zich aan de macht van den Bond onttrekt, meenen wij, dat nakoming van alle verplichtingen rechtens voorwaarde is voor een rechtsgeldige uittreding en niet mag worden opgevat als een „last”, die ook na het perfect worden van de uittreding op den uitgetredene zou blijven drukken. Trouwens de tekst van het artikel is op dit punt al duidelijk. Een Staat mag immers uittreden twee jaar na de kennisgeving, onder voorwaarde, dat hij op dat moment al zijn verplichtingen vervuld heeft. „Op dat moment” kan niet anders beteekenen dan: „op het moment van de uittreding”. De Engelsche tekst zegt dit zelfs uitdrukkelijk: „at the time of its withdrawal”. Een vreemde situatie ontstaat nu echter, wanneer een Staat in den Bond moet blijven, omdat hij zijn verplichtingen, voortvloeiende uit het Bondspact, niet is nagekomen. Immers volgens art. 16, 4de lid zal zoo’n Staat door een — met uitzondering van zijn eigen stem — eenstemmig besluit van den Raad uit den Bond kunnen worden gezet. De Raad is echter tot deze uitzetting niet verplicht en zal het in dit geval zeer zeker niet doen, anders zou de voorwaarde gesteld in art. 1, 3de lid zonder zin zijn.

Het artikel zwijgt over de vraag, wie bevoegd is te beoordeelen, of de uittredende Staat zijn verplichtingen op het moment der uittreding is nagekomen. Tijdens de debatten in den Amerikaanschen Senaat over de toetreding tot den Volkenbond is deze vraag herhaalde malen ter bespreking gekomen. Behalve Senator

Lodge ⁴⁾ meende men algemeen, dat een Staat, die uittreedt, zelf mag uitmaken, of hij zijn internationale verplichtingen vervuld heeft. Hunter Miller, die in een schrijven aan den Senaat een uiteenzetting gaf over art. 1, 3de lid, achtte het onmogelijk, dat hetzij de Raad, hetzij de Vergadering deze bevoegdheid tot beoordeeling bezit, daar het Pact haar aan deze organen nergens toekent. ⁵⁾ Maar daartegen is op te merken, dat het Pact deze bevoegdheid evenmin geeft aan den uittredenden Staat zelven. Trouwens het druischt tegen ieder rechtsgevoel in, dat een Staat of een persoon rechter is in eigen zaak. Miller vond het verder een beperking van de souvereine rechten van een Staat, indien het oordeel aan een andere instantie dan hemzelven zou worden opgedragen. Een beperking van souvereiniteit ligt in deze opdracht zeker, maar elke Staat gaat bij zijne toetreding tot den Bond deze verplichting vrijwillig aan en zal daarvan de gevolgen ook moeten dragen.

In de vergadering van den Senaat van 21 Februari 1920 is ten slotte de volgende reserve op art. 1, 3de lid aangenomen: „The United States so understands and construes Article I that in case of notice of withdrawal from the League of Nations as provided in said article, the United States shall be the sole judge as to whether all its international obligations and all its obligations under the Covenant have been fulfilled, and notice of withdrawal by the United States may be given by a concurrent resolution of the Congress of the United States.” ⁶⁾

Zooals wij reeds zeiden, kan de uittredende Staat niet zelf bevoegd zijn tot beoordeeling van zijn eigen gedrag. Naar analogie van art. 16, 4de lid — krachtens hetwelk de Raad kennelijk bevoegd is om na te gaan en te beslissen, of een Bondslid zijn verplichtingen, voortvloeiende uit het Pact, heeft geschonden of niet — zal het o.i. ook in het geval van art. 1, 3de lid de taak van

den Raad zijn om uit te maken, of de uittredende Staat aan de daar gestelde voorwaarde heeft voldaan. Het besluit van den Raad zal eenstemmig genomen moeten worden, met uitsluiting van de partijstem. De Vergadering schijnt ons voor deze beslissing niet het aangewezen orgaan. Beter ware het, dat een rechterlijk college als het Internationaal Gerechtshof hiertoe bevoegd ware, maar krachtens art. 14 van het Pact kan de Raad altijd zijn advies inwinnen.

In de practijk heeft de Bond de bepaling van art. 1, 3de lid geheel van zijn kracht beroofd, door ook dan de uittreding als een voldongen feit te aanvaarden, wanneer deze haar aanleiding vond in het feit, dat de Bond een optreden van het betrokken lid als een schending van zijn internationale verbintenissen had veroordeeld. Japan is immers uitgetreden na een uitdrukkelijk besluit van de Vergadering tot constateering van een Japansche rechtsbreuk en zonder iets gedaan te hebben om deze rechtsbreuk te herstellen. Practisch is met de bepaling van art. 1, 3de lid alleen gedreigd om achterstallige contributies binnen te krijgen.

De uittreding moet aangekondigd worden door of namens het orgaan, dat in den uittredenden Staat formeel bevoegd is tot opzegging van verdragen. Of dit orgaan daarbij alle grondwettelijke formaliteiten — bijv. voorafgaande raadpleging van het parlement — in acht heeft genomen, behoeft o.i. door den Bond niet onderzocht te worden. De internationale rechtszekerheid eischt, dat een officieele kennisgeving, afkomstig van het formeel bevoegde orgaan, zonder nader onderzoek als wettig wordt aangemerkt. Een beroep, eventueel achteraf door den uitgetreden Staat gedaan op constitutioneele onregelmatigheid van de aankondiging der uittreding, lijkt ons dan ook rechtens ontoelaatbaar. De bepalingen, in de grondwet opgenomen, gelden voor het land zelf, maar niet tegenover derden, dus ook niet tegenover

den Volkenbond. Zoo heeft Spanje in art. 78 van zijn constitutie van 9 December 1931 een speciale bepaling opgenomen omtrent de opzegging van het lidmaatschap van den Volkenbond.⁷⁾ Houdt de President van de Spaansche Republiek, die hier het bevoegde orgaan is, zich niet aan het constitutioneelrechtelijke gedeelte van deze bepaling, dan zal Spanje zich op die onregelmatigheid tegenover den Bond niet kunnen beroepen, maar alleen intern den President ervoor ter verantwoording kunnen roepen. Deze oplossing schijnt ons in harmonie met de aannemelijkste volkenrechtelijke leer op het punt van de beteekenis van staatsrechtelijke voorschriften voor de geldigheid van volkenrechtelijke rechtshandelingen.

De Bond heeft ditzelfde aangenomen voor de aanvraag tot toetreding. Argentinië heeft zich na 1920 er op beroepen, dat het Parlement de toetreding niet goedgekeurd had en dus de aanvraag niet grondwettelijk was tot stand gekomen, en op dien grond beweerd geen lid van den Bond te zijn geworden. De Vergadering heeft dit beroep echter niet aanvaard.

De aankondiging van uittreding brengt op zichzelf geenerlei verandering in den rechtstoestand van het lidmaatschap. De Staten, die hunne uittreding hebben aangekondigd, blijven voorloopig in het volle genot van hunne rechten en ook aan alle verplichtingen als Bonds lid onderworpen. Dus kunnen zij ook gedurende den termijn van twee jaar gewoon als Bondsleden aan het werk van den Bond deel blijven nemen. Eerst de definitieve uittreding zal het Bonds lidmaatschap doen eindigen.

De practijk is echter anders. De leden, die het lidmaatschap opzegden, trokken zich gewoonlijk onmiddellijk uit de politieke organen van den Bond terug en lieten zich niet meer vertegenwoordigen in de Vergadering en den Raad. Mexico maakte hier

op een uitzondering, hetgeen te begrijpen is in verband met de bijzondere (financieele) reden van zijn aankondiging.⁸⁾ Daarentegen bleven de meeste uittredende leden hun afgevaardigden zenden naar de Internationale Arbeidsconferentie, de Ontwapeningsconferentie, de Permanente Mandatencommissie, de Opiumconferentie, de Hygienische Conferentie en dergelijke.

§ 2. UITZETTING (ART. 16, LID 4).

Uitzetting uit den Bond is de facultatieve sanctie, gesteld op schending van een der verplichtingen, die voortvloeien uit het Pact. Deze sanctie is geregeld in art. 16, 4de lid.⁹⁾

In tegenstelling met de andere leden van dit artikel, die slechts sancties stellen op schending van bepaalde verplichtingen, nl. die van de artt. 12, 13 en 15, is de sanctie, in het laatste lid vermeld, geldend voor de schending van alle verplichtingen volgens het Volkenbondspact.

Omtrent de toevoeging van deze uitzettingsclausule aan art. 16 is weinig bekend. Terwijl de andere leden van art. 16 reeds van het eerste ontwerp af, zij het dan ook in een anderen vorm, in het Pact voorkwamen, heeft de met de voorbereiding van het Volkenbondsverdrag belaste Commissie deze clausule eerst in haar laatste ontwerp als laatste lid van art. 16 opgenomen. Zonder eenige discussie schijnt dit voorstel der Commissie door de Vredesconferentie aangenomen te zijn.¹⁰⁾

De uitzetting geschiedt eventueel bij beslissing van alle andere leden van den Bond, welke in den Raad vertegenwoordigd zijn. Hieruit blijkt dus stellig, dat de schuldige door zijn afwijkende stem het besluit niet kan tegenhouden, maar schijnt ook te volgen, dat hij, anders dan in het geval van art. 15, 6de lid, zelf niet aan de stemming mag deel nemen. Dit is een van de uitzonderingen op de door art. 5, 1ste lid vereischte eenstemmigheid bij besluiten, genomen door den Raad of de Vergadering.

Behalve dit verschil in eenstemmigheid bestaat er nog een verschil met art. 5, 1ste lid, nl. dit, dat art. 16, 4de lid eischt, dat bij de beslissing over de uitzetting alle leden, die in den Raad zitting hebben, aanwezig zijn en hun stem uitbrengen — immers: „L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil”, — terwijl art. 5, 1ste lid alleen maar eischt de eenstemmigheid van de leden, die op het moment der stemming in de bijeenkomst aanwezig zijn, want volgens dat lid: „les décisions sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion”. De onder de werking van art. 5, 1ste lid ingeburgerde gewoonte om de eenstemmigheid door blanco-stemmen te redden — mogelijk gemaakt door art. 19, 5de lid van het Reglement van Orde van de Vergadering en art. IX, 3de lid van dat van den Raad — kan voor de toepassing van art. 16, 4de lid geen uitkomst bieden; de tekst eischt te nadrukkelijk een besluit van alle andere Raadsleden.

Wij merken verder nog op, dat, terwijl schending van een van de verplichtingen van het Pact volgens art. 16, 4de lid een reden is om een lid uit den Bond te zetten, bij de vrijwillige uittreding volgens art. 1, 3de lid de niet-ervulling van eenige internationale verplichting de definitieve uittreding na verloop van den tweejarigen opzeggingstermijn in den weg staat en het Bondslichaamschap derhalve daarna juist laat voortbestaan.

Art. 16, 4de lid stelt dus als grond voor de uitzetting de schending van een van de verplichtingen voortvloeiende uit het Pact. De vraag rijst nu, welke deze verplichtingen zijn en of ook op schending van verplichtingen, waarop het Pact reeds een speciale andere sanctie heeft gesteld, de sanctie van uitzetting toch van toepassing kan zijn. Wij zullen de verschillende in aanmerking komende verplichtingen in de volgorde van de artikelen van het Pact nader beschouwen en tegelijkertijd nagaan, hoe de Bond zelf over de toepassing van deze sanctie denkt.

ART. 1, LID 2.

Bij het nagaan van de bepalingen van het Pact uit het gezichtspunt van art. 16, 4de lid, stuiten wij allereerst op art. 1, 2de lid, volgens welke bepaling toelating tot den Bond alleen kan geschieden, wanneer de om toelating verzoekende Staat of zelfbesturende kolonie wezenlijke waarborgen geeft van zijn oprechte bedoeling om zijn internationale verbintenissen na te komen. Buiten deze algemeene waarborgen is verschillende malen, zij het ook niet in dwingenden vorm ¹¹⁾, aan de toelating de voorwaarde van nakoming van bepaalde, niet met zooveel woorden in het Pact vermelde verplichtingen, verbonden, zooals bijv. die van afschaffing van de slavernij en van deugdelijke controle op den invoer van wapenen en munitie (Ethiopië) en van bescherming van de minderheden (Albanië, Finland, Estland, Letland, Litauen enz.).

Welk is nu het juridisch karakter van deze door de candidaatleden bij hunne toelating uitdrukkelijk aanvaarde verplichtingen? Zijn het voorwaarden, waarvan eerst de vervulling het lidmaatschap van den Bond met zich brengt (opschortende werking) en waarvan de niet-verdere-vervulling dat lidmaatschap weer doet teniet gaan (ontbindende werking) of zijn het volkenrechtelijke lasten of verplichtingen, die gedurende het lidmaatschap moeten worden nageleefd? Deze vraag heeft tot juridische uiteenzetting aanleiding gegeven zoowel met betrekking tot Luxemburg als ten aanzien van Ethiopië.

Wat Luxemburg betreft, valt te vermelden, dat bij gelegenheid van zijn toelating tot den Volkenbond op den 16den December 1920 deze Staat de toezegging heeft gedaan, zijn constitutie, die nog geheel gegrond was op het vroegere stelsel der voortdurende onzijdigheid, in overeenstemming te zullen brengen met de ver-

plichtingen, die ontstaan door de toetreding tot den Bond.¹²⁾ Daar een grondwetswijziging veel tijd in beslag nam, was deze verandering nog niet onmiddellijk geschied. De Minister van Buitenlandsche Zaken Reuter informeerde nu in April en Mei 1921 bij den Secretaris-Generaal, in welken rechtstoestand Luxemburg zich bevond tegenover den Bond, zoolang zijn Parlement de constitutie nog niet zou hebben gewijzigd. Den 21sten Juni 1921 nam de Raad het memorandum, over deze vraag door den Secretaris-Generaal uitgebracht, aan. In dat memorandum was uiteen gezet, dat de toetreding van Luxemburg definitief in werking was getreden op het moment van zijne toelating door de Vergadering. De in verband daarmee noodzakelijke verandering in zijn constitutie moest zoo snel mogelijk geschieden, opdat aan den strijd tusschen deze laatste en het Bondslidmaatschap een einde zou komen. Maar zoolang dit nog niet geschied was, zou Luxemburg niettemin het recht hebben zich in de Vergadering te laten vertegenwoordigen.¹³⁾

Tijdens de bespreking van dit memorandum in den Raad heeft Quñones de León, de Spaansche gedelegeerde, den rechtstoestand nader uiteengezet. Volgens hem zou, wanneer Luxemburg de toetreding tot den Bond niet mocht ratificeeren, er voor Luxemburg geen andere mogelijkheid bestaan dan zich vrijwillig uit den Bond terug te trekken met inachtneming van den opzeggingstermijn, vastgelegd in art. 1, 3de lid — bij gebreke waarvan Luxemburg het risico zou loopen krachtens het 4de lid van art. 16 uit den Bond gezet te worden.¹⁴⁾

Wat de Spaansche gedelegeerde met deze uitlating bedoeld heeft, is niet recht duidelijk. Mogelijk is het, dat hij hier wilde bestrijden de door Argentinië opgeworpen stelling, dat het bondslidmaatschap eerst van kracht wordt, wanneer de constitutioneele organen van den toegelaten Staat hunne goedkeuring daaraan

gehecht hebben. De Bond neemt immers aan, dat een Staat reeds door het toelatingsbesluit van de Vergadering lid wordt. Het is natuurlijk ook mogelijk, dat hij er mee heeft willen te kennen geven, dat de wijziging van de Luxemburgsche grondwet in overeenstemming met de bij de toelating opgelegde verplichting als een soort ratificatie van de toetreding moet worden verstaan. In dit geval heeft hij dus willen zeggen, dat zelfs het achterwege blijven van die „ratificatie” geen invloed zou hebben op het lidmaatschap.

Doch hoe dit zij, uit de discussies over het Luxemburgsche geval blijkt wel, dat de speciale verplichtingen, opgelegd of aanvaard bij de toelating, door den Volkenbond worden opgevat niet als opschortende of ontbindende voorwaarden, maar als lasten of verplichtingen, die tijdens het lidmaatschap moeten worden vervuld. De sanctie nu op niet-nakoming van deze bijzondere verplichtingen is die van art. 16, 4de lid, daar ook dit verplichtingen zijn, die voortvloeien uit het Pact.

Een tweede beroep op deze sanctie is in 1935 door Italië gedaan tijdens het Italiaansch-Ethiopisch geschil. Op den 4den September van dat jaar klaagde deze Staat bij monde van Aloisi Ethiopië aan, dat het de verplichtingen, aangegaan bij zijn toelating tot den Bond in 1923, niet was nagekomen.¹⁵⁾ De verplichtingen nu, die Ethiopië had aangegaan bij zijn toetreding, bestonden in de afschaffing van de slavernij en de onderwerping aan het contrôleregime van wapeninvoer in Afrika¹⁶⁾ (aanpassing aan de artt. 11, § 1¹⁷⁾), en 6 van de Convention portant révision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890; signée à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919¹⁸⁾). In haar rapport van denzelfden datum werkte de Italiaansche regeering deze beschuldiging nader uit.¹⁹⁾ De Commissie van Vijf, die door den Raad was aangewezen om

naar aanleiding van de rapporten van Italië en Ethiopië advies uit te brengen, meende te kunnen constateeren, dat de beschuldigingen van Italië zonder grond waren. Wat betreft de afschaffing van de slavernij, bleek volgens de Commissie uit de rapporten van de bevoegde organen van den Bond, dat de vorderingen in den zin van afschaffing van de slavernij wel gering waren, maar dat de Keizer alles in het werk had gesteld om de afschaffing te bewerkstelligen. En wat betreft den wapeninvoer, constateerde de Commissie van Vijf, dat Ethiopië in 1930 hieromtrent een verdrag gesloten had met Italië, Frankrijk en Groot-Brittannië en dat er voor deze drie mogendheden geen reden was geweest om de Ethiopische regeering ervan te beschuldigen, dat zij haar verplichtingen zou hebben geschonden.²⁰⁾ Italië heeft hierna zijn beschuldigingen niet meer herhaald.

Wat voor ons in deze zaak van belang is, is het volgende: door de klacht van Italië in behandeling te nemen en haar ongegrond te verklaren, heeft de Commissie van Vijf, wier rapport door den Raad aanvaard is, te kennen gegeven, dat in geval van schending van verplichtingen, aangegaan bij de toetreding, de sanctie van art. 16, 4de lid van toepassing kan zijn. Een automatisch verval van het lidmaatschap vloeit uit de schending in elk geval niet voort.

ART. 6, LID 5.

Een verdere verplichting volgt uit art. 6, 5de lid, waarin wordt bepaald, dat de uitgaven van den Bond door de leden zullen worden gedragen in de verhouding, door de Vergadering vastgesteld. Reeds van het begin van zijn bestaan heeft de Bond te kampen gehad met achterstallige contributies. Het onderwerp is dan ook vaak in de Vergadering ter bespreking gekomen. Reeds de 1ste

Vergadering van 1920 droeg aan de Amendementencommissie op maatregelen te ontwerpen tegen de leden, die niet binnen den vastgestelden termijn hun contributies betaalden. Daar het Pact geen speciale sanctie stelt op niet-betaling van de contributies, bleef slechts de sanctie van art. 16, 4de lid over. De subcommissie, die in 1921 een rapport uitbracht, zette dan ook uiteen, dat op dit geval de sanctie van art. 16, 4de lid van toepassing was, daar het hier gold de schending van een van de verplichtingen, voortvloeiende uit het Pact. Maar alvorens deze bijzonder strenge sanctie toe te passen, raadde de commissie aan de nakoming van de verplichtingen te trachten te verkrijgen door toepassing van drie andere maatregelen. Deze maatregelen zouden dan moeten zijn: het heffen van interest op het achterstallige bedrag na den vervaldag, het publiceeren van den naam der leden, die niet aan hun verplichting hebben voldaan, of een dergelijken Staat eenige rechten als Volkenbondslid ontnemen. Deze laatste maatregel zou eerst dan mogen worden gebruikt, wanneer beide andere meermalen zonder succes zouden zijn toegepast.²¹⁾ De Amendementencommissie sloot zich bij dit rapport aan. Zij was het met de subcommissie eens, dat het gebruik van dwangmiddelen niet als amendement in het Pact moest worden opgenomen, en stelde daarom alleen een resolutie voor, die door de Vergadering werd aangenomen.²²⁾

Practisch zullen deze voorgestelde dwangmiddelen echter geen resultaat hebben. Wat zal het resultaat zijn van heffing van moratoire interesten, indien de schuld zelve niet wordt betaald? Dit middel past in het nationale recht, waar allerlei executiemiddelen den crediteur ten dienste staan, maar biedt weinig vooruitzicht in de internationale verhoudingen. Het ontnemen van rechten aan de niet-betalende leden zal constitutioneel niet mogelijk zijn. Wel zouden de andere leden met den financieelen achter-

stand rekening kunnen houden bij het benoemen van de niet-permanente leden van den Raad of bij het geven van eereambten in de verschillende organen van den Bond. De eenige sanctie, die hier mogelijk schijnt, is die van art. 16, 4de lid. Maar ook hiervan zal het resultaat zeer gering zijn, daar men op deze manier zeker niet de achterstallige schulden zal ontvangen en de universaliteit van den Volkenbond zal verbreken.

In 1922 is getracht een regeling te treffen voor de moratoire interessen, zooals die in 1921 waren voorgesteld. Het denkbeeld om deze interessen te heffen, werd echter na een langdurige discussie door de 4de Commissie van de Vergadering verworpen, daar het eischen van rente van degenen, die in gebreke zijn gebleven, weinig nut heeft. ²³⁾

Naar aanleiding van een verzoek van de Vergadering ²⁴⁾ aan den Raad om het vraagstuk der achterstallige contributies nader te bestudeeren, droeg de Raad in 1927 den Secretaris-Generaal op, een rapport uit te brengen over de maatregelen, die genomen kunnen worden. Den 3den Maart legde de Secretaris-Generaal dit rapport aan den Raad over. Een nieuw denkbeeld bracht het rapport niet; het leverde alleen critiek op de voorstellen van 1921. Dienaangaande merkte de Secretaris-Generaal op, dat de sanctie van art. 16, 4de lid zeer moeilijk toe te passen zal zijn, daar de ontrouw aan de verplichting tot het betalen van contributie niet als zoo opzettelijk kan worden aangerekend, dat zij aanleiding zou kunnen geven aan den Raad of de Vergadering om haar te beschouwen als een ernstige verbreking van de verplichtingen. De maatregel om de betaling af te dwingen door aan deze Staten zekere rechten te ontnemen, leek hem constitutioneel niet mogelijk en tevens ook niet practisch, daar dit aanleiding zou kunnen geven tot uittreding uit den Bond. Betreffende de mogelijkheid van het heffen van moratoire interessen

huldigde hij dezelfde meening als de 4de Commissie van 1922.²⁵⁾ De Raad besloot dit rapport door te zenden aan de Vergadering onder bijvoeging van het in den Raad door den Roemeenschen gedelegeerde Titulesco opgestelde rapport, dat als volgt luidde: „J'ai examiné le mémoire du Secrétaire général et j'estime que l'obligation de payer les contributions est sanctionnée par l'article 16 du Pacte. En effet l'exécution de l'obligation d'assistance prévue par le Pacte ne pourrait être assurée si, en raison du défaut de paiement, l'institution grâce à laquelle l'obligation d'assistance se réalise se trouvait placée dans une situation difficile au point de vue de l'exercice de ses fonctions. Mais d'autre part, l'obligation de paiement n'est pas de celles qui pourraient entraîner l'exclusion d'un membre automatiquement, par le seul fait de son inexécution. Il faut que le défaut de paiement soit accompagné de circonstances de fait caractéristiques qui démontrent l'intention de manquer aux obligations issues du Pacte.”²⁶⁾ Deze rapporten werden door de Vergadering aangenomen.

Nog steeds had men dus geen middel gevonden om de achterstallige contributies te innen. Het getal der niet-betalende leden bleef groeien. In 1931 werd den Secretaris-Generaal opgedragen onderhandelingen te voeren met deze Staten over de vereffening van hun schulden en daarover een rapport uit te brengen aan den Raad. Dit leidde in 1932 tot annuleering van een deel der schuld van Nicaragua, daar dit land financieel zwaar te lijden had gehad door een aardbeving.²⁷⁾ China kreeg in 1931 reeds een bijzondere regeling.²⁸⁾ Gedurende de besprekingen kwamen verschillende gedelegeerden, zooals de Nederlandsche Loudon²⁹⁾, de Noorsche Hambro³⁰⁾, de Japansche Sato³¹⁾, op tegen het feit, dat de Staten, die hun contributies niet betaalden, worden behandeld op gelijken voet met, soms zelfs met meer onderscheiding dan, de andere Staten. De Italiaansche gedelegeerde Bian-

chini memoreerde nog eens, dat de sanctie van art. 16, 4de lid toepasbaar is op niet-naleving van deze financieele verplichting.

De Indische gedelegeerde kwam in 1933 met twee voorstellen. De onderdanen van de Staten, die hun contributies niet betaald hebben, zouden niet benoemd kunnen worden voor posten in de verschillende organisaties van den Bond en den gedelegeerden zou verzocht moeten worden om voor de eereambten geen vertegenwoordigers van Staten, die hun contributies niet betaalden, te benoemen.³²⁾ Deze voorstellen houden geen rekening met slechte economische toestanden, die oorzaak kunnen zijn van achterstalligheid in de betaling. En mag trouwens niet-betaling een reden zijn om de capaciteiten, die te vinden zijn bij de onderdanen van het niet-betalende land, uit te schakelen uit den Bond? Het tweede voorstel is beter uit te voeren, met de medewerking van de leden. De voorstellen zijn niet terstond aangenomen, maar in 1934 onderzocht door een subcommissie. Zij meende, dat er geen grond aanwezig was om deze voorstellen aan te nemen.

Wij zien dus, dat de Bond in dit geval de sanctie van art. 16, 4de lid niet durft toe te passen. Hij zoekt steeds naar andere maatregelen, maar kan niet tot overeenstemming komen. Het euvel der niet-betaling blijft dan ook voortbestaan, zij het in den jongsten tijd met eenige verbetering.

ART. 8.

Voor de verwezenlijking van de grondgedachte van den Bond, de vredelievende beslechting van internationale geschillen, zal voornamelijk noodig zijn een ver doorgevoerde vermindering van de nationale bewapeningen. De ontwerpers van het Pact hebben dit denkbeeld dan ook uitgewerkt, zij het in vage bewoordingen. De ontwapening is aan de leden n l. n i e t opgelegd als een algemeene rechtsverplichting.

Het eerste lid van art. 8 constateert weliswaar, dat de instandhouding van den vrede de vermindering van de nationale bewapeningen eischt tot het minimum, dat vereenigbaar is met de nationale veiligheid en met de uitvoering der internationale verplichtingen, gevorderd door een gemeenschappelijke actie, maar het gaat hier kennelijk slechts om de erkenning — in den vorm van een inleidende bepaling — van een algemeen beginsel door de leden van den Bond („les Membres de la Société reconnaissent”) en nog niet om een juridische verplichting. Door deze erkenning is alleen de moreele verplichting ontstaan om zich voortaan ook naar deze erkenning te gedragen.

Art. 8 vervolgt dan, dat de Raad plannen zal voorbereiden voor deze vermindering, waarbij hij rekening zal moeten houden met de aardrijkskundige ligging en de bijzondere omstandigheden van elken Staat. Deze plannen zullen vervolgens aan de verschillende regeeringen ter beslissing moeten worden voorgelegd. Zijn deze plannen van den Raad eenmaal aanvaard, dan zal volgens art. 8, 4de lid de vastgestelde grens der bewapening niet meer zonder zijn toestemming overschreden kunnen worden. Eerst door die aanvaarding wordt de moreele verplichting der Bondsleden volgens het eerste lid omgezet in een rechtsplicht. En deze rechtsverplichting zal, in geval van schending, ongetwijfeld vallen onder de sanctie van art. 16, 4de lid.

Het 6de lid van dit artikel legt echter reeds thans een juridische verplichting op aan alle leden van den Bond. Zij verbinden zich daarbij nl. elkander wederkeerig op de meest open en volledige wijze alle inlichtingen te verstrekken betreffende de schaal hunner bewapening, hun militaire, vloot- en luchtvaartprogramma's en den staat van diegene van hun industrieën, welke aan corlogsdoeleinden kunnen worden dienstbaar gemaakt. De sanctie op schending van dezen rechtsplicht is ook hier weer die van

art. 16, 4de lid. Een Staat, die doorgaat met verkeerde inlichtingen te geven of in het geheel geen inlichtingen geeft, maakt zich schuldig aan schending van zijne verplichtingen, een schending, die van zeer ernstigen aard kan zijn, omdat zij een wedloop in de bewapening en het ontstaan van oorlogsgevaar tot gevolg kan hebben.

De Bond heeft nooit over de toepassing van de sanctie van art. 16, 4de lid gesproken met betrekking tot de openbaarheid op het punt der bewapening, alhoewel men vaak beschuldigingen hoort uitspreken over het geheimhouden ervan. In 1931 bleek immers, dat maar 25 van de 65 Staten, die door de Ontwapeningscommissie uitgenoodigd waren inlichtingen te geven omtrent hun bewapening, aan dit verzoek hadden voldaan.

ART. 10.

De volgende verplichting stelt art. 10 van het Pact. Eigenlijk hebben wij hier te doen met twee verplichtingen. Een negatieve verplichting der leden om de territoriale integriteit en de bestaande politieke onafhankelijkheid hunner medeleden te eerbiedigen en een positieve om deze integriteit en onafhankelijkheid tegen elken buitenlandschen aanval te handhaven.

Niet alleen beweren enkele auteurs, maar ook President Wilson heeft verklaard, dat de verplichtingen uit art. 10 geen juridische, maar enkel moreele verplichtingen zijn.³³⁾ Deze kwestie is zoo belangrijk, dat wij de argumenten, die daarvoor door Wilson aangevoerd zijn, nader moeten beschouwen. Hij baseerde zijn meening op drie argumenten, aangevoerd tijdens de debatten over art. 10 met de Commissie van Buitenlandsche Zaken uit den Senaat op 19 Augustus 1919.

Als eerste argument, dat art. 10 niet meer dan moreele verplich-

tingen zou vestigen, voerde hij aan, dat het geen sanctie stelt op niet-nakoming van de twee verplichtingen. Het is waar, dat art. 10 zelf geen sanctie stelt, maar Wilson ziet over het hoofd de algemeene sanctie van art. 16, 4de lid, die immers geldt voor de schending van welke verplichting ook, die voortvloeit uit het Pact. Trouwens, zelfs indien deze sanctie niet voorzien was, zou dit feit nog geen aanleiding geven om de verplichtingen uit art. 10 te verzwakken tot enkel moreele verplichtingen. Immers de gewone garantieverdragen stellen menigmaal ook geen sancties op de nakoming van de aangegane verplichting, terwijl toch de juridische waarde van deze verdragen niet ontkend wordt. Ook bij niet uitdrukkelijke vaststelling van de sanctie kunnen de Staten, die aan hun verplichtingen uit deze verdragen en uit die van art. 10 voldoen, de Staten, die in gebreke zijn gebleven, door allerlei diplomatieke middelen dwingen aan hun verplichtingen te voldoen en zij kunnen sinds de instelling van het Internationaal Gerechtshof hen zelfs dagvaarden voor dit instituut, waar zij dan schadevergoeding kunnen eischen voor de schade, geleden door het in gebreke blijven van de gedagvaarde Staten.

Als tweede argument zegt Wilson, dat de garandeerende Staten zelf vaststellen, of de garantieverplichting van art. 10 zich voordoet. Zelfs wanneer wij aannemen, dat deze stelling juist is, volgt daaruit nog niet zonder meer, dat het artikel alleen maar een moreele verplichting vestigt. Het recht tot zelfstandige vaststelling verandert niets aan het rechtskarakter van den garantieplicht. Ook bij de meeste gewone garantieverdragen stelt de garandeerende Staat zelf vast, of het garantiegeval zich voordoet. Toch wordt het juridisch karakter van de aangegane verbintenis om deze reden niet in twijfel getrokken. Trouwens het recht tot vaststelling zou ook dan niet zoo geheel zelfstandig zijn. De contrôle van de mede-garandeerende Staten en van den garan-

deerden Staat en de toepassing van de mogelijke sancties, onder het eerste argument genoemd, beperken deze zelfstandigheid in hooge mate. Het is echter niet eens juist, dat de Staten in het geval van art. 10 zelf het garantiegeval vaststellen. Dit zal geschieden door den Raad, wat duidelijk volgt uit de woorden van art. 10. De Raad adviseert omtrent de middelen om de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke verbintenis te verzekeren. Hoe zal de Raad adviseeren omtrent deze middelen, wanneer hij niet allereerst heeft uitgemaakt, of het garantiegeval aanwezig is? Juist daaruit, dat de Staten volgens art. 10 alleen maar vrij zijn in de toepassing van de middelen, die door den Raad worden aanbevolen ³⁴⁾, blijkt duidelijk, dat de beslissing van den Raad, of het garantiegeval aanwezig is, bindende kracht heeft. ³⁵⁾

Als derde argument voert Wilson aan, dat de garandeerende Staten zelf de hulpmiddelen bepalen voor de nakoming van hun verplichtingen uit art. 10. Ook hier hebben de garandeerende Staten een „element of judgment”, dat de verplichting tot een moreele zou maken. Het is juist, zooals Wilson zegt, dat de garandeerende Staten in het geval van art. 10 op advies van den Raad zelf de garantiemiddelen vaststellen. Maar Wilson ziet over het hoofd, dat de Staten, door een garantieverdrag te sluiten — in dit geval: door toe te treden tot het Pact — de juridische verplichting op zich nemen, tenminste de allernoodzakelijkste hulpmiddelen aan te wenden, indien, zooals het geval is in art. 10, de hulpmiddelen niet uitdrukkelijk vermeld staan. Dit art. 10 bepaalt alleen maar, dat de Raad advies zal geven over de te nemen maatregelen. Dit advies is niet bindend, maar heeft een sterke moreele kracht. Immers bij het geven van het advies zal de Raad zich allereerst een meening vormen over de „noodzakelijke” maatregelen, waartoe de garandeerende Staat verplicht is over te gaan. Indien een Staat deze voorgestelde „noodzakelijke”

maatregelen, die noodig zijn om zijn verplichting na te komen, niet toepast, zal hij in conflict komen met den Raad, immers de Raad zelf beoordeelt aan de hand van art. 16, 4e lid weer, of de noodige maatregelen genomen zijn om de verplichting uit art. 10 na te komen. Dus de Staten zijn niet zoo vrij in de beoordeeling van de hulpmiddelen als Wilson meent.

De zeer duidelijke redactie van art. 10 zelf, dat spreekt van „s'engagent” en „assurer l'exécution de cette obligation”, bevestigt de hierboven uiteengezette theorie, dat art. 10 aan de leden van den Bond wel degelijk een juridische verplichting oplegt, waarvan de verloochening eventueel onder de sanctie van art. 16, 4de lid valt. Over een mogelijke toepassing van deze sanctie is door den Bond echter nooit gesproken en met de verplichtingen, die art. 10 oplegt, hebben de leden het ook nooit ernstig genomen.

ARTT. 12, 13 EN 15.

De artt. 12, 13 en 15 leggen aan de leden verschillende verplichtingen op:

1. om een geschil, dat dreigt of reeds uitgebroken is, te onderwerpen hetzij aan arbitrage of een rechterlijke uitspraak, hetzij aan het onderzoek van den Raad, al naar gelang van de omstandigheden;
2. om geen oorlog te beginnen binnen drie maanden na de scheidsrechterlijke of rechterlijke beslissing of het rapport van den Raad;
3. om de rechterlijke of arbitrale uitspraak te goeder trouw uit te voeren;
4. om geen oorlog te beginnen tegen een lid van den Bond, dat zich naar de uitspraak gedraagt.

Schending van deze verplichtingen staat onder de speciale sancties van de eerste drie leden van art. 16.

Kan nu vóór, tijdens of na de toepassing van deze sancties ook de sanctie van het 4de lid worden toegepast? Dit is zeer goed mogelijk. De sanctie van het 4de lid is even goed van toepassing als die van de eerste drie leden. Immers het 4de lid maakt geenerlei uitzondering voor de reeds op andere wijze door het Pact gesanctioneerde verplichtingen. Het spreekt duidelijk van de schending van een van de verplichtingen voortvloeiende uit het Pact, waaronder dan even goed de verplichtingen van de artt. 12, 13 en 15 vallen, evenals die van art. 18, dat ook een speciale sanctie stelt. Het is een andere kwestie of deze sanctie van lid 4 practisch ooit vóór die van de andere drie leden zal worden toegepast. Immers de oorlog zal dan zeker wel een volgend feit worden.

ARTT. 16 EN 17.

De eerste drie leden van art. 16 regelen dus de sancties in geval een lid van den Bond overgaat tot den oorlog, in strijd met de boven vermelde verplichtingen. Het schuldige lid zal dan ipso facto geacht worden een oorlogsdaad te hebben begaan tegen alle andere leden van den Bond. Deze zijn dan volgens het eerste lid verplicht terstond alle handels- en financieele betrekkingen met dat lid te verbreken, verder alle betrekkingen tusschen hun onderdanen en die van den Staat, die het Pact schendt, te verbieden en een einde te maken aan alle financieel-, handels- en persoonlijk verkeer tusschen onderdanen ³⁶⁾ van dien Staat en die van elken anderen Staat, onverschillig of hij lid is van den Bond. Over mogelijke militaire sancties wordt door den Raad alleen maar advies uitgebracht: op dit punt zullen de Staten, die

verplicht zijn de sancties toe te passen, zelf oordeelen of zij eraan willen deelnemen (2de lid).

Verder moeten de leden van den Bond elkander wederkeurig steun verleen en bij de toepassing der sancties, om op die manier de verliezen en bezwaren, die eruit kunnen voortvloeien, zooveel mogelijk te beperken. Zij moeten de noodige voorzieningen treffen om den doortocht over hun gebied te vergemakkelijken voor de strijdkrachten van elk lid van den Bond, dat deelneemt aan de militaire sancties (3de lid).

Deze sancties treden ook in werking, indien, in geval van een geschil tusschen een lid en een niet-lid van den Bond, dit niet-lid van den Bond, uitgenoodigd zijnde om de verplichtingen van het Bondslidmaatschap ter beslechting van het geschil te aanvaarden, weigert deze verplichtingen te aanvaarden en overgaat tot den oorlog (art. 17).

De niet-nakoming nu van de verplichting om de bovengenoemde sancties toe te passen, kan gestraft worden met uitzetting uit den Bond.

De economische en financieele sancties van art. 16 zijn tot nog toe éénmaal toegepast en wel in het Italiaansch—Ethiopisch geschil tegen Italië in 1935. Oostenrijk, Hongarije en Albanië hebben toen bezwaren ingebracht tegen hunne deelneming aan toepassing van deze sancties. De Raad heeft zich bij deze bezwaren neergelegd. Dit is volstrekt in strijd met den zin van art. 16. Het eerste lid stelt de juridische verplichting om de economische en financieele sancties terstond toe te passen, indien een oorlog, in strijd met de artt. 12, 13 of 15, is uitgebroken. De leden hebben rechtens geen verdere keus en missen dus de vrijheid om zelfstandig te beoordeelen, of zij deze sancties tegen den aanvaller wenschen toe te passen. De mogelijkheid van een zelfstandige beoordeeling is voor ieder Bondslid alleen openge-

laten voor de vraag, of een Staat als aanvaller is opgetreden en welke militaire sancties zullen worden toegepast.

Echter niet alleen bij de weigering van toepassing van de sancties tegen een aanvaller, maar ook bij een slechte toepassing daarvan is uitzetting uit den Bond krachtens art. 16, 4de lid rechtens mogelijk.

ART. 18.

De volgende verplichting stelt art. 18. Dit artikel bepaalt, dat elk verdrag of internationale verbintenis, voortaan door een lid van den Bond aangegaan, onmiddellijk bij ³⁷⁾ het secretariaat zal moeten worden ingeschreven. Op deze verplichting is in art. 18 zelf als sanctie gesteld, dat geen dezer verdragen of internationale verbintenissen bindend zal zijn vóór de inschrijving. Naast deze bijzondere sanctie staat de algemeene sanctie van art. 16, 4de lid.

Is deze algemeene sanctie nu ook toepasselijk in geval van niet-naleving van art. 18, — is zij nu wel noodig om het doel van art. 18 te verwezenlijken? Dit doel is een einde te maken aan de geheime verdragen; Wilson wenschte te verkrijgen „open diplomacy”.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zullen wij nader moeten nagaan, welke rechtskracht de registratie heeft binnen het algemeene kader van het traditioneele volkenrecht.

Onder de werking van het Pact zijn hierover verschillende meeningen ontstaan, zoowel in kringen van den Bond als bij de schrijvers. Reeds in de eerste Vergadering stelde de Nederlandsche gedelegeerde Jhr. van Karnebeek deze vraag, welke de rechtskracht van de registratie is, en wel naar aanleiding van een rapport van den Secretaris-Generaal over het werk van den

Raad.³⁸⁾ Van Karnebeek meende, dat volgens de letter van den tweeden volzin van het artikel een verdrag in het geheel niet bindend is vóór de registratie. De partijen zouden volgens hem tusschen ratificatie en registratie in dezelfde situatie verkeerden als in den tijd, die verloopt tusschen onderteekening en ratificatie.³⁹⁾ Ook de Italiaansche gedelegeerde gaf een interpretatie, maar van geheel andere strekking: z.i. zou door de ratificatie een verdrag ook voortaan wel degelijk bindend worden tusschen partijen, maar zou het voorschrift alleen meebrengen, dat zonder registratie op een verdrag geen beroep zou kunnen gedaan worden bij den Volkenbond en zijn organen.⁴⁰⁾

Op voorstel van Jhr. van Karnebeek werd aan den Raad gevraagd de juridische draagwijdte van dit artikel door een speciale commissie te laten onderzoeken. De Raad voldeed aan dit verzoek en stelde in 1921 een Juristencomité samen, dat tot opdracht kreeg „den geest en de juridische draagwijdte van artikel 18” te bestudeeren. Deze commissie stelde een rapport op, waarin zij het oogenblik der registratie het tijdstip noemde, waarop een verdrag volledig juridisch effect krijgt zoowel tusschen partijen als tegenover derden. De partijen zijn echter in den tijd tusschen ratificatie en registratie niet meer vrij, zoodat éézijdige opzegging niet meer mogelijk is.⁴¹⁾ Het rapport van het Juristencomité is door de Vergadering aangehouden, zoodat het tot een authentieke uitlegging niet is gekomen.

Ook het Institut de Droit International heeft art. 18 bestudeerd en aan de registratie dezelfde uitlegging gegeven, als de Juristencommissie in 1921.⁴²⁾

In de literatuur zijn de meeningen eveneens zeer uiteenlopend. Schücking en Wehberg nemen aan, dat een verdrag eerst door de registratie bindende kracht verkrijgt, maar dan ook *ex tunc* werkt.⁴³⁾ Ray meent, dat een verdrag de partijen niet bindt vóór

de registratie.⁴⁴⁾ Hoyer hangt de meening aan van de Juristen-commissie⁴⁵⁾, terwijl Hatschek van gevoelen is, dat de ratificatie het tijdstip is, waarop ieder van de partijen het recht verkrijgt het verdrag te doen registreeren en daardoor de andere partijen definitief te binden.⁴⁶⁾

Ook internationale arbitrage-organen hebben zich soms met deze vraag bezig gehouden. Zoo de Fransch-Mexicaansche claims-commissie onder voorzitterschap van Prof. Verzijl, die in zijn vonnis no. 30-A van 1928 over de ontvankelijkheid van de claim van den Libanees Pablo Nájera zich in het algemeen bij de interpretatie van de Commissie van 1921 heeft aangesloten.⁴⁷⁾

Al de bovengenoemde theorieën stuiten op bezwaren, waar verdragen in het spel komen, die gesloten zijn tusschen een Bondslid en een niet-Bondslid, welke verdragen volgens art. 18 ook geregistreerd moeten worden. Het ontwerp Hurst-Miller hield alleen nog maar een regeling in voor verdragen „entered into between States Members of the League”.⁴⁸⁾ Op voorstel van Vesnitch werden de aangehaalde woorden in art. 18 echter in de 7de Commissievergadering van 8 Februari 1919 gewijzigd in: „entered into by any State a member of the League”. Het resultaat van deze verandering was de verplichting voor de leden van den Bond om voortaan ook verdragen tusschen hen en niet-leden te doen registreeren. De sanctie op art. 18 is op voorstel van Wilson ook in dezelfde vergadering opgenomen, echter vóórdat de wijziging was aangebracht.

Volgens de meening, dat een verdrag eerst rechtskracht verkrijgt door de registratie, wordt ook een niet-Bondslid betrokken in het mechanisme van den Bond, hetgeen onmogelijk is. Volgens sommige schrijvers⁴⁹⁾ zou men daarom voor de niet-leden moeten aannemen, dat reeds de ratificatie voor hen bindend was. Men zou in deze theorie tot de vreemde slotsom komen, dat in het

geval van een verdrag, gesloten tusschen een Bonds lid en een niet-lid, het niet-lid na de ratificatie zich op het verdrag kan beroepen, maar het Bonds lid zelf niet. Indien men deze opvatting voor beide partijen van het verdrag zou willen laten werken, zou men een onderscheid moeten maken tusschen verdragen, gesloten tusschen Bonds leden onderling en tusschen Bonds leden en niet-Bonds leden. In het volkenrecht is de werking van de verdragen voor alle Staten dezelfde, nl. dat zij rechtskracht verkrijgen door de ratificatie. Door de stichting van den Bond en door de toetreding tot dit instituut is het natuurlijk mogelijk geworden, dat een bepaalde categorie van Staten, de Bonds leden, overeengekomen zijn een andere regeling van het intreden der verbindbaarheid te erkennen. Maar uitgesloten is het, dat dan in het mechanisme van dit instituut een onderscheid wordt gemaakt tusschen twee soorten van verdragen, zonder dat dit uitdrukkelijk is overeengekomen. Ook de sanctie maakt geen onderscheid tusschen verdragen, gesloten tusschen Bonds leden, en die, gesloten tusschen Bonds leden en niet-Bonds leden. Er wordt immers gesproken van „ces”, dus de verdragen bedoeld in het eerste lid.

Ook de boven vermelde, buiten elk verband met den Volkenbond staande, Fransch-Mexicaansche claims-commissie heeft zich met deze moeilijkheid moeten bezighouden. De situatie was daar toevallig deze, dat Mexico, toen nog niet lid van den Bond, zich tegenover Frankrijk beriep op — bovendien ten onrechte beweerde — niet-registratie van de claims-conventie van 1923, die Mexico eenzijdig belastte. De Voorzitter heeft daartegenover het volgende standpunt ingenomen: De Conventie was tusschen partijen bindend geworden door de uitwisseling van de ratificatieoorkonden. Ten aanzien van Mexico was art. 18 *res inter alios acta*, zoodat dat artikel noch te zijnen nadeele, noch te zijnen

voordeele inbreuk kon maken op het traditioneele volkenrecht. Mexico kon de conventie dus overal, eventueel ook voor den Volkenbond en zijn organen, inroepen, maar aan den anderen kant kon het zich te zijner bevrijding niet op de niet-registratie ervan beroepen. Zou daarentegen Frankrijk inderdaad verzuimd hebben de conventie te doen registreeren, dan zou het ten overstaan van den Volkenbond en zijn organen op de conventie geen beroep kunnen doen, zelfs al kon Mexico dit zijnerzijds wèl. Deze hinkende processueele positie zou Frankrijk aan zijn eigen rechtsverzuim te wijten hebben. Een van den Volkenbond onafhankelijke instantie zou echter gerechtigd zijn de niet-naleving van art. 18 in een dergelijk geval te negeeren.⁵⁰⁾ Echter voor de verdragen, gesloten tusschen Bondsleden onderling, nam de Voorzitter — zooals wij reeds boven zeiden — het standpunt in van de Juristencommissie: vóór de registratie zijn deze verdragen slechts natuurlijke verbintenissen, die voor géén instantie, zelfs niets voor een instantie buiten den Volkenbond staande, afdwingbaar zijn.

Wij daarentegen maken tusschen de verdragen genoemd in art. 18 geen onderscheid, al naar gelang zij tusschen Bondsleden of tusschen een Bondslid en een niet-Bondslid zijn gesloten, en komen dan ook tot de conclusie, dat een zoodanig verdrag bindend wordt, zoowel tusschen partijen als tegenover derden, reeds vóór de registratie, maar dat er alleen door de leden voor de organen van den Bond, zooals den Raad, de Vergadering, het Internationaal Gerechtshof e.a., geen beroep op kan worden gedaan dan na de beteekening bij het secretariaat.

De sanctie van art. 18 bereikt dus in het geheel niet het door Wilson beoogde doel. Dit zal beter bereikt kunnen worden door de sanctie van art. 16, 4de lid, daar deze een zich verder uitstrekende werking heeft. De dreiging met uitzetting kan den in gebreke zijnden Staat zijn houding doen veranderen.

ART. 20.

Art. 20 verheft allereerst het geheele Volkenbondspact tot dwingend recht door uitdrukkelijk te bepalen, dat de Bondsleden, ieder voor zich erkennen, dat (op het oogenblik van intreden in den Bond) het Pact een einde maakt aan alle (vóór dien tijd) door hen onderling gesloten verdragen, die met de bepalingen daarvan in strijd zijn. Afgezien van deze automatische werking van art. 20, legt het aan de leden nog twee verplichtingen op:

1. om in de toekomst geen met het Pact strijdige verbintenissen meer aan te gaan (lid 1);
2. om onmiddellijk maatregelen te nemen ten einde zich vrij te maken van verbintenissen, welke zij vóór hun toetreding (met niet-leden) mochten hebben gesloten en die met de bepalingen van het Pact onvereinigbaar mochten zijn (lid 2).

Wegens een verschil in de twee authentieke teksten van lid 1 is er eenige twijfel mogelijk, of de eerste dezer beide verplichtingen alleen geldt voor de verdragen, die de leden in de toekomst onder elkaar mochten willen sluiten, of ook voor de verdragen, die zij mochten willen aangaan met niet-Bondsleden. De Fransche tekst verbiedt den leden n.l. niet uitdrukkelijk om in de toekomst met het Pact strijdige verdragen met niet-leden te sluiten.⁵¹⁾ De verplichting, in het tweede deel van het 1ste lid genoemd, slaat — strikt genomen — in den Franschen tekst alleen terug op „obligations ou ententes inter se”, terwijl de Engelsche tekst daartegenover alle toekomstige verdragen in deze verplichting betreft, dus ook die, welke met niet-leden van den Bond gesloten mochten worden. Zoowel het grootere gezag, dat aan den oorspronkelijken Engelschen tekst toekomt, als de kennelijke strekking van de bepaling rechtvaardigen de slotsom, dat het uitdrukkelijke verbod voor alle verdragen geldt.

In het 2de lid verplichten de leden zich, onmiddellijk na hun toetreding maatregelen te nemen om zich vrij te maken van met het Pact strijdige verdragen, welke zij met een niet-lid van den Bond vóór hun toetreding mochten hebben gesloten. Ook in verband met deze verplichting meenen wij te mogen aannemen, dat de Engelsche tekst voor het 1ste lid doorslag gevend is, daar wij toch moeilijk kunnen veronderstellen, dat de Bond voor de toekomst den leden zou toestaan verdragen, strijdig met het Pact, te sluiten met niet-leden, terwijl hij eischt, dat oude verdragen van dien aard moeten worden afgeschaft.

Deze twee verplichtingen, in art. 20 neergelegd, worden nu gesanctioneerd door art. 16, 4de lid. Uitzetting komt dus in aanmerking, in geval Bondsleden mochten overgaan tot sluiting van nieuwe met het Pact strijdige verdragen, hetzij onderling, hetzij met niet-leden van den Bond, en eveneens in geval zij mochten nalaten stappen te doen om van oude strijdige verbintenissen, vóór hun toetreding met niet-leden aangegaan, ontslagen te worden.

Welke verdragen vallen nu onder deze sanctie?

De meening is wel eens verdedigd, dat alleen strijdige alliantieverdragen onder de verschillende bepalingen van art. 20 zouden vervallen. Deze meening grondt zich op de besprekingen ter vredesconferentie, alwaar de gedelegeerden hoofdzakelijk over deze verdragen spraken. Maar ware dit de uitsluitende bedoeling geweest, dan zouden de ontwerpers van het Pact in hunne uitvoerige bepaling zeker uitdrukkelijk alleen deze verdragen vermeld hebben en niet den ruimen tekst gekozen hebben van: „alle verplichtingen of afspraken, welke onvereinigbaar zijn met de bepalingen van het Pact”.

Tijdens de besprekingen over art. 20 ter Vredesconferentie van Versailles heeft van Fransche zijde de gedelegeerde Larnaude de

vraag gesteld, welk orgaan zal uitmaken, of een verdrag strijdig is met het Pact.⁵²⁾ President Wilson meende, dat de publieke opinie dit zou moeten uitmaken, omdat van haar een sterke moreele kracht uitgaat, sterker dan de kracht, van een scheids-gerecht uitgaande. Veniselos, de Grieksche gedelegeerde, en Lord Robert Cecil, de Engelsche, meenden, dat de Secretaris-Generaal, indien hij denkt, dat een aangeboden verdrag in strijd is met een van de verplichtingen uit het Pact, dit verdrag zou moeten voorleggen aan den Raad. Ook Vesnitch (Servië) verzette zich tegen de opvatting van Wilson en wenschte deze verdragen voorgelegd te zien aan den Raad, die dan een uitspraak zou moeten doen. Definitief werd er echter niets bepaald in art. 20. Maar toch heeft het verdrag deze kwestie stilzwijgend geregeld. Immers art. 20 legt aan de leden verschillende verplichtingen op, die gesanctioneerd worden door art. 16, 4de lid. Het bevoegde orgaan is hier de Raad. Dus is het ook de Raad, die bevoegd is te oordeelen over de al of niet strijdigheid van een verdrag met het Bondspact. Iedere Staat en niet alleen de Secretaris-Generaal zal het recht hebben een dergelijk verdrag vóór den Raad te brengen. Deze zal het advies kunnen inwinnen van het Internationaal Gerechtshof. Maar het Pact geeft ons ook nog andere rechters. Mogelijk is het bijv., dat er tusschen twee leden een conflict ontstaat juist over de vraag, of een tusschen hen bestaand verdrag wel met het Pact in overeenstemming is. In dat geval zal de procedure van art. 12 kunnen gaan werken. Dan zullen buiten uitspraken van den Raad ook beslissingen van een scheidsgerecht of arresten van het Internationaal Gerechtshof mogelijk zijn. Ook in geval van toepassing der sancties kan deze kwestie ter sprake komen. Handelsverdragen, doorvoerverdragen, internationale spoorweg- en scheepvaarttractaten en dergelijke kunnen in strijd zijn met verplichtingen, voortvloeiende uit art. 16.

ART. 22.

Art. 22 regelt den rechtstoestand van de gebieden, waarvan Duitschland en Turkije in de vredesverdragen van Versailles en Lausanne afstand hebben gedaan. Het bestuur over de volken, wonende op deze gebieden, is aan verschillende Staten toevertrouwd in den vorm van een voogdij, welke zij uitoefenen als mandatarissen in naam van den Bond. Het artikel legt niet met zooveel woorden den mandatarissen de verplichting op het mandaatgebied naar behooren te besturen, maar verplicht hen jaarlijks aan den Raad een rapport uit te brengen over hun bestuur van de hun toevertrouwde gebieden. Blijft de mandataris nalatig in zijn verplichting om een rapport in te leveren, dan zal de sanctie van art. 16, 4de lid op hem kunnen worden toegepast. De Raad zal nu voor zich zelf moeten opstellen, welke verplichtingen voortvloeien uit de voogdij over een mandaatgebied en daaraan de rapporten toetsen. Voldoet het bestuur niet aan de door den Raad gestelde eischen, dan zal de Raad kunnen overgaan tot uitsluiting van den mandataris uit den Bond. Welke gevolgen deze uitsluiting uit den Bond voor den uitgewezen mandataris heeft voor het behoud van de voogdij over het mandaatgebied zullen wij later nagaan (hoofdstuk III, § 4).

ART. 23b.

In art. 23b verplichten de leden zich tot een rechtvaardige behandeling van de inboorlingen in de aan hun bestuur onderworpen gebieden.

Niet-nakoming van deze verplichting is door den Engelschen Minister van Buitenlandsche Zaken Eden in 1934 verweten aan Liberia. Reeds in 1929 vestigden de Vereenigde Staten

de aandacht van Liberia op den slechten toestand van zijn inboorlingen, een toestand, die nauwelijks verschilde van slavernij. Liberia stelde toen een internationale commissie samen, bestaande uit vertegenwoordigers van den Bond, de Vereenigde Staten en Liberia, met de taak deze beschuldiging te onderzoeken. De commissie bevestigde haar. Met steun van Engeland en de Vereenigde Staten heeft toen Liberia de hulp van den Bond ingeroepen. De Raad liet door een speciale commissie een rapport uitbrengen. In dit rapport werd gewezen op den slechten toestand, die in Liberia voor de inboorlingen heerscht wegens de vijandschap tusschen de besturende klasse van Amerikaansche Liberianen en de oorspronkelijke bevolking. Verder stelde het rapport vast, dat de regeering geen enkelen hygiënischen maatregel treft en dat de financiën in zeer slechten staat verkeerden. Voorstellen werden gedaan aan Liberia: financieele hulp werd toegezegd, maar de regeering moest een einde maken aan den op het moment heerschenden toestand. Liberia heeft deze voorstellen slechts aanvaard onder voorbehouden, die vrijwel gelijk stonden met een weigering. In 1934 wees Eden in den Raad op het feit, dat Liberia zijn verplichting, voortvloeiende uit art. 23b, ernstig heeft verbroken. De Raad zou dus het recht hebben de sanctie van art. 16, 4de lid toe te passen. Eden meende echter, dat uitsluiting niet de methode is om de kwestie op te lossen en stelde dan ook voor nieuwe onderhandelingen te voeren.⁵³⁾

Ook Italië beriep zich tijdens het Italiaansch-Ethiopisch geschil op de schending van art. 23b door Ethiopië.⁵⁴⁾

ART. 25.

De laatste verplichting, die voor vermelding in aanmerking komt,

is neergelegd in art. 25, waarbij de leden zich verbinden de oprichting en samenwerking van behoorlijk geautoriseerde vrijwillige nationale Roode-Kruisorganisaties aan te moedigen en te begunstigen, die zich ten doel stellen de bevordering der gezondheid, het voorkomen van ziekte en de verzachting van het lijden in de wereld. Ook deze verplichting zou theoretisch tot toepassing van art. 16, 4de lid kunnen leiden.

Zooals wij boven uiteen gezet hebben, kent het Volkenbondspact dus talrijke verplichtingen, die gesanctioneerd worden door art. 16, 4de lid. Deze sanctie is zeer streng en zeer gevaarlijk voor de universaliteit van den Volkenbond. Eerst nadat alle mogelijke andere middelen aangewend zijn zonder eenig succes, zal de Raad moeten overgaan tot toepassing van deze sanctie bij een ernstig verzuim. Ook de ontwerpers van het Pact hebben waarschijnlijk de strengheid van deze sanctie gevoeld. Zij hebben dan ook den Raad niet verplicht de sanctie toe te passen, maar alleen de mogelijkheid er toe opengelaten. Het artikel spreekt immers niet van „moet”, maar van „kan”.

Alhoewel verschillende verplichtingen vaak grovelijk door de leden zijn geschonden, is de Bond nog nooit overgegaan tot toepassing van deze sanctie.

De vraag rijst trouwens, of toepassing van de sanctie van art. 16, 4de lid, wel ooit eenigerlei nut zal hebben. Dit zou o.i. wel het geval zijn in den Bond, dien de ontwerpers zich gedacht hebben en waarvan alle Staten van de wereld lid zouden zijn. Dan zou de uitzetting en alleen al de bedreiging met deze sanctie, indien bepaalde verplichtingen niet zouden vervuld worden, een sterken invloed uitoefenen ten gunste van de naleving, daar dan de in verzuim zijnde Staat geïsoleerd zou komen te staan van alle andere Staten. Voor een mogelijke betere toekomst is de sanctie

dus allerminst zonder waarde. Maar bij de tegenwoordige samenstelling van den Bond, nu zoovele groote Staten daarbuiten staan, heeft de bedreiging met een eventueele uitzetting geenerlei nut. De vrees voor isolatie bestaat niet sterk genoeg. Om het desideratum der universaliteit niet nog verder weg te schuiven, zal de Raad deze sanctie voorloopig nooit toepassen, maar de nakoming van de verplichtingen door andere middelen moeten zien te verzekeren. Maar ook hieraan zijn weer vele bezwaren verbonden. Immers, zijn deze middelen te scherp gesteld, dan zullen de Staten, tegen wie zij worden toegepast, vrijwillig uit den Bond treden. Voor dit geval bepaalt art. 1, 3de lid wel, dat zij niet eerder kunnen uittreden dan na vervulling van hun verplichtingen, maar, zooals wij reeds zagen, wordt in de practijk ook deze bepaling niet nageleefd.

Practisch heeft onder de tegenwoordige constellatie de sanctie ook weinig nut, omdat de uitzetting wel zelden een gunstig resultaat met zich zal brengen. Indien een Staat uit den Bond wordt gezet, omdat hij een van de verplichtingen der artt. 10, 12, 13, 15 of 17 heeft geschonden, zal de oorlog wel zeker een voldongen feit worden, hetgeen ten allen tijde met alle middelen zal moeten voorkomen worden. Bij niet-betaling van de contributie zal uitzetting ook niet het gewenschte resultaat medebrengen: de achterstallige schuld zal dan waarschijnlijk heelemaal niet betaald worden. Bestrijding van geheime verdragen zal door uitzetting niet bevorderd worden, evenmin als de ontwapening. De sanctie van uitzetting is voor het geval van schending van art. 25 al uiterst onwaarschijnlijk.

Daartegenover staat echter weer, dat consequente niet-toepassing van deze sanctie, zonder dat er iets voor in de plaats wordt gesteld, zooals het in de practijk van den Bond gaat, het groote bezwaar medebrengt, dat de naleving van de verplichtingen, voortvloeiende uit het Bondspact, steeds meer verslapt.

§ 3. NIET-AANVAARDING VAN EEN DOOR DE REGLEMENTAIRE MEERDERHEID BEKRACHTIGD AMENDEMENT (ART. 26, LID 2).

Art. 26, 2de lid geeft aan ieder lid de gelegenheid om den Bond te verlaten, in geval het een amendement, dat door alle in den Raad vertegenwoordigde en door de meerderheid der in de Vergadering vertegenwoordigde leden bekrachtigd en dien ten gevolge in werking getreden is, niet wenscht te aanvaarden.⁵⁵⁾

Dit ophouden van het lidmaatschap is dus afhankelijk gesteld van het niet-aannemen van een amendement, het is minder een op een vrijwillig besluit berustende, dan wel een automatische uittreding. Zij is ook niet gebonden aan de voorwaarden, die art. 1, 3de lid voor de vrijwillige uittreding stelt. Het lidmaatschap neemt van zelf een einde onmiddellijk bij de kennisgeving, dat men een of meer amendementen niet wil aanvaarden, dus zonder eenigen termijn van opzegging.

In het eerste ontwerp van het Volkenbondspact was alleen maar het 1ste lid van art. 26 opgenomen, zij het dan in eenigszins anderen vorm. Het 2de lid is er eerst aan toegevoegd in de vergadering van 11 April 1919, op aandrang van den Braziliaanschen gedelegeerde Pessôa.⁵⁶⁾ Hij meende, dat het 1ste lid van art. 26 zonder een 2de lid, dat de uittreding mogelijk zou maken, meebracht, dat een amendement, wanneer het door de vereischte meerderheid was geratificeerd, zou gaan werken voor alle leden van den Bond. Brazilië zou dit nooit kunnen aanvaarden, daar het in strijd was met zijn constitutie.

Tusschen den Franschen en den Engelschen tekst van het 2de lid bestaat een verschil. De Engelsche tekst maakt uitdrukkelijk melding van een kenbaarmaking van de afwijzing van een amendement: „No such amendment shall bind any member of the

League which signifies its dissent therefrom'', terwijl de Fransche tekst alleen maar spreekt over het niet-aannemen van het amendement. Practisch maakt dit niet veel verschil, daar tenslotte de niet-aanneming toch uitdrukkelijk zal moeten worden kenbaar gemaakt, daar het niet ratificeeren nog niet de niet-aanneming inhoudt.

De nog altijd geldende oorspronkelijke tekst van art. 26 is zeer vaag. Niets wordt daarin bepaald aangaande den tijd, binnen welken de voor het in-werking-treden vereischte ratificaties moeten hebben plaats gehad, noch aangaande den tijd, waarbinnen de niet-aanneming van het amendement moet bekend gemaakt worden. De onzekerheid kan toch niet zonder eenige tijdsbepaling blijven voortduren. Ook wordt er niet bepaald, hoe en door wien de in-werking-treding van het amendement moet worden bekend gemaakt, noch aan wien de niet-aanvaarding moet worden angekondigd. Behalve deze punten, die voor ons van belang zijn, is er nog een groote leemte in art. 26, nl., dat het niet vermeldt, welke autoriteit tot wijziging van een artikel van het Pact bevoegd is en welke stemmenmeerderheid daarvoor vereischt is.

In 1921 werd daarom aan de Amendementencommissie opdracht gegeven, dit artikel nader te bestudeeren. In haar tweede rapport aan de Vergadering behandelde deze commissie verschillende van de bovengenoemde punten. Aangaande de voor ons van belang zijnde vragen kwam de commissie tot de conclusie, dat de voor in-werking-treding der amendementen vereischte ratificaties binnen twee jaar binnen gekomen moeten zijn, en dat de aankondiging van de niet-aanneming van het amendement binnen een jaar na de in-werking-treding zou moeten geschieden. ⁵⁷⁾

Naar aanleiding van dit rapport werd aan de 1ste Commissie van de Vergadering opgedragen dit artikel verder uit te werken. De grootste strijd liep over de vraag, hoe het besluit tot wijziging

tot stand moet komen. Over de andere vragen kwam men sneller tot overeenstemming. De rapporteur der subcommissie, Rolin, stelde voor, den termijn voor de inzending der bekrachtigings-oorkonden te stellen op 18 maanden, welke termijn door de 1ste Commissie werd aangenomen.⁵⁸⁾ In de volledige Vergadering echter stelde Urrutia, de Columbische gedelegeerde, voor, dezen termijn te verlengen tot 22 maanden, daar in verschillende landen wegens de zeer korte samenkomst van de parlementen en de daarmede verband houdende overlading met werk de tijd voor bespreking van het amendement te kort zou zijn.⁵⁹⁾ Rolin berustte in de voorgestelde verlenging van den termijn tot 22 maanden, maar wilde dezen tijd niet verder verlengd zien tot 2 jaar. De bedoeling van de tijdsbepaling van 18 of ook van 22 maanden was immers, het de Vergadering mogelijk te maken om, wanneer de vereischte ratificaties niet mochten zijn binnen gekomen, niet later dan twee jaar na het oorspronkelijke besluit een nadere beslissing over het amendement te nemen.⁶⁰⁾ De termijn, waarbinnen aangekondigd moest worden, dat men het in-werking-getreden amendement niet wenscht te aanvaarden, werd door de subcommissie en de 1ste Commissie gesteld op één jaar, te rekenen van het oogenblik der bekendmaking van de in-werking-treding af.⁶¹⁾ Deze bekendmaking zou geschieden door den Secretaris-Generaal. Urrutia wilde dezen tweeden termijn verlengd zien tot twee jaar⁶²⁾, maar stuitte hierbij op verzet van Rolin, die in deze verlenging een verzwakking zag van art. 1, 3de lid. Immers de niet-aanneming van een in-werking-getreden amendement zou een voorwendsel kunnen worden om uit den Bond te treden met ontduiking van art. 1, dat het einde van het lidmaatschap van een zware voorwaarde afhankelijk stelt.⁶³⁾ De Vergadering heeft dezen termijn daarom vastgesteld op één jaar. De aankondiging van de weigering om het amendement te aan-

vaarden zal moeten geschieden aan den Secretaris-Generaal. De verschillende voorgestelde aanvullingen van art. 26 werden verdeeld over drie losstaande amendementen, die afzonderlijk werden aangenomen en dus ook afzonderlijk moeten worden geratificeerd. Ofschoon alle drie eenstemmig zijn aangenomen ⁶⁴⁾, zijn de vereischte ratificaties tot nog toe uitgebleven. De onvolledige tekst van art. 26 met al zijn onzekerheden geldt dus nog steeds.

§ 4. MOGELIJKE ANDERE WIJZEN.

Behalve de drie in het Pact uitdrukkelijk genoemde manieren, waarop een Staat kan ophouden lid van den Bond te zijn, kunnen wij ons nog enkele andere wijzen denken, waarop dit plaats vindt. Deze kunnen verband houden:

- a. met de toelating;
- b. met latere statusveranderingen.

Uit deze beide gezichtspunten toch kunnen er zich omstandigheden voordoen, die naar algemeene beginselen van volkenrecht inwerken op het Bondslidmaatschap.

- a. VERVAL VAN HET LIDMAATSCHAP IN VERBAND MET GEBREKEN AAN DE TOELATING.

Tot voor kort zou men het vrijwel onmogelijk geacht hebben, dat langs dezen weg nog eens gestreefd zou worden naar vervallenverklaring van het lidmaatschap van den Bond. Hadden wij deze gedachte vóór 1935 geopperd, dan had men ons geantwoord, dat wij onmogelijke gevallen stelden. Intusschen heeft de ervaring van den laatsten tijd geleerd, dat er Staten zijn, die een soort volkenrechtelijk betoog opstellen alleen om zekere poli-

lieke doeleinden onder het mom van rechtsgronden te kunnen bereiken. Daarom kan dit punt hier niet terzijde worden gelaten en moet het juridisch beoordeeld worden. Het geval, waarop wij doelden, is de poging van Italië om Ethiopië als Bondslid rechtens te laten verdwijnen.

Geheel duidelijk is de Italiaansche argumentatie niet geweest, wat met het oog op het chicaneuze van het betoog ook begrijpelijk is. Soms scheen het, alsof de Italiaansche vertegenwoordiger de nietigheid van het oorspronkelijke besluit tot toelating inriep; soms maakte zijn betoog weer den indruk, dat hij op een vervallenverklaring van het lidmaatschap aanstuurde, hetzij omdat de juridische vereischten voor het Bondslidmaatschap na de toelating weer vervallen zouden zijn, hetzij omdat de aan de toelating verbonden voorwaarden niet zouden zijn vervuld (echte ontbindende voorwaarde) of nageleefd (last).

Omtrent het laatste punt hebben wij elders in dit hoofdstuk al gesproken (vgl. § 2 p. 16-17). Wij betoogden daar, dat van echte voorwaarden hier geen sprake is, dat men hier te doen heeft met bijkomstige verbintenissen, aan het nieuwe Bondslid opgelegd en door dat lid aanvaard, en dat eventueele niet-naleving van die verbintenissen slechts zou kunnen leiden tot toepassing van art. 16, 4de lid (uitzetting). Automatisch verval van het lidmaatschap is er niet het rechtsgevolg van en ook vervallenverklaring van het lidmaatschap op dien grond vindt in het Pact geenerlei steun.

Hier blijft dus alleen ter bespreking over de mogelijkheid van nietigheid van het aanvankelijke toelatingsbesluit eenerzijds, die van verval van het lidmaatschap op grond van het latere verlies van essentieele toelatingseischen anderzijds.

Beschouwen wij eerst theoretisch het geval van mogelijke nietigheid van het toelatingsbesluit, dan constateeren wij, dat zulk een

besluit een volkenrechtelijke rechtshandeling is en wel een collectieve rechtshandeling. Deze staat dus, evenals alle andere dergelijke rechtshandelingen, bloot aan de mogelijkheid van nietigheid, zoowel wegens haar inhoud, als wegens de wijze van hare totstandkoming.

Afgezien van andere, zuiver theoretische, mogelijkheden, valt in dit geval practisch alleen rekening te houden met twee denkbare gronden van nietigheid, die Italië in samenhang heeft aangevoerd ter bestrijding van Ethiopië's Bondslidmaatschap, nl.: er zou in 1923 dwaling hebben bestaan omtrent zekere essentiële hoedanigheden van den zich aanmeldenden Staat en die dwaling zou zoo algemeen zijn geweest, dat bij juister inzicht de reglementaire meerderheid van twee derden voor de toelating niet zou zijn bereikt.

Nu kan inderdaad rechtens van een toelatingsbesluit achteraf de nietigheid worden ingeroepen, hetzij omdat de toelating niet op de juiste wijze heeft plaats gehad — bijv. omdat de voorgeschreven stemmenmeerderheid van twee derden niet in acht is genomen, het quorum niet aanwezig is geweest, de kwestie der toelating niet regelmatig op de agenda was geplaatst en dergelijke — hetzij omdat de toegelatene niet voldeed aan de vereischten voor het lidmaatschap — bijv. omdat hij niet beantwoordde aan de criteria van een Staat of niet was een Staat, Dominion of Kolonie „qui se gouverne librement”, zooals door art. 1, 2de lid wordt vereischt.

Was het toelatingsbesluit op een der in de eerste plaats genoemde formeele gronden incorrect, dan kan het niet als geldig worden erkend en is dus een beroep op de nietigheid ervan op zijn plaats. Maar dit geval van onregelmatigheid is zeer onwaarschijnlijk. Nog onwaarschijnlijker is de aanwezigheid van een der tot de tweede groep te rekenen gevallen, dat de Volkenbondsvergade-

ring zou hebben aangenomen, dat een aanvrager van het lidmaatschap aan de criteria van een Staat voldeed, of „se gouvernait librement”, maar dit ten onrechte zou hebben aangenomen, bijv. onder den invloed van dwaling. Volkomen uitgesloten is het intusschen niet, wanneer men bijv. denkt aan de mogelijkheid van een geheim gehouden protectoraatsverdrag, dat den aanvrager nog vóór de toelating tot den Volkenbond van zijn volkenrechtelijke handelingsbekwaamheid als soevereine Staat zou hebben beroofd, of het eigenaardige feit in aanmerking neemt, dat het Internationaal Gerechtshof, voor de toepassing van art. 35 van zijn Statuut, nog in 1922 Georgië als Staat heeft aange merkt, of den theoretischen strijd bedenkt, die er gevoerd wordt over het staatskarakter van gemeenschappen als de vrije stad Danzig, de stad van het Vaticaan, en dergelijke. Maar deze gevallen zijn zóó exceptioneel en dwaling dienaangaande zóó onwaarschijnlijk, dat er verder niet op behoeft te worden ingegaan.

Daarom bepalen wij ons hier tot een weerlegging van het speciale Italiaansche betoog tegen Ethiopië, het eenige concrete geval, dat zich heeft voorgedaan.

O.i. zal een Staat, die kan bewijzen, dat een ernstige dwaling omtrent de rechtspositie van den toegelatene op het moment der toelating heeft bestaan, zich rechtens inderdaad kunnen beroepen op de nietigheid van het besluit tot toelating. Dit bewijs zal echter zeer moeilijk te leveren zijn. Immers de Staat, die zich op dwaling beroept, zal niet kunnen volstaan met de bewijslevering van zijn eigen dwaling, daar zijn stem er slechts één is uit velen en het wel zeer toevallig zou zijn, indien de Staat, wiens hoedanigheid hij betwist, tot den Bond zou zijn toegelaten, juist met de in art. 1, 2de lid vereischte stemmenmeerderheid van twee derden van de Vergadering. Hij zal dus het bewijs moeten leveren — en van

hen de erkenning moeten uitlokken, — dat ook andere Staten gedwaald hebben, om op die manier de bij de toelating vereischte stemmenmeerderheid te verbreken. Slaagt hij er echter in van meer dan één derde van het aantal leden de erkenning los te krijgen, dat inderdaad ook naar hun inzicht de toegelatene vroeger niet voldaan heeft aan een der vereischten, in art. 1, 2de lid gesteld, dan zal nietigheid van het toelatingsbesluit het rechtsgevolg kunnen zijn.

Italië heeft zich in 1935, zij het dan niet met zooveel woorden, op nietigheid van het besluit van 1923 tot toelating van Ethiopië op dezen grond beroepen. In de vergadering van den Raad van 4 September 1935 verklaarde de Italiaansche gedelegeerde Aloisi, dat Italië het ten zeerste betreurde, dat het, hoewel zooveel Staten er tegen waren geweest, zijn medewerking verleend had tot de toelating van Ethiopië tot den Bond. Het bewijs van de stelling, dat Ethiopië in 1923 niet aan de voor toelating gestelde eischen zou hebben voldaan en dat daaromtrent dwaling zou hebben bestaan, zou echter voor Italië, indien het zijn juridischen aanval had doorgezet, zeer moeilijk geweest zijn, vooral daar het zelf nog in 1928 een vriendschapsverdrag met Ethiopië heeft gesloten voor den tijd van 20 jaar. Het staatskarakter van Abessinië kon niet betwijfeld worden en het „se gouverne librement” ziet niet op de interne politieke verhoudingen (democratie tegenover autocratie), maar op de internationale onafhankelijkheid van de gemeenschap, die zich voor het lidmaatschap aanmeldt.

Wij nemen dan ook aan, niet alleen dat geenerlei dwaling heeft bestaan, maar ook dat — afgezien van de politieke wenschelijkheid van Ethiopië's toelating — deze Staat rechtens aan de toelatingseischen voldeed.

Daar er geen reden is om aan te nemen, dat in dien toestand van 1923 wijziging is gekomen voordat Italië zijn agressie begon,

kan ook van een verval van het lidmaatschap op grond van het achteraf wegvallen van essentialia geen sprake zijn.

Overigens leidt het Ethiopische geval nog tot een verdere opmerking over de procedure. Zooals wij reeds opmerkten zal het lidmaatschap ook in de hier behandelde omstandigheden in geen geval automatisch vervallen, maar alleen bij uitdrukkelijk besluit nietig of vervallen verklaard kunnen worden. Welk Bondsorgaan zou hiertoe bevoegd zijn?

De aanvraag tot nietigverklaring van het toelatingsbesluit of eventueel tot vervallenverklaring van het lidmaatschap moet o.i. niet, zooals Italië deed, voor den Raad gebracht worden. De Raad is in geen geval bevoegd om een bindende uitspraak te doen over de geldigheid of nietigheid van een besluit van de Vergadering. Hiertoe is alleen de Vergadering zelf bevoegd, al of niet na advies van het Internationaal Gerechtshof. Ook de vervallenverklaring van het lidmaatschap op grond van het wegvallen van een of meer der krachtens art. 1, 2de lid voor het lidmaatschap essentiele hoedanigheden of voorwaarden ligt niet binnen den bevoegdheidskring van den Raad: het orgaan, dat te beoordeelen heeft, of de vereischten voor toelating vervuld zijn, is ook het eenige bevoegde om het later wegvallen van de vereischten te constateeren.

Indien het besluit tot toelating door de Vergadering nietig is verklaard, zal die nietigheid ex tunc gaan werken voor den Staat, ten aanzien waarvan de Vergadering het nietigverklaringsbesluit nam. Echter geen invloed zal de nietigheid hebben op besluiten, die met zijn medewerking tot stand kwamen. Ware dit anders, dan zou dit groot bezwaar medebrengen voor de rechtszekerheid.

b. VERVAL VAN HET LIDMAATSCHAP ALS GEVOLG VAN STATUSVERANDERINGEN.

Bij de bespreking van de mogelijkheid, dat een lid tijdens zijn lidmaatschap een of meer der essentialia verliest, waarvan dat lidmaatschap afhankelijk is naar de beginselen van het Bondspact, zijn wij eigenlijk reeds op het terrein van de veranderingen in volkenrechtelijken status afgegleden.

Voorop sta, dat ook het intreden van dergelijke volkenrechtelijke rechtsfeiten zal moeten worden vastgesteld door de Vergadering; eerst op het oogenblik, waarop de Vergadering de voor het Bondslidmaatschap fatale statuswijziging in een besluit constateert, zal het betrokken lid zijn hoedanigheid als lid van den Bond verliezen.

Verschillende statusveranderingen kunnen zich voordoen, hetzij door splitsing, samensmelting, volkenrechtelijke capitis deminutio, of verovering. Een algemeenen regel op te stellen omtrent den invloed van statusverandering op het Bondslidmaatschap is onmogelijk. De Vergadering — en ook al weer alleen zij, en niet de Raad — zal voor ieder geval afzonderlijk moeten vaststellen — eventueel na voorafgaand advies van het Internationaal Gerechtshof, — of de statusverandering rechtsgevolgen heeft binnen den Bondskring, en welke. De Italiaansche agressie tegen Ethiopië heeft deze kwestie wel in zeer krassen vorm doen rijzen, omdat het hier een door Italië beweerde wijziging van status betreft, die tot stand gekomen is in lijnrechten strijd met de grondbeginselen van het Pact en dus met Italië's verplichtingen als Bondslid. De vraag, of de oorspronkelijke Staat al dan niet is blijven voortbestaan na de verandering, was hier dus bijzonder netelig. Maar zij kan ook veer normaler rijzen. Immers verschillende statusveranderingen zijn mogelijk.

Bij splitsing kan een Staat een kleiner of grooter gedeelte van zijn gebied onafhankelijk verklaren, terwijl de oorspronkelijke Staat blijft bestaan naast den nieuwen. Een voorbeeld hiervan was o.a. de Deensche onafhankelijkverklaring van IJsland in November 1918. Een dergelijk geval zou zich alsnog kunnen voordoen bij een Staat-lid van den Bond. De oorspronkelijke Staat blijft in ononderbroken volkenrechtelijke identiteit bestaan en blijft dus Bondslid. De nieuwe Staat daarentegen, die daarnaast gesticht wordt, zal niet, als vroeger deel van een Staat-Bondslid, ipso iure lid worden. Hij zal als nieuw lid toelating tot den Bond behoeven.

De oorspronkelijke Staat kan ook uiteenvallen in twee nieuwe Staten, waarvan niet de ééne als voortzetter van het oude volkenrechtssubject aangemerkt kan worden, zooals dit in 1918 geschiedde met de Oostenrijksche—Hongaarsche monarchie. De Geallieerden namen om politieke redenen in de vredesverdragen van Saint-Germain en Trianon de fictie aan, dat de nieuwe Oostenrijksche Republiek en het verminkte Hongarije de rechtspersoonlijkheid van de twee samenstellende deelen der oude monarchie voortzetten en dus de continuïteit niet verbroken was. Indien een dergelijke staatsrechtelijke ontbinding van een Staat-Bondslid in de toekomst zou plaats hebben, zouden dan beide Staten als rechtsoptvolgers van den ouden Staat automatisch Bondslid worden in plaats van het uiteengevallen vroegere lid? O.i. zal dit in geen geval zoo zijn, maar eerst de erkenning van den nieuwen toestand door de Vergadering dit rechtsgevolg kunnen hebben. Een dergelijk uiteenvallen van een Bondslid zou men zich zonder oorlog kunnen denken bijv. in landen, waar de talenkwestie een zoodanige oplossing noodzakelijk maakt.

Ook de samensmelting van twee of meer Staten tot één nieuwen Staat doet verschillende mogelijkheden rijzen. Men moet hier

weer onderscheiden, of een geheel nieuwe Staat ontstaat, met algeheelen ondergang van de vroegere volkenrechtssubjecten, dan wel of een Staat zich bij een bestaanden anderen Staat aansluit en daarin opgaat.

Een voorbeeld van het ontstaan van een nieuwen Staat, in dit geval van een bondsstaat, uit een aantal andere was de totstandkoming van den Centraal-Amerikaanschen Bondsstaat bij het federatieverdrag van 19 Januari 1921, tusschen Guatemala, Salvador, Honduras en Costa Rica ⁶⁵⁾, van welke Staten althans de eerste drie van den aanvang af lid van den Bond waren en de vierde het in 1921 geworden is. Doordat Costa Rica tenslotte dit unieoverdrag niet bekrachtigd heeft, is deze bondsstaat niet tot stand gekomen. Ware dit wel het geval geweest, dan zou o.i. de nieuwe bondsstaat niet ipso iure Bondslid geworden zijn, maar eerst een erkenning van den nieuwen rechtstoestand door de Vergadering noodig geweest zijn, gepaard met regeling van de daaruit voor den Bond voortvloeiende gevolgen. ⁶⁶⁾

Een ander geval heeft zich voorgedaan bij de samensmelting van Hedzjaz met Nedzjd tot het Saoedi-Arabische Koninkrijk in 1925.

Ook statusveranderingen van anderen aard kunnen intreden, bijv. door volkenrechtelijke capitis deminutio: een Staat kan zich onder protectoraat van een ander stellen, en dergelijke. Een bijzonder geval kent bijv. de jongste geschiedenis van New-Foundland, dat op eigen verzoek en om financieele redenen zijn nieuw verworven rechtspositie van Dominion tijdelijk weer verloren heeft. Ware New-Foundland, evenals de groote Dominions, lid van den Bond geweest, dan zou deze statusverandering verval van het Bondslidmaatschap hebben kunnen en o.i. moeten medebrengen, maar ook alleen weer eerst krachtens een besluit van de Vergadering.

Een zeer bijzonder geval uit de practijk is nog dat van inlijving van een lid van den Bond door een ander. Dit behoorde natuurlijk geen casus dabilis te zijn. Immers het recht is er niet om ten nadeele van het slachtoffer de rechtsgevolgen van kennelijke rechtsschendingen te regelen. Bedoeld wordt hier het recente geval van de — trouwens ook naar algemeen volkenrecht ongedige — inlijving van Ethiopië bij Italië. Maar noch de geste van de inlijving, noch de eventueele erkenning ervan door de Staten afzonderlijk zal o.i. het lidmaatschap van den Bond doen tenietgaan. Eerst de eventueele erkenning van het verlies der onafhankelijkheid door de Vergadering van den Bond in lijnrechten strijd met zijn eigen grondwet zou het lidmaatschap doen eindigen. Zooals gebleken is in de Septemberzitting van 1936, heeft de Vergadering het tenietgaan van het Bonds lidmaatschap van Ethiopië door de inlijving van dezen Staat bij Italië niet aangenomen. De Vergadering heeft, zelfs nadat de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven een rapport had uitgebracht, de door den Negus benoemde Ethiopische gedelegeerden met groote meerderheid van stemmen tot de besprekingen toegelaten. Het rapport is echter zeer vaag: het geeft geen antwoord op de twee belangrijke vragen, of Ethiopië rechtens nog een onafhankelijke Staat is en of de regeering, die de gedelegeerden afvaardigde, nog de wettige en feitelijke regeering van dat land is. Omtrent dit laatste punt — de geldigheid der geloofsbrieven — bestond begrijpelijke twijfel. Het volkenrechtelijk voortbestaan van Ethiopië als Staat schijnt echter niet ernstig in twijfel getrokken te zijn. De toestand zou dan zijn die van wederrechtelijke militaire bezetting. Deze punten zijn gereserveerd voor een latere bespreking. Voor de rechtszekerheid en voor de waardigheid van het recht ware het beter geweest, indien het ook van Nederlandsche zijde voorgestane denkbeeld, om over deze vragen advies van het In-

ternationaal Gerechtshof in te winnen, was aangenomen. Dit advies had iedere verdere juridische discussie uitgesloten, al had ook dat den feitelijken toestand niet veranderd en den afgrond tusschen recht en feit nog maar vergroot. Doch hoe dit zij, door haar besluit van September heeft de Vergadering in elk geval te kennen gegeven, dat de beslissing over de vraag, of een Staat al dan niet opgehouden heeft Bondslid te zijn, aan den Bond zelf toekomt. Echter heeft zij zich nog niet uitgelaten over de vraag, wie de bevoegde instantie is om het lidmaatschap beeindigd te verklaren. O.i. zal deze beslissing aan de Vergadering zelve toekomen.

Hierbij rijst dan tenslotte nog de vraag, met welke stemverhouding een besluit tot vervallenverklaring van een Bondslidmaatschap in een der boven besproken gevallen door de Vergadering zal moeten genomen worden.

Art. 5, 1ste lid, bepaalt, dat de besluiten van de Vergadering en van den Raad genomen moeten worden met eenstemmigheid van de leden, die in de bijeenkomst vertegenwoordigd zijn, tenzij het Pact of het Vredesverdrag uitdrukkelijk het tegendeel bepaalt. Deze uitzondering is voor dit geval niet gemaakt, daar tijdens de Vredesconferentie in de noodzakelijkheid van een dergelijk besluit niet voorzien is.

Een eenstemmig besluit zal somtijds onmogelijk zijn, omdat er omstandigheden kunnen zijn, waarin de Staat, over het al-of-nietvoortduren van wiens lidmaatschap het gaat, zich volkenrechtelijk wil handhaven. Zijn stem zou in elk geval moeten uitgeschaald worden. Beter zal het zijn voor alle gevallen art. 1, 2de lid analogisch toe te passen, om dezelfde politieke redenen, die geleid hebben tot de daar vereischte stemverhouding, en het besluit te laten nemen met een meerderheid van twee derde van de Vergadering.

HOOFDSTUK II.

DE VERSCHILLENDE UITTREDINGEN.

ZOOALS wij in de Inleiding reeds opmerkten, heeft, afgezien van het hierboven behandelde Abessinische geval, van de wijzen van beëindiging van het Volkenbondslidmaatschap alleen de eerste, nl. de uittreding, beteekenis gehad. Aan deze wordt derhalve hier nader een afzonderlijke uiteenzetting gewijd. Reeds tien Staten hebben in den tijd, dat de Bond bestaat, hun uittreding aangekondigd. Vier van dezen, nl. Costa Rica, Brazilië, Japan en Duitschland, hebben ook definitief hun lidmaatschap verloren. Voor vier anderen, nl. Paraguay, Guatemala, Nicaragua en Honduras, is de opzeggingstermijn van twee jaren nog niet verstreken. De twee overigen, nl. Spanje en Mexico, hebben vóór afloop van dien termijn hun aankondiging ingetrokken. Reeds binnen tien jaar na de oprichting van den Bond, den termijn, waarbinnen de Staten volgens het oorspronkelijke voorstel van Wilson niet mochten uittreden, waren drie uittredingsbesluiten aangekondigd.

COSTA RICA.

De eerste aankondiging van eene uittreding ging uit van Costa Rica op den 24sten December 1924 door een brief van den Minister van Buitenlandsche Zaken Peralta aan den Secretaris-Generaal, die als volgt luidde:

„J'ai l'honneur de faire parvenir ci-joint à Votre Excellence, en un chèque du Banco de Costa Rica à charge de la „Irving Bank Columbia Trust Company of New York" endossé par moi à votre nom, la somme

de dix-huit mille six cent soixante-sept dollars quatre-vingt-sept centavos (\$ 18667,87) destinée à payer la quote-part de la République de Costa Rica en sa qualité de membre de la Société des Nations afférente aux années 1921, 1922, 1923 et 1924.

Je serais très obligé à Votre Excellence de vouloir bien me faire parvenir en triple exemplaire, un reçu de cette somme ainsi qu'un relevé du compte de la République de Costa Rica envers la Société des Nations à ce jour.

S'il restait un solde au crédit de mon Gouvernement, Votre Excellence voudra bien l'inscrire à valoir sur la quote-part correspondant à l'année 1925.

J'ai reçu d'ordre de mon Gouvernement de notifier à Votre Excellence en conformité de l'article 1 du Pacte de la Société des Nations, que la République de Costa Rica se retire de la Société des Nations. Je prie Votre Excellence de prendre note de cette notification, qui deviendra effective à partir du 1er janvier 1925, de sorte que Costa Rica cessera définitivement d'en faire partie dès le 1er janvier 1927. Je serais très reconnaissant à Votre Excellence de vouloir bien m'accuser réception de cette lettre et je le prie d'agréer l'expression de ma plus haute considération."

Alhoewel Costa Rica in de aankondiging van zijn uittreding niet de redenen daarvan noemt, gelooven wij, dat het besluit, genomen in de zitting van de Vergadering van den 26sten September 1924, hiertoe de aanleiding is geweest. Costa Rica en enkele andere Staten hadden sinds hun toetreding tot den Bond hun contributies niet betaald. Den Secretaris-Generaal werd in 1924 opgedragen de achterstallige contributies te innen. Het volgende besluit werd aangenomen:

„L'Assemblée invite le Secrétaire général:

1. A tenter de nouvelles et pressantes démarches auprès de Costa Rica, du Honduras, du Nicaragua, du Pérou et de la Bolivie;
2. A faire au Conseil, au cours de sa session depuis 1925, un rapport sur le résultat de ses démarches, afin de permettre à celui-ci d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle forme la

question des contributions dues par ces Membres de la Société doit être mise à l'ordre du jour de la sixième Assemblée."

Dit besluit heeft Costa Rica gegriefd en werd de aanleiding tot zijn uittreding.

BRAZILIE en SPANJE.

Ontevredenheid over de reorganisatie van den Raad in 1926 was de aanleiding tot de aankondiging hunner uittreding door Brazilië op den 14den Juni en door Spanje op den 11den September van dat jaar.

De toetreding van Duitschland tot den Bond in 1926 maakte een reorganisatie van den Raad noodzakelijk, daar tijdens de besprekingen te Locarno in 1925 overeengekomen was, dat Duitschland bij zijn toetreding een permanenten Raadszetel zou verkrijgen. Geen woord was er echter te Locarno gerept over de beloften, door Frankrijk en Engeland aan Spanje en Brazilië gegeven, om bij een reorganisatie van den Raad ook aan deze beide landen een permanenten zetel te verschaffen. De Fransche en de Engelsche regeering wilden deze verandering vóór de toetreding van Duitschland doen geschieden. Ook Polen eischte als zevende onderteekenaar van het verdrag van Locarno een vasten Raadszetel. Duitschland verzette zich echter tegen deze eischen. Het wenschte alleen dan lid van den Bond te worden, indien het tegelijkertijd met zijn toetreding een vasten Raadszetel kreeg en indien de verdere veranderingen zouden plaats hebben na zijn toetreding. Het eischte ook nieuwe zetels voor met Duitschland bevriende Staten, als tegenwicht tegen Frankrijk en Polen. Dit kon Duitschland alleen bewerkstelligen, wanneer het zelf als lid van den Raad een stem zou kunnen uitbrengen over de verdere reorganisatievoorstellen. Tenslotte scheen de kwestie in dezen

zin te kunnen worden opgelost, dat Zweden afstand deed van zijn niet-permanenten zetel ten behoeve van Polen en Tsjechoslowakije den zijnen beschikbaar stelde voor een met Duitschland bevrienden Staat. Brazilië en Spanje hadden tot op dat tijdstip nog steeds geen poging aangewend om hun eischen door te zetten. Toen men dus meende, dat alles afdoende geregeld was, kwam de aanvraag van Duitschland om toelating tot den Bond in de Vergadering van 17 Maart 1926. Eerst toen verzetten Brazilië en Spanje zich tegen den ontworpen gang van zaken. De Braziliaansche gedelegeerde, de Mello Franco, ging zelfs zoover in zijn verzet, dat hij weigerde zijn stem te geven aan de toekenning van een vasten Raadszetel aan Duitschland, indien Brazilië niet tegelijkertijd zelf een vasten Raadszetel kreeg. Daar de Raad alleen met eenstemmigheid de schepping van een nieuwen vasten zetel ter goedkeuring aan de Vergadering kan voorstellen, maakte de houding van Brazilië, dat op dat oogenblik zelf een niet-permanenten zetel in den Raad bekleedde, de toetreding van Duitschland onmogelijk. Er bleef den Raad en de Vergadering niets anders over dan de zaak voorloopig te verlagen. Op den 18den Maart 1926 heeft de Raad een commissie ingesteld, waarin ook twee Duitsche afgevaardigden zitting kregen, die tot opdracht kreeg de reorganisatie van den Raad te bestudeeren. Deze commissie kwam met het voorstel, aan Duitschland een permanenten zetel toe te wijzen en verder het aantal niet-permanente zetels te vergrooten van zes tot negen, met dien verstande, dat van die negen drie zetels aan de Zuid-amerikaansche Staten zouden worden toegewezen. Brazilië was door dit voorstel echter niet bevredigd, daar het als belangrijkste Amerikaansche Staat na de Vereenigde Staten op een vasten Raadszetel aanspraak meende te kunnen maken, en den 11den Juni 1926 kondigde de Mello Franco aan, dat Brazilië den Bond zou

verlaten, hetgeen definitief bevestigd werd in een telegram van den Minister van Buitenlandsche Zaken, Pacheco, aan den Secretaris-Generaal op 14 Juni 1926:

„Le Brésil, dans l'exposé des motifs envoyé à l'ambassadeur de Mello-Franco, et qui doit avoir été déjà rendu public *in extenso* par le Secrétariat et communiqué aux Membres de la Société a renoncé, comme Votre Excellence le sait, à sa place de Membre temporaire du Conseil. L'exposé disait à la fin que le Brésil attendait l'opportunité pour compléter son acte en déclinant l'honneur d'être membre de la Société. En recevant maintenant la convocation pour l'Assemblée ordinaire de septembre à laquelle il ne peut plus comparaître, il se sent dans le devoir de déclarer que cette circonstance lui impose la nécessité de formuler dès maintenant, comme en effet, il la formule par la présente communication, sa résolution de se retirer de la Société des Nations, cette dépêche devant être considérée comme avis préalable selon la partie finale de l'article I du Pacte.”

Spanje eischte slechts een nieuw reorganisatieplan. Polen en nu ook China, eischten een vasten Raadszetel. De commissie kwam opnieuw bijeen den 30sten Augustus. Het eerste plan bleef gehandhaafd, alleen de herkiesbaarheid voor de niet-permanente zetels werd vergemakkelijkt, — eene regeling, waardoor Polen en China bevredigd werden, Spanje daarentegen niet. Deze laatste Staat kondigde in een brief van den Minister van Buitenlandsche Zaken, Yanguas, aan den Secretaris-Generaal zijn uittreding aan:

„Le Gouvernement de Sa Majesté Catholique, faisant usage de la faculté que lui confère le paragraphe 3 de l'article 1er du Pacte de la Société des Nations, regrette d'avoir à notifier à Votre Excellence qu'il considère que le préavis de deux ans, stipulé dans l'article en question pour se retirer de la Société, aura commencé à courir pour l'Espagne, en sa qualité de Membre, à partir de la date de la remise du présent document.

Le Gouvernement espagnol n'a pas voulu adresser cette communication jusqu'à ce que l'Assemblée, sur la proposition du Conseil et conformément à l'avis formulé par la commission d'étude, eût approuvé la

réforme de la composition du Conseil, en ce qui concerne les sièges permanents.

En agissant ainsi, il a voulu témoigner de son respect envers la Société des Nations et faire preuve de correction à l'égard de tous les Membres qui la composent. Il a voulu, en outre, en procédant de la sorte, attendre que l'Assemblée se fût prononcée sur l'entrée de l'Allemagne, événement dont l'Espagne souhaite ardemment que les conséquences soient des plus heureuses pour la Société des Nations.

L'Espagne est convaincue que sa décision ne compromet aucun intérêt essentiel, ni aucun principe de la Société des Nations, pour la prospérité de laquelle l'Espagne, son Roi et son Gouvernement forment des vœux fervents.

Le Gouvernement espagnol est heureux de saisir l'occasion que lui fournit cette communication, qu'il a l'honneur et en même temps le regret d'adresser à la Société des Nations, pour témoigner avec une émotion profonde sa gratitude envers tous les Etats amis dont les représentants ont prodigué l'Espagne des paroles d'éloge pour l'œuvre accomplie par elle dans les différents organes de la Société, et de haute estime et d'affection pour notre pays, paroles dont nous garderons toujours un souvenir ineffaçable.

Au moment de se séparer de la Société des Nations pour obéir à un devoir impératif, l'Espagne veut encore formuler un dernier vœu en souhaitant que se réalise intièrement le haut idéal de paix universelle, fin pour laquelle a été créée la Société des Nations, au service duquel notre pays a travaillé jusqu'ici avec tant de zèle et d'efficacité."

In tegenstelling met Brazilië, dat zijn uittreding definitief heeft laten worden, heeft Spanje de aankondiging daarvan achteraf ongedaan gemaakt

MEXICO.

De vierde opzegging van het lidmaatschap zond de Mexicaansche Minister van Buitenlandsche Zaken op 3 December 1932 aan den Secretaris-Generaal. De opzegging was zeer bijzonder. Zij had ten doel om, indien Mexico wegens financiële omstandigheden niet meer in staat zou zijn aan zijn verplichtingen ten opzichte van den Bond te voldoen, de uittreding, die dan volgens

Mexico noodzakelijk zou zijn, terug te laten werken tot den datum van 3 December 1932 en daardoor, voor het geval van financieele noodzaak, bij voorbaat den termijn van twee jaar, tot inachtneming waarvan een Bondslid volgens art. 1, 3de lid verplicht is, te verkorten.

In het kader van art. 1, 3de lid is deze vorm van aankondiging van eene uittreding niet geoorloofd. Gezien het gemaakte voorbehoud gaf Mexico in zijn brief nog niet zijn besluit tot definitieve uittreding te kennen. Eerst op het tijdstip, waarop het dit zou doen, zou volgens art. 1 de termijn van twee jaren gaan lopen.

De brief luidde:

„Aux fins des effets juridiques du paragraphe 3 de l'article 1 du Pacte, notamment en ce qui concerne le calcul du délai prévu audit paragraphe, le gouvernement mexicain annonce son retrait de la Société des Nations.

En vous communiquant ce qui précède, j'ai l'honneur de vous faire connaître que cette mesure ne signifie pas que le Mexique devra inévitablement se séparer de la Société avec les hauts buts, de laquelle il s'identifie, mais qu'elle a seulement pour objet de prévoir le cas où il ne serait pas possible au Mexique de continuer à en faire partie étant donné la dépression que subit l'économie nationale.

En conséquence, le Gouvernement mexicain prie le secrétariat de communiquer aux organismes compétents de la Société des Nations les termes de la notification faite ci-dessus.”

Evenals de Spaansche aankondiging, is ook de Mexicaansche later ingetrokken.

JAPAN.

De vijfde uittreding werd den Secretaris-Generaal aangekondigd door den Japanschen Minister van Buitenlandsche Zaken, Graaf Uchida, op 27 Maart 1933.

Deze uittreding hield verband met het Japansch-Chineesch conflict om Mandsjoerije. Den 18den September 1931 had een incident plaats tusschen Japanners, die wacht hielden bij den Zuid-Mandsjoerijischen spoorweg, en Chineesche troepen. China riep hierop den 21sten September de hulp van den Raad in op grond van art. 11, waarbij het vroeg, maatregelen te nemen om verscherping van den toestand te voorkomen, om den status quo te herstellen en om genoegdoening voor hetgeen China was aangedaan. China grondde zijn verzoek op het feit, dat de Japanners zonder eenige uitdaging een aanval hadden gedaan, terwijl Japan hiertegenover beweerde, dat het incident het gevolg was geweest van herhaalde Chineesche aanvallen en noodzakelijk was geworden voor de verdediging van de Japansche onderhoorigen in Mandsjoerije.

Den 30sten December nam de Raad een resolutie aan, waarbij Japan verplicht werd zich te verbinden zijn troepen terug te trekken in de spoorwegzone, indien zijn onderdanen beschermd zouden worden, en China verklaarde de verantwoordelijkheid voor de bescherming der Japansche onderdanen op zich te nemen.

Toen de toestand nog niet beter werd, besloot de Raad den 10den Januari 1932 een commissie naar de plaats van het conflict te zenden om aldaar den toestand te bestudeeren, welke commissie werd samengesteld den dag daaropvolgende.

Daar de toestand zich steeds meer verscherpte, bracht China het conflict nogmaals voor den Raad op grond van de artt. 10 en 15. Den 12den Februari vroeg China de zaak over te brengen naar de Vergadering krachtens art. 15, 9de lid. Japan verzette zich hier tegen op grond van het feit, dat de procedure van art. 11 nog niet was afgelopen.

Den 18den Februari sommeerde de Japansche commandant de

Chineezinnen binnen 7 uur over een afstand van 20 K.M. terug te trekken. Toen de Chineezinnen aan dit bevel geen gehoor gaven, gingen de Japanners tot den aanval over.

Den 19den Februari verwees de Raad het geschil naar de Vergadering. Eerst in November kwam het onderzoek van de commissie-Lytton gereed. Japan had reeds den 1sten Maart 1932 Mand-sjoekwo als een zelfstandigen Staat uitgeroepen.

Het rapport-Lytton werd den 24sten Februari 1933 aan de Vergadering voorgelegd. Het noemde de volgende maatregelen noodzakelijk om het conflict op te lossen: terugtrekken van de Japansche troepen uit Mandsjoerije; autonomie voor dit gebied onder Chineesche souvereiniteit; niet-erkenning van den Staat Mand-sjoekwo. Verder verklaarde dit rapport, dat de daad van Japan niet tot wettige zelfverdediging was verricht. Het rapport werd in de Vergadering aangenomen. Japan weigerde zich overeenkomstig deze maatregelen te gedragen en kondigde zijn uittreding uit den Bond aan op 27 Maart 1933. Volgens Japan had de Volkenbond rekening moeten houden met de situatie van dit deel van de wereld en het Volkenbondspact daaraan moeten aanpassen. De situatie was volgens Japan, dat China geen georganiseerde Staat is, zoodat de regels van het Volkenbondspact en het internationale recht niet van toepassing zijn. De ontkenning van de wettigheid van Japan's optreden in Mandsjoerije van 18 September 1931 door den Volkenbond en diens weigering om de juistheid te erkennen van den door Japan aangevoerden grond voor stichting van Mand-sjoekwo, nl. de mogelijkheid om orde te brengen in het Oosten, zijn voor Japan redenen geweest om het lidmaatschap op te zeggen.

Het Japansche telegram luidde:

„Le Gouvernement japonais estime que la politique nationale du Japon, qui a pour objet d'assurer la paix de l'Orient et de contribuer ainsi à

la paix du monde entier, est identique, dans son esprit, à la mission de la Société des Nations, qui est de réaliser la paix et la sécurité internationales. C'est pourquoi ce pays a toujours été heureux, en sa qualité de Membre originaire de la Société et de Membre permanent de son Conseil, de collaborer pleinement, depuis treize ans, avec les autres Membres, à la réalisation de ce haut idéal. C'est un fait historique que le Japon a constamment participé aux diverses activités de la Société avec un zèle égal à celui de n'importe quelle autre nation. D'autre part, le Gouvernement japonais a toujours été et reste convaincu que, pour rendre possible le maintien de la paix dans les diverses régions du monde, il est nécessaire, dans les circonstances actuelles, de donner au pacte de la Société des Nations, une application qui varie selon les conditions réelles existant dans chacune de ces régions. C'est seulement en suivant ce principe juste et équitable que la Société peut remplir sa mission et augmenter son influence.

C'est cette conviction qui a amené le Gouvernement japonais, depuis que le conflit sino-japonais a été soumis à la Société, en septembre 1931, à soutenir constamment, lors des réunions de la Société et en d'autres occasions, un point de vue qui en est la conséquence logique, à savoir que, pour régler la question avec justice et équité, contribuer vraiment au rétablissement de la paix en Orient et augmenter ainsi son prestige, la Société devait se rendre pleinement compte de la situation réelle de cette partie du monde et appliquer le Pacte de la Société conformément à cette situation. Le Gouvernement japonais a, à maintes reprises, attiré l'attention et insisté sur l'absolue nécessité de prendre en considération le fait que la Chine n'est pas un Etat organisé, que sa situation intérieure et ses relations extérieures sont caractérisées par une confusion et une complexité extrêmes, ainsi que par de nombreux éléments anormaux et exceptionnels, et qu'en conséquence, les principes et les usages généraux du droit international qui régissent les rapports ordinaires entre les nations se trouvent être considérablement modifiés dans leur application en ce qui concerne la Chine, ce qui explique les pratiques internationales tout à fait anormales et uniques qui sont en vigueur dans ce pays.

Or la majorité des Membres de la Société s'est montrée incapable, au cours des délibérations des dix-sept derniers mois, soit de comprendre ces réalités, soit de les envisager et d'en tenir dûment compte. Au surplus, ces délibérations ont fréquemment montré qu'il existe de sérieuses divergences d'opinions entre le Japon et les Puissances en question, au sujet de l'application et même de l'interprétation de divers engagements ou obligations d'ordre international, y compris le Pacte de la Société et les principes du droit international. C'est pourquoi le rapport adopté par l'Assemblée à la session extraordinaire du 24 février

dernier, qui méconnaît entièrement l'esprit du Japon, uniquement animé du désir de maintenir la paix en Orient, contient de graves erreurs, aussi bien dans la constatation des faits que dans les conclusions qui en sont tirées. En affirmant que l'action de l'armée japonaise lors de l'incident du 18 septembre et plus tard, ne saurait être considérée comme une action de légitime défense, le rapport n'a donné aucun motif à l'appui de cette affirmation et a abouti à une conclusion arbitraire; de même, en méconnaissant l'état de tension qui avait précédé l'incident en question et les diverses aggravations qui l'avaient suivi et dont la Chine est entièrement responsable, le rapport crée une nouvelle source de conflit dans l'arène politique de l'Orient. En refusant de reconnaître les circonstances réelles qui ont abouti à la création du Mandchoukuo et en tenant de contester l'attitude adoptée par le Japon en reconnaissant le nouvel Etat, le rapport met obstacle à la stabilisation de la situation en Extrême-Orient. De même, les dispositions contenues dans ses recommandations ne pourront jamais, ainsi que l'expose en détail de mémorandum du Gouvernement japonais du 25 février dernier, contribuer en aucune manière à l'établissement d'une paix durable dans ces régions.

Il faut donc conclure qu'en cherchant à résoudre la question, la majorité des Membres de la Société a attaché plus d'importance à des formules inapplicables qu'au véritable devoir d'assurer la paix et s'est employée plutôt à faire triompher les thèses académiques qu'à détruire les germes de conflits futurs. C'est pourquoi et en raison des profondes divergences d'opinions qui existent entre le Japon et la majorité des Membres de la Société au sujet de l'interprétation du Pacte et des autres traités, le Gouvernement japonais a été amené à se rendre compte qu'une inconciliable divergence de vues séparait le Japon de la Société sur la politique de paix, spécialement en ce qui concerne les principes fondamentaux à suivre pour établir une paix durable en Extrême-Orient. Le Gouvernement japonais, convaincu de l'impossibilité de continuer une collaboration dans ces circonstances, donne, par la présente, le préavis, prévu par les dispositions de l'article I, paragraphe 3 du Pacte, de l'intention du Japon de se retirer de la Société des Nations.

DUITSCHLAND.

In een zeer korten brief van den Minister van Buitenlandsche Zaken, Baron von Neurath, aan den Secretaris-Generaal heeft Duitschland als zesde Staat op 19 October 1933 zijn lidmaatschap opgezegd zonder opgaaf van redenen.

De brief bestond uit dezen eenen zin:

„Au nom du Gouvernement allemand, j'ai l'honneur de vous faire savoir que l'Allemagne déclare, par la présente, se retirer de la Société des Nations, conformément à l'article I, paragraphe 3, du Pacte.”

De uittreding van Duitschland uit den Bond ging gepaard met zijn uittreding uit de Ontwapeningsconferentie. Duitschland eischte gelijkheid van rechten op het punt der bewapening, welke eisch niet vervuld werd. Dit is de oorzaak van zijn uittreding geweest.

PARAGUAY.

Het zevende besluit van uittreding zond de Minister van Buitenlandsche zaken van Paraguay, Luís A. Riart, op den 23sten Februari 1935 aan den Secretaris-Generaal.

De uittreding van Paraguay houdt verband met het geschil tus-schen dezen Staat en Bolivië om den Gran Chaco. Reeds sedert de onafhankelijkverklaring van deze beide Staten aan het begin der 19de eeuw is er een strijd geweest om dit gebied. In December 1928 hadden nieuwe incidenten plaats gevonden, die zoo hevig waren, dat de aandacht van den Raad er op gevestigd werd. Nadat pogingen om het geschil door middel van een internationale arbitrage- en verzoeningscommissie te Washington op te lossen, gefaald hadden, werd het in Maart 1935 aanhangig gemaakt voor den Raad krachtens art. 11 van het Pact. De Raad benoemde een commissie om het geschil ter plaatse te onderzoeken.

10 Mei 1933 verklaarde de regeering van Paraguay zich in staat van oorlog met Bolivië. Reeds zeer vele leden en niet-leden van den Bond hadden maatregelen genomen tegen de oorlogvoerende

landen door hun wapenleveranties en ander oorlogsmateriaal te onthouden. Maar Bolivië werd door deze maatregelen meer getroffen dan Paraguay.

Den 31sten Mei 1934 vroeg Bolivië den Raad de procedure, voorgeschreven in art. 15, toe te passen. Een commissie werd benoemd uit de Vergadering om een rapport op te stellen. Het uitgebrachte rapport hield een plan in om deze kwestie op te lossen, stelde tevens een wapenembargo voor, ten laste zoowel van Bolivië als van Paraguay. Eenstemmig, met uitsluiting van de stemmen der partijen, nam de Vergadering de voorstellen aan. Bolivië aanvaardde het rapport zonder eenige reserve, Paraguay daarentegen niet. In verband met de weigering van Paraguay om het rapport te aanvaarden, besloot de Vergadering den 16den Januari 1935 het wapenembargo tegen Bolivië op te heffen. Dit werd voor Paraguay de aanleiding om den Bond te verlaten, wat het ook duidelijk in de aankondiging van uittreding uiteenzet:

„Le Paraguay n'a pas rejeté les recommandations votées par l'Assemblée le 24 novembre dernier pour mettre fin au conflit du Chaco, mais il a demandé le réexamen de points fondamentaux en vue d'éliminer des incompatibilités avec le régime constitutionnel du pays et afin que ces recommandations fussent efficaces dans la pratique. Le Comité consultatif a toutefois décidé que la réponse paraguayenne équivalait à une négative et il a procédé à l'application des sanctions que comporte la résolution du 16 janvier dernier. Cette décision fut d'autant plus inattendue que diverses chancelleries avaient déclaré à la chancellerie paraguayenne qu'elles donneraient des instructions à leurs délégués à Genève, soit pour voter le réexamen demandé, soit en tout cas pour s'opposer à des sanctions, de quelques espèces qu'elles fussent. De telles déclarations, confirmées ultérieurement, montrent que l'acte du 16 janvier ne correspond pas exactement aux instructions de certains des gouvernements représentés au Comité, circonstance qui affecte profondément la valeur de cet acte. La mesure de l'embargo sur les armes destinées aux belligérants a été l'objet de vives protestations de la part de la Bolivie depuis le moment de son adoption. La protestation de ce pays se fondait sur le principe que, l'embargo étant une sanction,

cette sanction ne pouvait être appliquée sans la détermination préalable de l'agresseur. Le Paraguay n'a pas fait d'objection à cette mesure parce qu'il la considérait comme un moyen légitime auquel pouvaient recourir les Puissances neutres dans l'exercice de leur souveraineté afin d'arrêter le cours de la guerre, même avant de déterminer le coupable, à condition naturellement que cette mesure fût appliquée selon les règles de l'équité. Malgré les demandes réitérées du Paraguay, la Société a toujours éludé l'enquête pour l'établissement de la responsabilité de la guerre, se rendant ainsi volontairement incapable d'appliquer les seules sanctions admissibles dans le cas d'un conflit qui a été déchaîné. Cette enquête n'offrait ni n'offre de difficulté. Il est de notoriété publique et de claire évidence que le Paraguay est la victime d'un délit de droit international condamnable. Le Comité consultatif, en levant unilatéralement l'embargo, a converti une mesure de répression indirecte de la guerre en sanction contre un des belligérants. Pareille sanction n'est pas prévue dans le Pacte et, par suite, aucune autorité de la Société ne peut la décréter sans ébranler le compromis réciproque qui lie les Membres de la Société. Cet excès de pouvoir est aggravé par la circonstance que l'embargo unilatéral est dans le cas présent un moyen d'aider celui qui est indubitablement l'agresseur à obtenir ce qu'il n'a pu acquérir par l'emploi de ses propres forces largement préparées. Le Comité consultatif considère que le Paraguay est tenu de s'abstenir de recourir à la guerre contre la Bolivie en tant que celle-ci se conforme aux recommandations de l'Assemblée. Une telle déclaration est dénuée de sens dans le cas d'une guerre qui dure depuis trente-deux mois. L'interdiction de recourir à la guerre ne s'applique selon le Pacte que lorsque le conflit n'a pas encore pris la forme d'une lutte armée. La résolution du Comité consultatif du 16 janvier constitue, de l'avis du Gouvernement paraguayen, un acte arbitraire contre lequel un recours est impossible. Etant entré dans la Société des Nations avec la conviction que ses obligations de Membre se limiteraient à celles que définit le Pacte et qu'il devrait être traité dans des conditions de parfaite égalité avec les autres nations, le Paraguay se voit forcé de se séparer de cette institution. Le Gouvernement paraguayen se permet, en conséquence, de notifier formellement, conformément au Pacte, sa décision de se retirer de la Société des Nations."

GUATAMALA, NICARAGUA en HONDURAS.

De laatste drie aankondigingen van uittreding kwamen van Guatemala op 13 Mei 1936, van Nicaragua op 15 Juni 1936 en van Honduras op 10 Juli 1936. ⁶⁷⁾

De oorzaak van hunne uittreding is te zoeken in de vrees, betrokken te worden in buitenlandsche, hoofdzakelijk Europeesche conflicten, zooals dit gebeurd is in het Italiaansch-Ethiopisch conflict.

Deze vrees is in de Volkenbondvergadering ook geuit door Chili en andere Amerikaansche Staten. Zij stelden toen den eisch, dat bij de komende hervorming van het Pact de sancties van art. 16, ook de verplichte economische en financieele, zullen vervallen voor Staten, die door hun geographische ligging geen rechtstreek-sche belangen bij het geschil hebben.

De Secretaris van Buitenlandsche Zaken, José González Campo, meldde in den volgenden brief de uittreding van Guatemala aan den Secretaris-Generaal:

„J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le Gouvernement du Guatemala a décidé de faire usage de la faculté prévue au paragraphe 3 de l'article premier du Pacte de la Société des Nations contenu dans le Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

En vertu de cette disposition, j'ai l'honneur de faire connaître formellement et expressément, par votre haute entremise, l'intention de mon Gouvernement de se retirer de la Société des Nations.

Je crois devoir déclarer à cette occasion que le Gouvernement du Guatemala continuera à s'inspirer des principes établis dans le préambule du Pacte de la Société — principes qu'il respectera comme règle effective de conduite — et que son désir de collaborer sur le plan international à leur réalisation demeure inaltérable.

En vous priant de bien vouloir communiquer cet avis aux organes compétents de la Société des Nations, j'ai l'honneur, etc.”

Wanneer wij nu in het kort de redenen van uittreding samenvatten, dan zien wij, dat zes staten, Brazilië, Costa Rica, Duitschland, Japan, Paraguay en Spanje, hun uittreding aankondigden, omdat zij meenden, dat de Bond hun nationaal prestige had aangetast, slechts één Staat om financieele redenen, terwijl Guatemala, Honduras en Nicaragua, er toe overgingen uit angst om in buitenlandsche conflicten betrokken te worden.

HOOFDSTUK III.

RECHTSGEVOLGEN VAN HET OPHOUDEN VAN HET
VOLKENBONDSLIDMAATSCHAP.

HET spreekt vanzelf, dat het ophouden van het Volkenbondslidmaatschap een einde maakt aan alle rechten, die aan dat lidmaatschap krachtens het Pact verbonden zijn, en aan alle verplichtingen, welke eruit voortvloeien.

Doet beëindiging van het lidmaatschap van den Bond hare werking echter ook daarbuiten gevoelen? Aan de beantwoording van deze vraag is dit derde hoofdstuk gewijd.

§ 1. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN DE
INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE.

De vraag, welke gevolgen uit het verlies van het lidmaatschap van den Bond zullen voortvloeien voor het lidmaatschap van de Internationale Arbeidsorganisatie, hangt ten nauwste samen met de vraag, hoe men zich het lidmaatschap van deze laatste organisatie moet denken. Is dit lidmaatschap onafscheidelijk verbonden met dat van den Bond, of staan beide lidmaatschappen los van elkander, of is het lidmaatschap van den Bond wèl noodzakelijk verbonden met dat van de Arbeidsorganisatie, maar niet omgekeerd?

De Internationale Arbeidsorganisatie dankt haar bestaan aan de Vredesconferentie van Versailles: in titel XIII van het aldaar gesloten verdrag is haar Statuut neergelegd.⁶⁸⁾ Den 25sten Januari 1919 had de Vredesconferentie een commissie voor inter-

nationale arbeidswetgeving ingesteld, die de opdracht kreeg het vraagstuk der arbeidsvoorwaarden te bestudeeren met het oog op internationale samenwerking en daarvoor een permanente instelling in het leven te roepen, die verbonden zou zijn met den Volkenbond en onder diens leiding zou staan. Deze commissie nu stelde een rapport op, waarin o.m. voorgesteld werd, dat geen Staat zou kunnen deelnemen aan den Volkenbond, indien hij niet was opgenomen in de te stichten Arbeidsorganisatie.⁶⁹⁾ In de voltallige zitting van 11 April d.a.v. droeg de Engelsche gedelegeerde Barnes dit rapport aan de Conferentie voor. Hij zeide over het lidmaatschap van de ontworpen Arbeidsorganisatie, dat de grenzen van deze organisatie dezelfde als die van den Volkenbond zouden zijn. Hij gaf daarvoor twee redenen op, allereerst, dat de Volkenbond dan practische plichten zou krijgen, daar hij verbonden zou worden aan het dagelijksch leven van de gemeenschap en ten tweede, dat dan alle Staten zouden gaan samenwerken in een wereldunie ter bevordering van de industrie.⁷⁰⁾ Tijdens de bespreking van dit rapport kwam de wensch om beide lidmaatschappen aan elkander te verbinden verscheidene malen tot uiting. Zoo zeide de Fransche gedelegeerde Colliard: „... l'adhésion à l'organisme permanent. . . sera une des conditions nécessaires de l'entrée dans la Société des Nations.” Sir Robert Borden (Canada) stelde de volgende motie voor, die eenstemmig werd aangenomen: „La Conférence autorise le Comité de rédaction à apporter tels amendements qu'il jugera nécessaires pour rendre la Convention conforme au Pacte de la Société des Nations quant à la composition des assemblées et quant aux règles d'admission des Etats.”

Den 10den Mei werd aan de verschillende regeeringen de tekst van de ontworpen Internationale Arbeidsorganisatie medege-deeld. Daarbij werd gezegd: „La Conférence prévoit la constitu-

tion d'un organisme international, dont feront partie tous les membres de la Société." ⁷¹⁾

Dat het in de bedoeling van de ontwerpers van het Statuut lag, alleen Bondsleden lid van de Internationale Arbeidsorganisatie te maken, blijkt uit het antwoord van Clemenceau aan Duitschland naar aanleiding van een door dit land ingediende nota van 10 Mei 1929. Begin Mei was nl. aan Duitschland het vredesverdrag voorgelegd. Duitschland zond toen naar aanleiding van het ontwerp-Statuut van de Arbeidsorganisatie nieuwe voorstellen voor een Arbeidsconventie aan de Vredesconferentie. Deze voorstellen werden begeleid door een nota van den Duitschen gedelegeerde, von Brockdorff-Rantzau. Hij schreef daarin, dat Duitschland het noodzakelijk achtte, dat alle Staten tot de Arbeidsconventie zouden kunnen toetreden, ook al waren zij geen lid van den Volkenbond. Clemenceau, President van de Vredesconferentie, antwoordde hierop echter, dat Duitschland wel uitgenoodigd zou worden de Conventie als deel van het vredesverdrag te onderteekenen, maar dat het eerst in de toekomst recht zou hebben deel te nemen, zoodra het volgens art. 1 van het Bondspact zou zijn toegelaten in den Bond. ⁷²⁾

De door Duitschland voorgestelde plannen werden door een Arbeidscomité onderzocht onder leiding van Barnes. Eenstemmig verklaarde dit comité, welks verklaring op 17 Mei ook door de Vredesconferentie eenstemmig werd aanvaard ⁷³⁾, dat de toelating van Duitschland tot de Internationale Arbeidsorganisatie moest worden aanbevolen, maar eerst na de ontworpen eerste algemeene Conferentie van Washington. Tijdens de besprekingen van het comité merkte Arthur Fontaine op, dat in dat geval de redactie van art. 387 zou moeten gewijzigd worden, daar een niet-lid van den Bond lid zou worden van de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze opvatting is besproken ter Vredesconferen-

tie, maar noch de Opperste Raad, noch de redactiecommissie oordeelde de wijziging noodig, en wel uit overweging, dat men hier te doen had met een bijzonder geval, hetwelk reeds vóór de onderteekening van het vredesverdrag uitgemaakt was.⁷⁴⁾ Clemenceau heeft dit besluit van de Vredesconferentie op 31 Mei aan von Brockdorff-Rantzau medegedeeld: Duitschland zou als gelijkberechtigd lid na de Conferentie van Washington in de Arbeidsorganisatie worden toegelaten.⁷⁵⁾

Deze kwestie kwam in Augustus opnieuw ter sprake door het voorstel van de Italiaansche delegatie om ook de Oostenrijksche arbeidsvertegenwoordigers toe te laten.⁷⁶⁾

De commissie voor de arbeidswetgeving heeft zich toen wel uitgesproken voor de toelating van Duitschland en Oostenrijk, maar kon geen meerderheid krijgen voor de te volgen procedure. Zij besloot daarom deze kwestie over te laten aan de Arbeidsconferentie zelf. De Arbeidsconferentie van Washington heeft toen Duitschland en Oostenrijk toegelaten met 71 stemmen voor, 1 tegen en 1 onthouding. De resolutie, waarbij dit geschiedde, wees op twee punten: allereerst hierop, dat deze toelating een gevolg was van een accoord tusschen de Geallieerden en Geassocieerden eenerzijds en Duitschland en Oostenrijk anderzijds, tot stand gekomen vóór de onderteekening van het vredesverdrag, en vervolgens hierop, dat zij een vooruitloopen was op de toetreding van deze beide landen tot den Volkenbond.⁷⁷⁾

Den 23sten September 1919 had ook Finland aan de Vredesconferentie gevraagd, toegelaten te worden tot de Internationale Arbeidsorganisatie. Ook de beoordeeling van deze toelating werd overgelaten aan de Conferentie van Washington. Een speciale commissie werd daar benoemd met de opdracht de vraag omtrent de toelaatbaarheid der toelating te onderzoeken. De meerderheid der commissie was van meening, dat elke Staat, die een door de

regeering onderteekende aanvraag inzendt, waarin alle verplichtingen, die op de leden van de Internationale Arbeidsorganisatie rusten, worden aanvaard, in aanmerking kan komen voor het lidmaatschap van de Internationale Arbeidsorganisatie, ook zonder lid van den Bond te zijn. De bedoelde meerderheid achtte deze stelling niet in strijd met art. 387, omdat dit artikel volgens haar niet de strekking zou hebben niet-leden van den Bond buiten de Arbeidsorganisatie te sluiten, maar alleen de bedoeling heeft de Bondsleden automatisch lid van de Arbeidsorganisatie te maken. Een anderen grond voor haar meening zagen zij in het feit, dat de Vredesconferentie het aan de Arbeidsconferentie had overgelaten te beslissen, of Finland kon worden toegelaten. Daaruit concludeerde zij, dat de Vredesconferentie aan de Arbeidsconferentie de macht gegeven had, ook andere Staten dan Bondsleden toe te laten. ⁷⁸⁾

Newton W. Rowell (Canada) was het met deze uitspraak niet eens en zette zijn meening in een minderheidsrapport uiteen. Hij meende, dat de Internationale Arbeidsorganisatie volstrekt de macht niet bezit, die de meerderheid der commissie haar toekende. Men had hier volgens hem te doen met een zuiver juridische interpretatiekwestie, die opgelost diende te worden door het Internationaal Gerechtshof, welk instituut daartoe door het Statuut van de Arbeidsorganisatie bevoegd is verklaard. Wel stelde Rowell voor, dat Finland officieus, zonder eenige rechten, zou mogen deelnemen aan de Conferentie van Washington. ⁷⁹⁾ Ook de juridische adviseur der commissie, Manley O. Hudson, verwierp de meening van de meerderheid. Hij was van oordeel, dat, bij gebreke van eenige andere bepaling, de toelating van niet-Bondsleden door art. 387 werd uitgesloten. ⁸⁰⁾ Ten aanzien van de toelating van Duitschland en Oostenrijk als niet-leden van den Bond meenden zoowel Rowell als Hudson, dat dit bijzondere

gevallen waren geweest, daar de toelating berustte op een accord, tusschen de Geallieerden en Geassocieerden eenerzijds en Duitschland en Oostenrijk anderzijds reeds vóór de ondertee-
kening van de respectievelijke vredesverdragen gesloten.

Deze drie rapporten werden door de Arbeidsconferentie behandeld. Na een langdurig debat ⁸¹⁾ kwam men tot een resolutie, die eenstemmig werd aangenomen, waarin werd uiteengezet, dat, alhoewel het noodzakelijk was, dat Finland deelnam aan de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie, dit rechte-
niet mogelijk was in verband met de meening van den juridi-
schen adviseur, dat alleen leden van den Bond lid van de Arbeids-
organisatie konden worden en de Organisatie zelf ook geen
macht had nieuwe leden toe te laten. Maar de Conferentie
noodigde de Finsche delegatie uit deel te nemen aan de bespre-
kingen, echter zonder stemrecht. Tijdens het debat stelde Craw-
ford, de Zuid-Amerikaansche gedelegeerde, voor, den Volken-
bond te verzoeken over de kwestie het advies te vragen van het
Internationaal Gerechtshof. Dit verzoek is ook gedaan, maar de
Volkenbond heeft het advies niet gevraagd. In het volgende jaar
werd Finland als lid in den Bond opgenomen en als zoodanig
van rechtswege ook lid van de Internationale Arbeidsorganisatie.
Ook kwam er door bemiddeling van den Oppersten Raad een
aanvraag om Luxemburg toe te laten, maar daar er van de regee-
ring van dien Staat zelf geen officieele aanvraag was binnen
gekomen, meende de Conferentie, dat Luxemburg niet kon
worden toegelaten. ⁸²⁾

In 1920 beweerde Salvador niet aan de Internationale Arbeids-
organisatie gebonden te zijn, daar het niet toegetreden was tot
het vredesverdrag van Versailles, maar alleen tot het Volken-
bondspact. Het weigerde dan ook het gedeelte van de jaarlijksche
contributie, bestemd voor het budget van het Internationaal

Arbeidsbureau, te betalen. Salvador's bewering werd in 1922 door den Raad afgewezen. Struycken, die een rapport over deze kwestie uitbracht, meende, dat, hoewel er in het Volkenbondspact niets over gezegd werd, de leden van den Bond verplicht waren ook voor de Arbeidsorganisatie te betalen, daar zij volgens titel XIII van het vredesverdrag van Versailles van rechtswege als lid ook van die Organisatie moesten worden beschouwd: artt. 387, 2de lid; 392; 399. „Le Traité de Versailles est l'acte international dont est issue la Société des Nations. Dès sa mise en vigueur, celle-ci se trouvait instituée et par cela même liée par les obligations définies dans la XIII^{me} Partie du Traité quant à ses relations avec l'Organisation du Travail", zoo luidt het rapport.

De Raad heeft het rapport-Struycken aangenomen. Salvador heeft zich bij deze uitspraak neergelegd en de verschuldigde gelden alsnog betaald.⁸³⁾

Zoowel in den Bond als in de Arbeidsorganisatie heeft men echter later de meening, dat niet-leden van den Bond geen lid van de Arbeidsorganisatie kunnen worden, gewijzigd. Reeds in 1920 zeide Mantoux in de Vergadering bij de bespreking van de toelating der Baltische Staten, dat de bepaling van art. 387 geenszins uitsluit, dat niet-Bondsleden lid van de Internationale Arbeidsorganisatie kunnen worden. Daarom was het volgens hem ook mogelijk, dat Duitschland en Oostenrijk in 1919 lid waren geworden.⁸⁴⁾ De Arbeidsconferentie heeft niet onmiddellijk haar meening gewijzigd, want niettegenstaande deze in de Vergadering uitgesproken opvatting heeft de Conferentie nog in 1925 aan Mexico, dat geen lid van den Bond was, gevraagd aan de Organisatie deel te nemen op gelijken voet als in 1919 aan Finland was voorgesteld. In 1927 echter, toen Costa Rica, Brazilië en Spanje kennis gegeven hadden van hun uittreding uit

den Bond, ging ook de Arbeidsorganisatie haar meening wijzigen. In zijn rapport van dat jaar vroeg de Directeur van het Internationaal Arbeidsbureau, Albert Thomas, zich af, of uittreding uit den Bond ook eenigen invloed zou hebben op de deelneming aan de Internationale Arbeidsorganisatie. Hij nam aan, dat uit het Bondslidmaatschap van rechtswege het lidmaatschap der Arbeidsorganisatie voortvloeit, maar verwierp het omgekeerde. Als argument daarvoor beriep hij zich op de toelating van Duitschland en Oostenrijk, waarin hij geen bijzondere gevallen zag. Hij liet echter in het midden, welk orgaan competent is om nieuwe leden toe te laten. Ook om opportuniteitsredenen nam hij aan, dat niet-Bondsleden moeten worden toegelaten.⁸⁵⁾

In 1934 werden de Vereenigde Staten, hoewel evenmin lid van den Bond, toegelaten als lid van de Internationale Arbeidsorganisatie, terwijl er uitdrukkelijk bij bepaald werd, dat deze toelating geen enkele verplichting, voortvloeiend uit het Volkenbondspact, zou meebrengen.⁸⁶⁾

Costa Rica heeft bij zijn uittreden uit den Volkenbond uitdrukkelijk verklaard geen lid van de Internationale Arbeidsorganisatie te willen blijven, evenals Duitschland. Brazilië en Japan daarentegen hebben verklaard wel lid te willen blijven, hetgeen dan ook geschied is.

Vraagt men zich af, aan welke zijde het gelijk is in de hierboven besproken rechtskwestie, dan treft het allereerst, dat de interpretatie van het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie noch aan deze Organisatie zelve, noch aan den Volkenbond is opgedragen, maar volgens art. 423 aan het Internationaal Gerechtshof. Dit artikel maakt het Internationaal Gerechtshof bevoegd niet alleen om het Statuut, maar ook om alle dienovereenkomstig gesloten conventies te interpreteren.

Het Hof heeft echter art. 387 nooit kunnen interpreteren en de daarmee samenhangende vragen nooit kunnen oplossen, daar noch een vonnis, noch zijn advies daarover ooit is gevraagd, alhoewel het naar aanleiding van een dubium aangaande Danzig in de gelegenheid is geweest, zich over deze kwesties uit te spreken. In 1930 nl. vroeg Danzig, niet lid, maar beschermeling van den Bond, aan de Internationale Arbeidsorganisatie om als lid tot haar toegelaten te worden. De Arbeidsconferentie wilde hierover geen uitspraak doen in verband met de bijzondere positie van Danzig (art. 104, 6de lid van het vredesverdrag van Versailles), maar vroeg den Raad daaromtrent een advies te vragen aan het Hof, hetgeen de Raad deed. Het advies werd gevraagd over de kwestie, of het bijzondere juridische statuut van de vrije stad Danzig haar toestond lid van de Arbeidsorganisatie te worden. Het Hof heeft hierover zijn advies gegeven zonder de grondkwestie, of Danzig als niet-lid van den Bond lid van de Arbeidsorganisatie kon worden, te behandelen. Deze vraag had echter o.i. moeten worden onderzocht. In zijn advies zegt het Hof uitdrukkelijk, dat het dit juist in het midden laat, daar de adviesaanvraag hierover niet loopt. Anzilotti, de President van het Hof, die tegen het advies stemde, was het met deze opvatting van het Hof niet eens en heeft in de uiteenzetting van zijn meening dit punt besproken. Hij komt tot de conclusie, dat alleen Volkenbondsleden lid van de Internationale Arbeidsorganisatie kunnen worden, op grond van het feit, dat er buiten art. 387 geen enkel artikel gewag maakt van toetreding.⁸⁷⁾

Behalve de stellige uitspraken ter Vredesconferentie, in verband met den „Notenkampf" gedaan, toont deel XIII van het vredesverdrag ons duidelijk, dat het de bedoeling van de ontwerpers is geweest de beide lidmaatschappen onafscheidelijk aan elkander te verbinden.

Art. 387 2de lid bepaalt, dat het lidmaatschap van den Bond dat van de Internationale Arbeidsorganisatie medebrengt. Buiten dit artikel wordt in het geheele Statuut nergens gesproken van toetreding op een andere manier, noch van uittreding, noch van uitzetting. De auteurs van het Volkenbondsverdrag en van het Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie zijn dezelfden. Het is niet aan te nemen, dat, wanneer zij inderdaad een lidmaatschap van de Arbeidsorganisatie los van dat van den Bond hebben gedacht, zij geenerlei bepaling gemaakt zouden hebben over de voorwaarden van toetreding van niet-leden van den Bond, evenals over de uittreding en eventueele uitzetting uit de Organisatie, vooral daar zij deze kwesties in het Bondspact zoo nauwkeurig geregeld hebben. Geregeld had toch zeker moeten worden, welk orgaan bevoegd zou zijn om nieuwe leden toe te laten en met welke stemverhouding. Immers de samenstelling van de Internationale Arbeidsconferentie is geheel anders dan die van de Vergadering van den Bond. De Arbeidsconferentie bestaat slechts gedeeltelijk uit regeeringsvertegenwoordigers en het twee derde deel der stemmen, dat naar het voorbeeld der Vergadering (vastgesteld in art. 1, 2de lid van het Pact) zou moeten worden uitgebracht, zou dus in de Arbeidsconferentie worden uitgebracht door een combinatie van personen, waarvan slechts een gedeelte gerechtigd is om namens de regeeringen te spreken. Analoge toepassing van het Bondsverdrag is alleen al daarom hier zeker niet zonder meer toelaatbaar.

Ook andere artikelen van het Statuut toonen den nauwen band aan, die er bestaat met den Bond. De uitgaven van de Arbeidsorganisatie komen op de algemeene begrooting van den Bond, waardoor aan de Vergadering een zekere contrôle over de Organisatie is gegeven. Nergens staat in het Statuut vermeld, hoe de contributie geregeld wordt van de leden, niet-Bondsleden. In den

loop der jaren heeft men daarvoor dan ook een speciale regeling moeten maken. Art. 392 noemt het Internationaal Arbeidsbureau een deel van de instellingen van den Bond. Verder de artt. 422, 427 (einde) enz. Alleen het derde lid van de inleiding van deel XIII is algemeen gesteld.

De toelating van Duitschland en Oostenrijk, die door vele schrijvers⁸⁸⁾ en ook door de Internationale Arbeidsorganisatie zelve als precedent wordt beschouwd, kan moeilijk als zoodanig aangemerkt worden, daar de toelating uitdrukkelijk een bijzonder geval is genoemd en geschied is krachtens een beslissing van den Oppersten Raad vóór de inwerkingtreding der vredesverdragen. Hamburger neemt de zelfstandigheid van het lidmaatschap der Internationale Arbeidsorganisatie aan op grond, dat die zou voortvloeien uit het doel van de beide organisaties. Beide hebben tot doel de verzekering van den vrede, maar in de manier van verwezenlijking van dit doel is een verschil. De Volkenbond wil alle conflicten voorkomen en bestrijden (het meerdere), de Internationale Arbeidsorganisatie beperkt zich tot de voorkoming van sociale conflicten (het mindere). Wie nu om de een of andere reden geen Bondslid wil of kan worden en dus het meerdere niet wil of kan, moet wèl het mindere kunnen. Identiteit van doel, maar geen identiteit van lidmaatschap, juist vanwege de verwerkelijking van het doel.⁸⁹⁾ Men ziet, tot welke algemeene redeneeringen de voorstanders van een afzonderlijk lidmaatschap hunne toevlucht moeten nemen, om de ernstige juridische bedenkingen ter zijde te schuiven.

Wij nemen op grond van de blijkbare bedoeling van de ontwerpers van het Statuut der Organisatie en van den inhoud van het Statuut zelf aan, dat de beide lidmaatschappen aan elkander verbonden zijn. Dit zal als gevolg medebrengen, niet alleen, dat een afzonderlijke toelating tot de Arbeidsorganisatie strikt ge-

nomen een nietige rechtshandeling is, maar ook, dat Staten, die uit den Bond treden, op het oogenblik van hun definitieve uittreding ook zullen ophouden lid van de Internationale Arbeidsorganisatie te zijn.

Anders Perassi in zijn artikel.⁹⁰⁾ Deze auteur verwerpt eveneens een afzonderlijke toelating tot de Internationale Arbeidsorganisatie, maar staat niet afwijzend tegenover het voortbestaan van het lidmaatschap van die Organisatie na beëindiging van het Bondslidmaatschap. Daarbij maakt hij echter een onderscheid tusschen de verschillende soorten van beëindiging van het lidmaatschap. Hij meent, dat Staten, die krachtens art. 1, 3de lid uit den Bond treden, de draagwijdte van dit artikel kunnen beperken door het maken van reserves, zooals b.v. het voorbehoud, dat zij niet uit de Internationale Arbeidsorganisatie willen treden. Het Pact zwijgt weliswaar over het maken van reserves. Het ontbreken van een dergelijke bepaling moet echter volgens Perassi geïnterpreteerd worden in dien zin, dat het Pact deze bevoegdheid aan de Staten niet ontnomen heeft, vooral — dus krachtens het argumentum a contrario — daar bij de toetreding het maken van reserves uitdrukkelijk verboden is. Alleen die reserves zullen volgens Perassi gemaakt kunnen worden, die niet in strijd zijn met het Pact. Hij kent deze bevoegdheid om het lidmaatschap der Arbeidsorganisatie te handhaven echter alleen toe aan Staten, wier lidmaatschap een einde neemt volgens art. 1, 3de lid, daar alleen deze beëindiging berust op een vrije wilsverklaring van den uittredenden Staat. In de beide andere gevallen is dit niet zoo, daar het ophouden van het lidmaatschap krachtens art. 26 geen wilsverklaring van uittreding is, maar de ipso-iure-werking van het niet aanvaarden van een amendement, dus geen zelfstandige rechtshandeling, maar een rechtsgevolg, en de uitzetting volgens art. 16, 4de lid buiten den wil van den betrokkene om wordt uitgesproken door den Raad.

Ook dit algemeene betoog over de mogelijkheid van voorbehouden moet dienen om kennelijke juridische bedenkingen tegen een onafhankelijk lidmaatschap der Arbeidsorganisatie, ditmaal voor een bepaald geval, weg te redeneeren. Met veel meer recht kan men o.i. volhouden, dat het maken van reserves op dit gebied rehtens uitgesloten is, juist omdat het verdrag blijkens zijn geheelen inhoud en strekking de beide lidmaatschappen onafscheidelijk aan elkaar heeft verbonden.

O.i. spreekt Perassi zich zelf in dit artikel ook tegen, wanneer hij eenerzijds beweert, dat het subjectieve recht op erkenning als lid van de Arbeidsorganisatie veronderstelt het lidmaatschap van den Bond en anderzijds de mogelijkheid openlaat om toch bij uittreden uit den Volkenbond lid van de Arbeidsorganisatie te blijven. Hij voert hiervoor aan, dat men niet gerechtigd is uit het feit, dat het lidmaatschap van de Internationale Arbeidsorganisatie niet verkregen kan worden zonder lidmaatschap van den Volkenbond, af te leiden, dat het lidmaatschap van den Bond een voorwaarde is voor het voortduren van het lidmaatschap van de Internationale Arbeidsorganisatie.

§ 2. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN HET INTERNATIONAAL GERECHTSHOF.

Zooals wij reeds zagen, is de Internationale Arbeidsorganisatie aan den Bond gebonden o.a. door den band van het automatische dubbele lidmaatschap. Hoe is het nu bij het Internationaal Gerechtshof? Is de aansluiting bij het Hof ook hier gebonden aan het lidmaatschap van den Bond, of is zij geheel vrij, of doet zich soms een andere vorm van samenhang voor? Hiervoor zullen wij de ontstaansgeschiedenis van het Hof nagaan.

Het Hof is niet, zooals de Bond en de Internationale Arbeids-

organisatie, opgericht door de Vredesconferentie van Versailles, maar in art. 14 van het Bondspact is den Raad opgedragen, een ontwerp voor een Internationaal Gerechtshof te maken en dit ontwerp voor te leggen aan de leden van den Bond. Om aan deze opdracht te voldoen, benoemde de Raad in 1920 een Juristencomité⁹¹⁾, dat na eenigen tijd een rapport uitbracht.⁹²⁾ Na enkele wijzigingen erin aangebracht te hebben, aanvaardde de Raad dit rapport en zond het door aan de Vergadering.

Hier wees de Zwitsersche gedelegeerde Huber op het feit, dat in deze rapporten niets gezegd werd over de wijze, waarop het Hof tot stand moest komen.⁹³⁾ Moest dit geschieden door aanneming van het Statuut bij een eenstemmige resolutie van de Vergadering, of door ratificatie van een internationale conventie, welke het Statuut bevat, door alle Staten afzonderlijk? De onzekerheid over deze kwestie ontstond uit den onduidelijken tekst van art. 14 zelf. Hier wordt immers gesproken van een voorlegging aan „de leden van den Bond”. Dat hiermede niet de Vergadering bedoeld wordt, is af te leiden uit den verderen tekst van het artikel. Daarin toch wordt gezegd, dat het Hof als raadgevend lichaam adviezen zal geven over elk geschil of elk punt, dat de Raad of de Vergadering bij het Hof aanhangig zal maken. Waarom zou men nu in het eerste deel van het artikel spreken van „de leden van den Bond”, wanneer men hiermede de Vergadering wenscht aan te duiden, terwijl men in het verdere deel de Vergadering bij name noemt? Trouwens door het geheele Pact heen wordt de Vergadering nergens aangeduid als de „leden van den Bond”. De geschiedenis van art. 14 leert ons over deze kwestie al heel weinig. Alleen kreeg President Wilson den 7den April 1919 een brief van de Zweedsche delegatie met het verzoek om niet den Raad, maar de Vergadering met de zorg van de oprichting van het Internationaal Gerechtshof te belasten.⁹⁴⁾ Wilson

antwoordde hierop, dat de woorden „soumettre aux Membres de la Société” moesten worden opgevat als „soumettre à l'Assemblée de la Société”.⁹⁵⁾

Huber maakte dus deze kwestie aanhangig bij de Vergadering. Anzilotti en van Hamel brachten adviezen hierover uit aan haar bureau.⁹⁶⁾ Anzilotti meende, dat veel sprak vóór de methode van aanneming van het Statuut door een eenstemmige resolutie van de Vergadering, maar geloofde toch, dat de andere methode door de gedelegeerden zou worden gevolgd, temeer daar deze de mogelijkheid zou openen om ook de Vereenigde Staten te laten toetreden. Hij wilde dus de ratificatie openstellen voor alle Staten, terwijl art. 14 alleen maar spreekt van een voorlegging aan de leden van den Bond. Van Hamel meende, dat het Statuut alleen maar in den vorm van een internationale conventie kon worden aangenomen. Een protocol van onderteekening zou moeten worden opgesteld, waartoe de Staten dan zouden kunnen toetreden.

Deze nota's werden in de Vergadering besproken.⁹⁷⁾ De afgevaardigden van België, Lafontaine; Brazilië, Fernandes; Panama, Arias en Columbië, Urrutia, verzetten zich tegen de conclusie, die de President van de 3de Commissie, Bourgeois, uit deze beide nota's trok, nl., dat het Statuut van het Hof in den vorm van een internationale conventie zou moeten worden geteekend en geratificeerd. Zij meenden, dat de macht van de Vergadering daardoor in gevaar zou worden gebracht. Immers de Vergadering kan volgens art. 5 binnen het kader van het Pact besluiten nemen, die de leden binden. Volgens hen valt ook art. 14 daaronder. Zeer terecht merkte de Grieksche afgevaardigde Politis daaromtrent op, dat de Vergadering weliswaar bindende besluiten kan nemen, maar alleen voorzoover het Pact haar daartoe de macht geeft. In art. 14 nu wordt de bevoegdheid om het Hof

op te richten juist niet gegeven aan de Vergadering, maar aan de leden van den Bond. Het was niettemin van groot belang, het ontwerp óók aan de Vergadering voor te leggen, omdat dan de afgevaardigden van alle leden hun meening omtrent het ontwerp zouden kunnen kenbaar maken en men op die manier tot een snellere onderteekening zou kunnen komen. Dit is ook de bedoeling geweest van den Raad, toen hij het ontwerp naar de Vergadering zond.

Een subcommissie werd benoemd om deze kwestie verder te onderzoeken. Zij kwam tot overeenstemming in dezen zin, dat het Statuut definitief tot stand zou worden gebracht langs den traditioneelen weg van ratificatie van een desbetreffende resolutie der Vergadering door de afzonderlijke Staten. Fernandes heeft toen nog het denkbeeld geopperd, deze ratificaties te regelen in den geest van art. 26 van het Pact, dus zóó, dat, wanneer eenmaal het door art. 26 geëischte aantal ratificaties verkregen zou zijn, de overige Bondsleden slechts de keus zouden hebben tusschen aanvaarding ook hunnerzijds, of anders uittreding uit den Bond.⁹⁸⁾ Velen hebben bezwaar gemaakt tegen de conclusie van de subcommissie. Bourgeois bracht de kwestie tot een oplossing. Hij stelde voor, dat de Vergadering het ontwerp zou goedkeuren en dan aan den Raad de zorg zou overlaten om de ratificatie van het ontwerp te verkrijgen. Aldus werd besloten en op den 13den December 1920 nam de Vergadering eenstemmig de volgende resolutie aan:

- „1. L'Assemblée, à l'unanimité, déclare approuver, avec les amendements qu'elle y a apportés, le projet de Statut de la Cour permanente de Justice internationale, qui, préparé par le Conseil aux termes de l'article 14 du Pacte, a été soumis à son approbation.
2. 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.
3. Dès que ce Protocole aura été ratifié par la majorité des Membres de la Société, le Statut de la Cour sera en vigueur et la Cour sera appelée à siéger, conformément audit Statut, dans tous les litiges entre les Membres ou Etats ayant ratifié, ainsi que pour les autres Etats auxquels la Cour est ouverte aux termes de l'article 35, alinéa 2, dudit Statut.
 4. Ledit Protocole restera également ouvert à la signature des Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte."

Aan den Raad werd dus de taak opgedragen een protocol van onderteekening op te stellen, hetgeen ook geschiedde: den 16den December 1920 werd het opengesteld voor de onderteekening en de ratificatie.

De onderteekening van het Protocol is opengesteld voor de leden van den Raad en voor de Staten, genoemd in het Aanhangsel van het Pact. In het begin was het de bedoeling geweest, alleen maar de Bondsleden toe te laten tot onderteekening, maar tenslotte zijn ook de Staten, genoemd in het Aanhangsel, toegelaten, omdat men den Vereenigden Staten, die daarin vermeld staan, een mogelijkheid wilde geven om tot het Hof toe te treden.

Wij zien dus hier, dat er geen verplichting bestaat voor de Bondsleden om toe te treden tot het Hof; de onderteekening is vrij. Echter is deze niet opengesteld voor alle Staten, maar alleen voor Volkenbondsleden en voor Staten, die genoemd staan in het Aanhangsel van het Bondspact; één dezer beide kwaliteiten is dus een essentieel vereischte voor aansluiting bij het Internationaal Gerechtshof.

Wat zullen nu voor de ondertekenaars van het Protocol de rechtsgevolgen zijn van het ophouden van hun lidmaatschap van den Bond?

Men zal onderscheid moeten maken tusschen de Staten, die genoemd staan in het Aanhangsel van het Bondspact en degene, die er niet in vermeld staan. Ofschoon de kwaliteit van Bonds lid wel door de uittreding vervalt, blijven de eerst genoemde Staten, zooals Brazilië, Guatemala, Japan, Paraguay, niettemin voldoen aan een van de gestelde vereischten om ondertekenaar van het Protocol te kunnen zijn. Hunne uittreding uit den Bond zal dus voor hen geen verschil maken, maar dit zal wel het geval zijn voor de Staten, die niet in het Aanhangsel vermeld staan. O.i. vervalt op het oogenblik, dat deze Staten de hoedanigheid van Bonds lid verliezen, ipso iure ook hunne toetreding tot het Protocol, daar immers dientengevolge de vereischte hoedanigheid, waaronder het Protocol geteekend en geratificeerd kan worden, eveneens is vervallen. Wij baseeren deze opvatting niet alleen op den duidelijken tekst van het Ondertekeningsprotocol, maar tevens op de bedoeling van de ontwerpers van art. 14 van het Bondspact. Zij wilden het Statuut alleen maar voorleggen aan de Bonds leden. Hierop is in 1920 ten behoeve van de Vereenigde Staten inbreuk gemaakt, door de ondertekening en ratificatie ook open te stellen voor Staten niet-Bonds leden, maar alleen voor die, welke zijn genoemd in het Aanhangsel. Ook enkele bepalingen van het Statuut zelf ondersteunen, zooals wij hieronder zullen zien, de hier verdedigde stelling.

Van de verschillende Staten, die uit den Bond getreden zijn, zijn Duitschland en Costa Rica niet genoemd in het Aanhangsel van het Bondspact. Costa Rica heeft het Protocol trouwens alleen maar geteekend en niet geratificeerd; blijkbaar alleen al op dezen grond wordt Costa Rica in de opgaaf van ondertekenaars der

facultatieve clause in de semi-officieele jaarlijksche rapporten van het Internationaal Gerechtshof als „Etat non lié” gequalificeerd.⁹⁹⁾ Duitschland ratificeerde het Protocol daarentegen wel. Is de boven geponeerde stelling juist, dan is dus deze ratificatie ipso iure vervallen door de uittreding. De practijk is echter anders: Duitschland's ratificatie wordt niet als vervallen beschouwd. Ter rechtvaardiging van deze practijk schijnt geen andere redeneering mogelijk dan deze, dat de vereischten, die het Protocol van 16 December 1920 voor de mogelijkheid van onderteekening gesteld heeft, niet bedoeld zijn als ook voor de toekomst van kracht te blijven, wanneer een bepaalde Staat eenmaal onderteekend heeft. (De vereischten voor onderteekening van het revisieprotocol van 14 September 1929 (punt 2) zijn trouwens weer anders geredigeerd.) Duitschland zou volgens deze redeneering dus dààrom bij het Hof aangesloten kunnen blijven, omdat het op het tijdstip der onderteekening van het Statuut aan de vereischten voor onderteekening voldeed en latere wijziging van status daaraan niets meer verandert. Eenmaal geschiede onderteekening (en ratificatie) zou dus de aansluiting voor het vervolg onaantastbaar hebben gemaakt. Ook het jaarlijksche rapport van het Gerechtshof staat blijikbaar op dit standpunt.⁹⁹⁾

Een bijzondere, maar verwante kwestie stelt nog de onderteekening (en ratificatie) van de facultatieve clause, neergelegd in art. 36, 2de lid van het Statuut van het Hof. Ook alweer alleen aan Bondsleden en aan Staten, die genoemd staan in het Aanhangel van het Pact, wordt in dit art 36, 2de lid de mogelijkheid geopend, zich ieder door een afzonderlijke eenzijdige verklaring jegens de andere te verbinden tot onderwerping aan de verplichte rechtsmacht van het Hof voor de in dit artikel neergelegde punten. Deze verbintenis wordt niet voor altijd aangegaan, maar

voor een bepaald aantal jaren. O.i. zal, om dezelfde redenen als boven genoemd ook deze verbintenis vervallen door uitreding uit den Bond van een Staat, die niet genoemd staat in het Aanhangsel. In de practijk echter blijft ook deze verbintenis voortduren en, zooals gezegd, ook het jongste jaar-rapport van het Hof somt Duitschland nog altijd op onder de „Etats liés”. Ook deze vaststelling kan weer alleen berusten op de redeneering, dat een eenmaal in overeenstemming met art. 36, 2de lid geschiede aanvaarding van de facultatieve clause voor den duur daarvan van kracht blijft, ook al verliest de betrokken Staat in den tusschentijd de vereischen, die voor de onderteeke-ning zelve gesteld zijn. Verder zal echter de practijk o.i. niet kun-nen gaan, d.w.z.: zoodra de verbintenis door verloop van het aantal jaren, waarvoor zij in 1933 bij verlenging is aange-gaan, vervalt, d.w.z. op 1 Maart 1938, zal Duitschland, als de toe-stand onveranderd blijft, deze verbintenis niet meer kunnen vernieuwen, daar het dan in elk geval niet meer aan de gestelde vereischen, waaronder zij kan worden aangegaan, voldoet.

Duitschland is o.i., strikt genomen, evenmin meer gerechtigd om candidaten te stellen voor de benoeming van nieuwe rechters van het Hof. Art. 4 van het Statuut bepaalt over deze candidaat-stelling, dat de leden van het Hof gekozen worden uit een lijst van personen candidaat gesteld hetzij door de nationale groepen van het Hof van Arbitrage, hetzij (in het geval van Volken-bondsleden, die niet vertegenwoordigd zijn in het Permanente Hof van Arbitrage) door nationale groepen, die daarvoor door haar regeering worden aangewezen op dezelfde wijze als de leden van de nationale groepen van het Hof van Arbitrage. Uit deze bepaling zou men geneigd zijn af te leiden, dat Duitschland, daar het vertegenwoordigd is in het Permanente Hof van Arbitrage, door zijn nationale groep ook nog candidaten zou kunnen doen stellen.

Maar art. 5 ontnceemt o.i. Duitschland deze mogelijkheid weer. Immers drie maanden vóór den datum van de verkiezing richt, volgens dat artikel, de Secretaris-Generaal schriftelijk een uitnoodiging tot candidaatstelling alleen tot de leden van het Hof van Arbitrage, die behooren tot de Staten, vermeld in het Aanhangsel van het Bondspact, of die later tot den Bond zijn toegetreden, alsmede tot die personen, die overeenkomstig art. 4, 2de lid voor de candidaatstelling zijn aangewezen. In de practijk neemt men aan, dat Duitschland wèl candidaten kan stellen. Valt Duitschland dan onder een der drie bedoelde groepen van Staten? Onder de eerste niet, omdat het niet in het Aanhangsel van het Pact vermeld is. Onder de derde niet, omdat op Duitschland art. 4, 2de lid in het geheel niet van toepassing is, want eenerzijds is Duitschland wèl in het Permanente Hof van Arbitrage vertegenwoordigd, en anderzijds is het geen lid van den Volkenbond meer. Dus blijft alleen de tweede mogelijkheid over: Duitschland is in elk geval een Staat „entré ultérieurement dans la Société des Nations". Duitschland zou dus alleen dan recht hebben om door zijn nationale groep candidaten te doen aanwijzen, wanneer men ook deze bepaling welwillend uitlegt in dien zin, dat wie eenmaal van den Bond deel heeft uitgemaakt, aan de qualificatie van art. 5 van het Statuut blijft beantwoorden, zelfs wanneer hij er sindsdien mocht zijn uitgetreden of misschien zelfs uitgezet. Volledigheidshalve voegen wij hiearaan toe, dat volgens de artt. 4 en 5 ook die uitgetreden Staten, die wel genoemd zijn in het Aanhangsel, maar niet vertegenwoordigd zijn in het Permanente Hof van Arbitrage, niet door een bijzondere nationale groep ad hoc candidaten kunnen doen stellen, want art. 4, 2de lid geeft deze gelegenheid alleen maar aan Bondsleden.

Vat men deze beschouwingen samen, dan moet men o.i. tot de slotsom komen, dat de redactie van het Statuut de waarschijnlijke bedoelingen onjuist weergeeft.

Staten, die nimmer Bondslid geweest zijn of het lidmaatschap hebben verloren, (onverschillig volgens de practijk of zij wèl of niet genoemd staan in het Aanhangsel van het Pact), maar die de Protocollen van 1920 en 1929 geratificeerd hebben, kunnen sinds 1 Februari 1936 wel deelnemen aan de verkiezing van de leden van het Hof. In het Statuut van 1920 wordt in art. 4 de verkiezing opgedragen aan den Raad en de Vergadering, wat deelneming van buitenstaanders natuurlijk uitsluit. In 1929 is evenwel een nieuwe, derde alinea aan dit artikel toegevoegd: „Bij gebreke van een bijzondere overeenkomst, zal de Vergadering op voorstel van den Raad de voorwaarden regelen, waarop een Staat, die het Statuut van het Hof heeft aanvaard, maar geen lid van den Bond is, kan deelnemen aan de verkiezing van de leden van het Hof”. Deze alinea is toegevoegd in verband met het gelijktijdige Protocol voor Amerika.

Dit laatste Protocol heeft tot — intusschen nog altijd niet bereikt — doel, het voor de Vereenigde Staten mogelijk te maken het onderteekeningprotocol van 1920 te onderteekenen en te ratificeeren. In art. 2 wordt aan de Vereenigde Staten het recht gegeven, vertegenwoordigers te zenden naar den Raad en de Vergadering, wanneer deze lichamen bijeen komen voor de verkiezing van nieuwe rechters. Dit is het „accord spécial”, waarop de aanhef van art. 4, 3de lid van het Statuut zinspeelt. Daar echter o.a. Brazilië, dat in 1926 uit den Bond was getreden, in dezelfde positie verkeerde, nl. van wel genoemd te staan in het Aanhangsel van het Bondspact, maar niet (meer) te kunnen deelnemen aan de verkiezing der nieuwe rechters, heeft de Hofconferentie van 1929 deze nieuwe alinea 3 aan art. 4 toegevoegd. Ook voor Duitschland en Japan kan dus de deelneming aan de rechtersverkiezing worden opengesteld.

De nieuwe alinea 3 slaat echter o.i. niet op de candidaatstelling

door niet-Bondsleden, waarover wij boven spraken. Immers de geschiedenis van de nieuwe alinea leert ons, dat het woord „verkiezing” hier in engen zin moet worden opgevat en niet in ruimen zin, zoodat de candidaatstelling eronder begrepen zou zijn. De nieuwe alinea is nl. opgenomen als uitvloeisel van art. 2 van het Protocol van 1929 voor de Vereenigde Staten, waar heel duidelijk het woord verkiezing in engen zin gebruikt wordt.

In 1936 heeft de Raad een juristencomité de opdracht gegeven om een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van deelneming aan de stemming door niet-leden van den Bond. Het comité zegt in zijn rapport: „Avant d'exprimer une opinion sur cette question, le Comité tiendrait à ce que lesdits Etats (l'Allemagne, le Brésil et le Japon) aient l'occasion de lui faire connaître leur point de vue. Il prie le Secrétaire général de lui communiquer les informations qui pourraient lui parvenir à cette fin.” De Raad heeft den Secretaris-Generaal dienovereenkomstig opdracht gegeven maatregelen te nemen en de gewenschte antwoorden zijn althans van Brazilië en Japan binnengekomen. De in aanmerking komende uitgetreden Staten hebben bij besluit der Vergadering van begin October 1936 het recht gekregen, van rechtswege deel te nemen aan de stemming in de Vergadering en, voorloopig tot 1 Januari 1940, eveneens aan de stemming in den Raad. Japan en Brazilië hebben diensvolgens aan de jongste rechtersverkiezing deelgenomen.

De nieuwe alinea 3 van art. 4 van het Statuut en de verdere wijzigingen, aangebracht in 1929, zijn krachtens een Raadsbesluit van 23 Januari 1936 in werking gesteld op 1 Februari d.a.v. De Raad was hiertoe echter — strikt genomen — niet competent, zelfs niet in opdracht van de Vergadering. Het Statuut van het Hof heeft zijn rechtskracht niet gekregen door een besluit van den Bond, maar door de afzonderlijke ratificaties van de daartoe

volgens het Protocol van onderteekening bevoegde Staten. De veranderingen, in 1929 in dit Statuut aangebracht, konden alleen op dezelfde wijze rechtskracht verkrijgen, daar nòch in het Statuut, nòch in het Protocol van onderteekening van 1920 eene andere methode is aangegeven. Het revisieprotocol van 14 September 1929 zag het ook niet anders in. Dit schipperde alleen in punt 4 eenigermate met den eisch van ratificatie door alle partijen bij het oorspronkelijke Protocol van 1920: voor ratificatie zou onder bepaalde voorwaarden in de plaats kunnen treden de verklaring, dat men tegen de inwerkingtreding geen bezwaar had. Op den fatalen datum van 1 September 1930 ontbraken echter ook verschillende van die verklaringen nog. Daar ook in 1935 de zaak nog niet in orde was, heeft de Volkenbond in 1935/1936 met de formeele eischen verder de hand gelicht en het Hof heeft zich daartegen blijkbaar niet verzet. Wel heeft achteraf een der nog niet tot ratificatie overgegane Staten, Brazilië, tegen den gang van zaken een zwak protest geuit.¹⁰⁰⁾

Wat het onderwerp van dit proefschrift aangaat, moeten wij de opmerking maken, dat uittreding uit den Bond voor de onderteekening en ratificatie van het revisieprotocol irrelevant was. Oppervlakkig gezien, zou men aannemen, dat ook deze wijzigingen weer niet kunnen bekrachtigd worden door Staten, die verkeerden in de positie van Duitschland, omdat de ratificatie van deze wijzigingen weer alleen behoort te kunnen geschieden door Staten, die ook bevoegd waren om het Protocol van 1920 te ratificeeren. Het revisieprotocol heeft dit punt echter uitdrukkelijk anders geregeld: volgens punt 2 daarvan kan het onderteekend worden door alle onderteekenaars van het Protocol van 1920 (waaronder dus ook Duitschland, en a fortiori Brazilië, Japan en anderen) benevens door de Vereenigde Staten. Toevalig had Duitschland zijn ratificatie al gegeven vóór zijn uittreding uit den Bond.

Geenerlei gevolgen zal de uittreding van een niet in het Aanhangsel genoemden Staat uit den Bond hebben voor de rechters van de nationaliteit van dien Staat. Art 2 van het Statuut bepaalt immers, dat het Permanente Hof van Internationale Justitie een college is van onafhankelijke magistraten, die verkozen worden ongeacht hun nationaliteit.

Ook bij nieuwe verkiezingen is het mogelijk, dat personen van de nationaliteit van een inmiddels uit den Volkenbond getreden Staat tot rechter worden gekozen. Zelfs wanneer men aan de „nationale groepen” van bepaalde Staten het recht tot candidaatsstelling zou ontzeggen, zou die verkiezing toch mogelijk zijn. Immers andere nationale groepen zouden kandidaten van de nationaliteit van de betrokken uitgetreden Staten kunnen voorstellen, daar volgens art. 5, 2de lid van het Statuut slechts twee van de vier door haar gestelde kandidaten van haar eigen nationaliteit mogen zijn. In het uiterste geval zou zoodanige verkiezing ook nog rechtens mogelijk zijn door toepassing van art. 12, 2de lid van het Statuut.

Hoewel, zooals wij boven hebben uiteengezet, het Hof met betrekking tot de rechtspositie van uit den Volkenbond getreden Staten een liberaal standpunt inneemt, verbindt ook het Hof toch wel ééinig rechtsgevolg aan de uittreding uit den Bond van een Staat, die niet genoemd staat in het Aanhangsel, zooals dit het geval is met Duitschland. Het officieele jaarlijksche rapport leert ons nl., dat het Hof aanneemt, dat Duitschland, daar het door zijn uittreding niet meer voldoet aan de vereischten van art. 35 1ste lid van het Statuut — alwaar bepaald wordt, dat het Hof toegankelijk is voor de leden van den Bond en voor Staten vermeld in het Aanhangsel — nu alleen nog maar voor het Hof

kan procedeeën onder de voorwaarden van het 2de lid, welke voorwaarden vastgesteld worden door den Raad. ¹⁰¹⁾

Voor Staten, die verkeerē in de positie van Duitschland, neemt het Hof dus aan:

1. dat dergelijke Staten partij blijven bij het Protocol van 1920;
2. dat zij ook gebonden blijven door hun aanvaarding van de facultatieve clause, waarbij tot dusver in het midden gelaten is of zij zich als gerechtigden daarop ook tegenover derden kunnen beroepen en of zij na verloop van den gestelden termijn de facultatieve clause ook opnieuw mogen aanvaarden;
3. maar dat zij desniettemin slechts kunnen procedeeën onder de voorwaarden van art. 35, 2de lid.

§ 3. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN DE ANDERE VOLKENBONDSORGANISATIES.

Buiten de Internationale Arbeidsorganisatie en het Internationaal Gerechtshof kent de Volkenbond nog drie andere organisaties, nl. de Economisch-financieele, de Hygiënische en de Verkeersorganisatie.

Het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie werd vastgesteld door de Vredesconferentie van Versailles, dat van het Internationaal Gerechtshof door de Vergadering van den Volkenbond, onder nadere ratificatie van de Staten afzonderlijk. De drie andere organisaties daarentegen bestaan krachtens autonome besluiten van den Raad en de Vergadering, die ook haar reglementen vaststelden.

Art 23 van het Pact legt den leden van den Bond verschillende verplichtingen van socialen aard op. De Raad en de Vergadering hebben op zich genomen te zorgen voor de naleving van deze

verplichtingen. Daar dit werk te uitgebreid werd, hebben zij het gedecentraliseerd over aan hun toezicht onderworpen organisaties.

De vraag is ook hier weer: kunnen Staten, die ophouden lid van den Bond te zijn, deel blijven nemen aan het werk van deze organisaties?

Reeds van het begin af is het de bedoeling van den Bond geweest alle Staten, ook de niet-leden, deel te laten nemen aan dit werk. Deze mogelijkheid heeft hij dan ook in de Statuten uitdrukkelijk of stilzwijgend neergelegd.

Het rapport van de commissie van voorbereiding van de Economisch-financiële Organisatie luidt: „Tous les Etats Membres de la Société et tous les Etats non membres occupant une place importante dans la vie économique du monde seraient invités à nommer ses membres.”

Het Statuut van de Hygiënische Organisatie zegt het niet met zooveel woorden, maar haar samenstelling maakt het mogelijk. Deze organisatie is nl. tot stand gekomen in samenwerking met het Comité de l'Office international d'hygiène publique te Parijs, dat reeds in 1907 was ingesteld. De Organisatie is samengesteld uit een Algemeen Raadgevend College, — dat gevormd wordt door het Comité van Parijs, — een Permanent Hygiënisch Comité en een Secretariaat, — dat wordt gevormd door de hygiënische afdeling van het Volkenbondssecretariaat. Het Permanente Hygiënische Comité bestaat uit vijftien leden en den President van het Parijsche Comité. Deze vijftien leden worden als volgt gekozen: het Parijsche Comité kiest er negen van, echter op die manier, dat steeds de permanente leden van den Raad van den Volkenbond een zetel hebben, en de Volkenbondsraad de andere zes. Door de samenwerking met het Parijsche Comité is het mogelijk, dat ook niet-leden van den Bond zitting krijgen in de

Hygiënische Organisatie. O.i. echter zal een Staat, die permanent lid is van den Raad en ophoudt lid van den Bond te zijn, zijn zetel in het Permanent Hygiënisch Comité verliezen, maar kan, indien hij lid is van het Parijsche Comité, weer in het Hygiënisch Comité gekozen worden.

Art. 3 van het Statuut der Verkeersorganisatie zegt uitdrukkelijk, dat als leden van deze Organisatie worden beschouwd alle Bondsleden en „les Etats non Membres de la Société, qui auraient été admis à participer à ses Organisations techniques par une résolution de l'Assemblée, ou à l'Organisation des communications et du transit, par une résolution d'une conférence générale.”

Onder deze omstandigheden is er geen twijfel aan, dat uittreden uit den Volkenbond het lidmaatschap van de hier besproken organisaties in beginsel niet aantast.

§ 4. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN DE MANDATEN.

Naar aanleiding van de uittreding van Japan uit den Bond, is deze kwestie sterk op den voorgrond getreden. De vraag rees natuurlijk, of Japan, indien zijn uittreding definitief zou worden, mandataris zou kunnen blijven over de eilanden ten Noorden van den Equator in den Stillen Oceaan. De vraag, die wij ons ter oplossing gesteld hebben, is echter uitgebreider. Zij betreft niet alleen het geval van vrijwillige uittreding uit den Bond, zooals dat van Japan, maar tevens die van uitzetting en van automatische afloop van het lidmaatschap.

Als eerste punt moeten wij daarbij onderzoeken, of het lidmaatschap van den Bond wellicht een vereischte is voor het zijn van mandataris. Indien dit zoo is, zal de mandataris in ieder geval bij zijn verlaten van den Bond het mandaat moeten teruggeven. Is

het Bondslidmaatschap echter geen vereischte en de afgifte om die reden dus niet noodig, dan kunnen wij ons toch wel andere redenen indenken, waarom de voortduring van het mandatarischap vrijwel een onmogelijkheid wordt, bijv. wanneer de mandataris zijn kwaliteit van lid verliest door uitzetting, hetzij omdat hij niet voldaan heeft aan zijn verplichtingen voortvloeiende uit art. 22, hetzij wegens niet-nakoming van andere verplichtingen uit het Pact, of wanneer de mandataris vrijwillig uit den Bond treedt, omdat hij meent, dat hij om genoemde redenen in conflict zou komen met den Bond, dus in het kort samengevat, wanneer de politiek van den mandataris in flagranten strijd is met de politiek van den Volkenbond. Of den mandataris om deze reden zijn mandaat ontnomen kan worden, hangt ten nauwste samen met het veel omstreden probleem van het rechtskarakter van het Volkenbondsmandaat, hetgeen wij dan ook aan een nader onderzoek zullen onderwerpen.

Wij zullen dus allereerst beginnen met na te gaan, of het lidmaatschap van den Bond als vereischte wordt gesteld voor een mandaatsopdracht.

De mandaten zijn in het Volkenbondspact geregeld in art. 22. Het 2de lid van dit artikel somt de vereischten op voor het zijn van mandataris: als zoodanig kan optreden een ontwikkelde natie, die door haar hulpmiddelen, ondervinding of geographische ligging geschikt is en zich bereid verklaart om die verantwoorde-lijkheid op zich te nemen. Het vereischte van het lidmaatschap van den Bond wordt met zooveel woorden nergens gesteld.

Het schijnt echter, alsof sommige bepalingen bewijzen, dat, naar de oorspronkelijke bedoeling, de opdracht van een mandaat het Bondslidmaatschap van den mandataris veronderstelt.

Een argument daarvoor ligt allereerst in art. 22, 5de lid van het

Pact zelf, waarin bepaald wordt, dat er gelijkheid van handel en verkeer zal zijn in de mandaatlanden-B, welke gelijkheid door den mandataris verzekerd moet worden „aux autres membres de la Société”. ¹⁰²⁾ Het schijnt ook voort te vloeien uit de bepaling, die in bijna alle mandaatsopdrachten van den Raad, uit kracht van art. 22, 8ste lid genomen, voorkomt, dat nl. een on-eenigheid, ontstaan tusschen den mandataris en „another member of the League” zal worden beslist door het Internationaal Gerechtshof. ¹⁰³⁾

Inderdaad zijn ook onder de schrijvers enkelen, o.a. Rousseau, Schücking-Wehberg en Wright ¹⁰²⁾, op grond van het aangevoerde art. 22, 5de lid van meening, dat het Bondslidmaatschap een vereischte is voor het zijn van mandataris.

Raadpleegt men ter oplossing van deze kwestie de geschiedenis van de mandaten, dan stuit men allereerst op een passage in het bekende, reeds uit 1920 dateerende, rapport over art. 22 van den Belgischen staatsman Hymans, dat den 5den Augustus van dat jaar door den Raad werd aangenomen. Daarin wordt met betrekking tot het 5de lid verklaard, dat dit beoogt de verzekering van een „régime d'égalité entre les membres de la Société”. ¹⁰⁴⁾ In verband met deze interpretatie — waarin het woord „autres” geheel wordt uitgewischt — zou men dan in art. 22, 5de lid een voorrecht kunnen zien van de leden van den Bond boven de niet-leden.

De bepaling in de mandaatsopdrachten van den Raad werd gemaakt, toen de mandatarissen allen leden van den Bond waren. Trouwens wij hebben hier niet te doen met een algemeen geldenden regel, maar met een voor ieder mandaat afzonderlijk gemaakte bepaling.

Bij de verdeling der voorheen Turksche gebieden hebben de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden zelf het bewijs ge-

geven, dat h.i. het Bondslidmaatschap geen vereischte is. Toen nl. geen der Geallieerde Mogendheden bereid bleek het ontworpen mandaat over Armenië te aanvaarden, heeft de Opperste Raad het aan den Volkenbond aangeboden. De Volkenbondsraad heeft dit aanbod niet aanvaard, maar de meening uitgesproken, dat „un membre de la Société ou une autre Puissance” zou moeten worden gezocht, die dit mandaat zou willen aanvaarden. ¹⁰⁵⁾ Toen heeft de Opperste Raad zich gewend tot de Vereenigde Staten van Amerika. Ook deze hebben het mandaat niet aanvaard: de Senaat heeft het voorstel afgewezen. Bij die gelegenheid is echter duidelijk gebleken, dat in de opdracht van een Volkenbondsmandaat aan een niet-Bondslid geen juridisch bezwaar werd gezien. Ook in den Senaat was men van gevoelen, dat in beginsel de Vereenigde Staten, ofschoon zij de vredesverdragen niet hadden geratificeerd en geen Bondslid waren geworden, toch zeer wel mandataris zouden kunnen zijn. ¹⁰⁶⁾

Het bovengenoemde rapport van Hymans noemt ook het Bondslidmaatschap geen vereischte, maar zegt, dat de „voogdij” moet worden toevertrouwd „aux nations les plus aptes à assumer cette responsabilité”. ¹⁰⁷⁾

In de volkenrechtsliteratuur nemen de meeste schrijvers aan, dat het Volkenbondslidmaatschap geen vereischte is om mandataris te kunnen zijn. ¹⁰⁸⁾ Stoyanovsky ¹⁰⁹⁾ daarentegen meent, dat het lidmaatschap wel vereischt wordt, maar dit hoofdzakelijk om praktische redenen. Hij vreest nl., dat de uittreding uit den Bond een gelegenheid zal worden voor den mandataris om het aan hem toegewezen gebied te annexeren, daar hij zich gemakkelijker aan de contrôle van den Bond kan onttrekken dan de leden. Deze angst van Stoyanovsky schijnt ons eenigszins overdreven. Immers de uittredende mandataris zal het gebied niet zoo snel annexeren, omdat hij niet alleen tegenover den Bond staat, maar ook

tegenover de andere Staten, die de annexatie zullen verhinderen. Alhoewel Wright ¹¹⁰⁾ toegeeft, dat het lidmaatschap niet met zooveel woorden door het Pact vereischt wordt, meent hij toch, in verband met beide bovengenoemde bepalingen en overigens om dezelfde praktische redenen als Stoyanovsky, dat het niet-Bondslid zijn van den mandataris onoverkomelijke bezwaren zal medebrengen.

En in verband met art. 22, 2de lid, waar de vereischten uitdrukkelijk worden opgesomd en in verband met de historie, meenen wij echter te mogen aannemen, dat het Bondslidmaatschap geen noodzakelijk vereischte is.

Mogen wij dit preliminaire punt eenmaal als vaststaand beschouwen, dan kunnen wij nu overgaan tot bespreking van de vraag: wat is het rechtskarakter van het mandaat, zulks in verband met de vraag, of den mandataris om andere redenen, dan het verlaten van den Bond zijn mandaat ontnomen kan worden.

De mandaatlanden waren vroeger Duitsche en Turksche gebieden. In 1920 droeg Duitschland in art. 119 van het vredesverdrag van Versailles al zijn rechten en titels op zijn overzeesche bezittingen over aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden. ¹¹¹⁾ Turkije daarentegen deed in art. 16 van het vredesverdrag van Lausanne alleen maar eenzijdig afstand van zijn gebieden, terwijl het de regeling van het lot van deze gebieden overliet aan de verdragsluitende partijen. ¹¹²⁾

Tijdens den wereldoorlog waren verschillende van deze gebieden veroverd en bezet door Engeland en zijne dominions, Frankrijk en Japan. Gedurende de jaren 1915, 1916 en 1919 sloten zij geheime verdragen om de erkenning van de verovering dezer gebieden op de Vredesconferentie te verzekeren.

President Wilson kantte zich sterk tegen de annexatie van de

veroverde gebieden. Met zeer veel moeite heeft hij het in art. 22 van Deel I van het vredesverdrag van Versailles (Volkenbondspact) neergelegde regime voor deze veroverde en afgestane gebieden weten door te voeren. Dit regime bestaat hierin, dat de aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden overgedragen gebieden zullen komen te staan onder de „voogdij” van ontwikkelde naties, welke uit hoofde van haar hulpbronnen, haar ondervinding of haar aardrijkskundige ligging het best in staat zijn deze aansprakelijkheid op zich te nemen en welke bereid zijn, die te aanvaarden. Deze voogdij oefenen de mandatarissen uit over en ten bate van het mandaatland in naam van den Bond (lid 2). Zij moeten jaarlijks aan den Raad verslag uitbrengen over de aan hun zorg toevertrouwde gebieden (lid 7). Een permanente commissie, de Mandatencommissie, zal deze rapporten in ontvangst nemen en onderzoeken en daarover verslag uitbrengen aan den Raad (lid 9).

De toewijzing van de verschillende gebieden aan de mandatarissen geschiedde tijdens de vredesonderhandelingen door den Oppersten Raad der Geallieerden. Aan den Raad van den Volkenbond werd alleen opgedragen, een beslissing te nemen omtrent den omvang van het gezag, het toezicht of het bestuur, door den mandataris uit te oefenen, „indien deze punten geen onderwerp uitgemaakt hadden van een voorafgaande overeenkomst tusschen de leden van den Bond” (lid 8). Wat precies onder dit voorbehoud verstaan moet worden, is nooit uitgemaakt, daar de Raad de moeilijkheid omzeild heeft, door eenvoudig vast te stellen, dat dergelijke overeenkomsten nooit gemaakt waren. De Raad van den Volkenbond sloot, ter uitvoering van lid 8, met ieder der door den Oppersten Raad aangewezen mandatarissen een soort verdrag, waarin hij den graad der gezagsbevoegdheden vaststelde en tevens de toewijzing van het mandaat aan den

betrokken mandataris bekrachtigde: „confirming the said mandate” staat in ieder verdrag, uitgezonderd dat betreffende Irak. Art. 22 van het Pact geeft den Raad deze laatste macht nergens met zooveel woorden. Hem is slechts opgedragen de taak van de mandatarissen vast te stellen. De Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden hebben de mandaten eigener autoriteit verdeeld en deze toewijzing kan door den Raad niet veranderd worden. De bekrachtiging van den Raad was slechts een declaratieve daad. Ook de Raad zelf vatte zijn bekrachtiging als zoodanig op. Hymans zag in zijn rapport van 1920 in de bekrachtiging van den Raad eveneens een declaratieve daad en geen constitutieve. Hij meende, dat de procedure tot aanwijzing van den mandataris rechtens de volgende is: toewijzing van een mandaat door de Geallieerden en Geassocieerden aan den mandataris, mededeeling van die toewijzing aan den Volkenbondsraad en declaratieve bekrachtiging van den Raad. ¹¹³⁾

In 1921 heeft de Raad uitdrukkelijk aan de Vereenigde Staten medegedeeld, dat hij niet het recht tot toewijzing van de mandaten had gehad. Het betrof hier een protest van Amerika tegen de toewijzing van het eiland Yap aan Japan. De President van den Raad schreef aan den Amerikaanschen Staatssecretaris: „Le Conseil de la Société des Nations se permet de rappeler à Votre Excellence que la répartition des territoires soumis au mandat est du ressort du Conseil Suprême, non de celui du Conseil de la Société. Ce qui regarde la Société des Nations, ce n'est pas l'attribution de ces territoires, c'est leur administration. L'attribution au Japon de toutes les îles du Pacifique situées au nord de l'équateur ayant été notifiée au Conseil de la part des principales Puissances alliées et associées, celui-ci s'est borné à exécuter la tâche qui lui revenait, celle d'établir les termes des mandats.” ¹¹⁴⁾ Dus ook de Raad ziet in de bekrachtiging van de aanwijzing als mandataris louter een declaratieve daad,

Artikel 22 onderscheidt drie soorten van mandaten naar gelang van den graad van ontwikkeling van de volken, die deze gebieden bewonen. Het bestuur is voor iedere groep verschillend.

Allereerst in het 4e lid de z.g. A-mandaten, die gevormd worden door de gemeenschappen, welke vroeger tot het Turksche Rijk behoorden. Zij worden erkend als onafhankelijke naties, die zich echter bij het bestuur moeten laten leiden door den raad en de hulp van den mandataris. Tot deze categorie behooren Palestina-Transjordanie (Engeland), Syrië en Libanon (Frankrijk) en tot 1932 behoorde hiertoe ook Irak (Engeland), dat in dat jaar toegelaten werd als lid van den Volkenbond.

Van het oogenblik af, dat art. 22 op deze gebieden van toepassing werd, was Irak het meest zelfstandige. Het oefende zelf het bestuur uit krachtens een reeds vóór het vredesverdrag van Lausanne in 1922 met Engeland, dat in den wereldoorlog dit gebied bezet had, gesloten verdrag ¹¹⁵⁾, dat later in de mandaatsopdracht van 27 September 1924 door den Raad werd bekrachtigd. ¹¹⁶⁾ Engeland erkende in het verdrag van 1922 Irak's soevereiniteit, echter onder voorbehoud, dat Irak zich bij het bestuur zou laten leiden door den raad en de bijstand van Engeland. In de mandaatsopdracht werd deze soevereiniteit nog meer beperkt door de verplichting in art. III neergelegd, dat het jaarlijksche rapport, dat Engeland aan den Bond zou moeten overleggen, alle in dat jaar in Irak afgekondigde wetten en regelingen zou moeten bevatten. Hierdoor werd Irak volkomen in het mandaatsstelsel ingelijfd.

Libanon en Syrië hebben eerst resp. 8 Mei 1929 en 22 Mei 1930 zelfstandig bestuur gekregen. ¹¹⁷⁾ Vóór dien werden zij, evenals Palestina nu nog, bestuurd door den mandataris.

De tweede groep van mandaten zijn de z.g. B-mandaten: het vroegere Duitsch-Oost-Afrika, nu gesplitst in Tanganyika (Enge-

land) en Roeanda-Oeroendi (België), Togo en Kameroen, beide in Engelsche en Fransche mandaten verdeeld. Zij worden niet erkend als zelfstandige naties. Het bestuur over deze landen wordt uitgeoefend door den mandataris, echter niet als integreerend deel van zijn gebied. De mandataris moet bij het bestuur verschillende voorwaarden, opgesteld in lid 5 van art. 22, in acht nemen.

Tenslotte regelt lid 6 als derde groep de z.g. C-mandaten: het voormalige Duitsch-Zuid-West-Afrika (Unie van Zuid-Afrika), het vroegere Duitsch-Nieuw-Guinea (Australië), het eertijds Duitsche gedeelte der Samaogroep (Nieuw-Zeeland), Nauru (Engeland), de verdere vroeger Duitsche eilanden in den Stillen Oceaan ten Zuiden van den Equator (Australië) en ten Noorden van den Equator en het eiland Yap (Japan). Ook hier oefent de mandataris het bestuur over het mandaatland uit, maar als integreerend deel van zijn gebied.

Wij zien dus, dat wij onderscheid moeten maken tusschen de A-mandaten eenerzijds en de B- en C-mandaten anderzijds. De eerste landen worden erkend als onafhankelijke naties, die zelf het bestuur uitoefenen — uitgezonderd Palestina, — zij het dan ook onder leiding van den mandataris en onder uiteindelijke contrôle van den Raad, terwijl de beide andere soorten mandaatgebieden bestuurd worden door den mandataris, eveneens onder contrôle van den Raad.

Wanneer wij het systeem van het Volkenbondsmandaat nader beschouwen, rijst bij ons de vraag: is nu de in art. 119 van het vredesverdrag van Versailles aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden overgedragen souvereiniteit aan de daargenoemde Mogendheden gebleven en hebben zij zich zelf de in art. 16 van het vredesverdrag van Lausanne afgestane rechten

toegeëigend, of is de souvereiniteit na de aanvankelijke overdracht of toeëigening weer aan een andere macht overgegaan, hoewel dit nergens, noch in art. 22, noch elders, met zooveel woorden gezegd wordt, of hebben wij hier te doen met een geheel nieuwe volkenrechtelijke instelling, waar de normaliter in één hand vereenigde elementen van de souvereiniteit over diverse dragers van de bevoegdheden verdeeld zijn geraakt?

Wanneer wij in dit verband spreken over souvereiniteit, zullen wij hieronder verstaan de alleen door het volkenrecht begrensde hoogste macht over een bepaald gebied en de daarop wonende bevolking, welke macht inhoudt de onder geenerlei buitenland-sche contrôle geplaatste uitoefening van de rechten der souvereiniteit, die zich uit in de normale attributen van wetgeving, rechtspraak en bestuur. Deze souvereiniteit kan beperkt worden bijv. door verdragen, echter slechts in zekere mate. De beperking mag niet een van de elementen van de souvereiniteit doen wegvallen. Alvorens een antwoord te geven op de bovengestelde vraag, zullen wij eerst de practijk van den Bond aangaande deze kwestie en de opvatting der verschillende volkenrechtelijke schrijvers nagaan.

Nog nooit heeft de Raad, de Vergadering, de Mandatencommissie, of eenige andere instantie uitgemaakt, wie de drager der souvereiniteit is. In 1920 zeide Hymans in zijn rapport, dat dit eene kwestie is, die door de wetenschap moet worden opgelost. ¹¹⁸⁾ Meermalen is echter de vraag, of de mandataris de souvereiniteit bezit, ter sprake gekomen. Zoowel de Raad, als de Mandatencommissie hebben verklaard, dat de souvereiniteit over het mandaatland niet aan den mandataris toekomt. In 1923 aanvaardde de Mandatencommissie een rapport van wijlen haar Nederlandsche lid van Rees, waarin deze zeide, dat op grond van politieke overwegingen en op grond van het mandatensysteem,

zooals dat neergelegd is in art. 22 van het Pact, de meest verspreide meening over deze kwestie is: „Puisqu'en adoptant le système des mandats, on n'a certainement pas eu l'intention d'incorporer les colonies allemandes dans le territoire des puissances mandataires, on n'a pas non plus eu l'intention de donner à ces dernières la souveraineté sur ces colonies.” ¹¹⁰⁾ In zijn conclusie zegt hij: „Ce contrôle (nl. die van den Volkenbond) portant sur la gestion entière et non sur certaines parties déterminées de l'administration du mandataire, qui d'ailleurs n'agit qu'au nom de la Société des Nations, exclut toute idée que la souveraineté lui appartiendrait.” ¹²⁰⁾

Deze vraag heeft zich later nog vaker voorgedaan. De Zuid-Afrikaansche Unie, die de vroegere Duitsche kolonie van Zuid-West-Afrika als mandaat had toegewezen gekregen, beweerde, dat zij volgens de bepalingen van de wet no. 20 van 1922 de spoorwegen en havens van Zuid-West-Afrika „in full dominion” had gekregen. ¹²¹⁾ Tijdens een debat in het Zuid-Afrikaansche parlement in Juli 1925 zegt Generaal Smuts, dat de volledige soevereiniteit over Zuid-West-Afrika behoort aan de Zuid-Afrikaansche Unie. Hij beroept zich daarbij op art. 22, 6de lid, waarin bepaald wordt, dat de C-mandaten niet beter zouden kunnen worden bestuurd dan onder de wetten van den mandataris, „comme une partie intégrante de son territoire”. Een van de groote Mogendheden zou deze zinsnede hebben willen wijzigen door het woordje „si” tusschen te voegen. Dit is echter niet gebeurd. ¹²²⁾ In het rapport van Rees van 1923 werd deze zinsnede geïnterpreteerd als: „comme si c'était une partie de son propre territoire”. ¹²³⁾

In 1926 vestigt Rappard de aandacht op een verdrag tusschen de Zuid-Afrikaansche Unie en Portugal, betreffende de grensregeling tusschen het mandaatgebied Zuid-West-Afrika en Angola,

in de 2de alinéa van de préambule waarvan wordt gezegd: „le gouvernement de l'Union Sud-Africaine, sous réserve des termes dudit mandat, possède la souveraineté sur le territoire du Sud-Ouest-Africain placé antérieurement sous la souveraineté de l'Allemagne. . .” Rappard meent, dat het de plicht van de Mandatencommissie is, inlichtingen over deze kwestie in te winnen bij den Raad, daar men anders, door deze meening zich te laten verbreiden, de gedachte zou wekken, dat het mandaat een annexatie is. Naar den Raad wordt een rapport gezonden, waarin men tot de conclusie komt: „Dans ces conditions, la Commission ne pense pas qu'une telle expression „possède la souveraineté”, même atténuée par la formule de réserve dont il a été usage dans le passage cité plus haut, puisse être considérée comme définissant exactement, aux termes du Pacte, les relations qui existent entre la Puissance mandataire et le territoire placé sous son mandat.” ¹²⁴)

Voor de tweede maal maakt de Mandatencommissie in haar zitting van 1927 den Raad opmerkzaam op de uitlegging van de mandaatsverhouding door de Zuid-Afrikaansche Unie. De commissie wijst den Raad op twee nieuwe feiten. Allereerst hierop, dat de vergelijking, die de Zuid-Afrikaansche Unie trekt met de vroegere soevereiniteit van Duitschland, een voorstelling wekt, die niet in harmonie is met het fundamenteele beginsel van het mandatenregime, en ten tweede op het feit, dat de Eerste Minister van de Zuid-Afrikaansche Unie op 11 Maart 1927 voor het parlement heeft verklaard, dat het Hoogste Hof van Zuid-Afrika in 1924 heeft gezegd, dat „la souveraineté sur le territoire du Sud-Ouest Africain ne réside ni dans les principales puissances alliées et associées, ni dans la Société des Nations, ni dans l'Empire Britannique, mais dans le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, qui possède pleins pouvoirs d'administration et

de législation (exception faite des restrictions définies par le mandat)", welk besluit van het Hoogste Hof door de regeering wordt onderschreven. ¹²⁵⁾ In zijn 46ste zitting van 8 September 1927 heeft de Raad zich door aanneming van het rapport-Bee-laerts van Blokland duidelijk tegen de opvatting van de Unie van Zuid-Afrika uitgesproken. ¹²⁶⁾ In Juni 1928 verklaart Teodoli, de voorzitter van de Mandatencommissie, dat de regeering der Zuid-Afrikaansche Unie de uitspraak van den Raad heeft aanvaard. ¹²⁷⁾

In 1928 kwam het onderwerp der souvereiniteit weer ter sprake door een redevoering van den Minister van Justitie van de Unie, waarin hij gezegd zou hebben, dat het mogelijk was, dat de vroegere Duitsche kolonie van Zuid-West-Afrika, momenteel onder het mandaat van de Unie van Zuid-Afrika, binnenkort bij de Unie werd ingelijfd. ¹²⁸⁾ Op aandringen van de Mandatencommissie stelde de afgevaardigde Werth zich in verbinding met den Eersten Minister, die zeide, dat de Minister van Justitie dit niet zoo gezegd had, maar, dat hij verklaard had, dat „het waarschijnlijk was, dat het gebied onder mandaat tenslotte zou ingelijfd worden bij de Unie, in geval de meerderheid der bevolking van het land het zou wenschen". ¹²⁹⁾

In 1929 wordt deze kwestie van de souvereiniteit van den mandataris nogmaals in den Raad besproken. In het rapport van den Finschen gedelegeerde Procopé, aangenomen door den Raad op 6 September, wordt gezegd: „... la souveraineté, dans le sens traditionnel du mot, ne réside pas dans la Puissance mandataire." ¹³⁰⁾

In 1930 merkt de Portugeesche gedelegeerde in de Mandatencommissie op, dat het toch abnormaal is, dat een derde macht zich bemoeit met een verdrag betreffende de grensregeling tussen twee Staten. Rappard merkt naar aanleiding van deze

verklaring op: „... le Gouvernement mandataire n'a pas le droit de céder une partie du territoire sous mandat à un pays voisin. Il existe effectivement, dans ce sens, trois parties intéressées dans toutes les questions de frontières concernant un territoire sous mandat, à savoir: la Puissance mandataire, l'Etat voisin et la Société des Nations, sans l'approbation de laquelle aucune modification territoriale importante ne saurait avoir lieu.”¹³¹⁾ Later zegt Rappard bij de bespreking van de „Kaoka-Land-und Minen-Gesellschaft: „C'est un principe du droit anglo-saxon que toute expropriation peut avoir lieu sans compensation pour les personnes expropriées, il est néanmoins évident que, dans un territoire sous mandat, la Puissance mandataire ne jouit plus d'une souveraineté absolue. Or, si un Etat souverain peut exproprier sans compensation, parce que la souveraineté absolue est précisément le droit de faire tout ce qu'on veut, il ne s'ensuit pas qu'une Puissance mandataire, qui joue le rôle d'un tuteur à l'égard du territoire sous mandat, puisse agir de même envers ceux qui sont placés sous sa tutelle.”¹³²⁾

In 1935 constateert de President der Mandatencommissie de loyale houding van de Zuid-Afrikaansche Unie tegenover de strooming, die zich openbaart in Zuid-West-Afrika vóór de inlijving bij de Unie. Reeds sinds 1933 is aan dit verlangen uiting gegeven. De gedelegeerde van de Unie van Zuid-Afrika had namelijk verklaard, dat niets gedaan zou worden om dit probleem op te lossen en dat, indien de oplossing noodig zou blijken, hij de bevoegde autoriteiten te Genève zou raadplegen.¹³³⁾

Ook Frankrijk heeft een poging aangewend om de gebieden van Togo en Kameroen, die — naast het in 1920 zonder eenige beperking aan Frankrijk teruggefallen gebied, dat vroeger, bij een der overeenkomsten Kiderlen-Wächter-Cambon van 4 November 1911 na het incident van Agadir, door Frankrijk aan Duitschland

was afgestaan, (verg. art. 125 van het vredesverdrag van Versailles), — na den wereldoorlog als mandaatgebied onder Fransch bestuur waren gekomen, tot staatseigendom van Frankrijk te verklaren. De Mandatencommissie verzette zich hiertegen. Toen is de tekst „domaine de l'Etat” veranderd in „domaine du territoire”. ¹³⁴⁾

In de literatuur wordt door vrijwel alle schrijvers aangenomen, dat de souvereiniteit over de mandaatlanden, hetzij aan een of andere bepaalde macht, zooals den Volkenbond, den mandataris, de in het mandaatland levende gemeenschap of de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, hetzij aan een combinatie van verschillende dier machten toekomt. Slechts enkele schrijvers zien in het Volkenbondsmandaat een geheel nieuwe volkenrechtelijke instelling, die het opereeren met het traditioneele souvereiniteitsbegrip in het geheel niet gedooft.

Wij zullen de verschillende theorieën achtereenvolgens nagaan.

1. De souvereiniteit over de mandaatlanden komt toe aan den Volkenbond.

De aanhangers van deze theorie zijn o.a. Bileski, von Bülow, Cioriceanu, Knubben, Schücking-Wehberg, Strupp. ¹³⁵⁾ Zij baseeren hun meening op de interpretatie van art. 22 en wel in het bijzonder op de woorden in het 2de lid: „en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations”. Hieruit volgt volgens hen, dat de Bond de souvereiniteit over de mandaatlanden uitoefent en de mandatarissen de organen voor die uitoefening zijn. Zij beroepen zich tevens op het 8ste lid, waar de Raad opdracht krijgt, den inhoud der mandaten te regelen, en op de leden 7 en 9, die spreken van de rapporten, welke de mandataris moet overleggen. Zij zien in de bekrachtiging van de toewijzing der mandaten door den Raad een constitutieve daad. Tevens kan, volgens hen, de Bond zelf het mandatenartikel wijzigen.

Zeer vaak wordt tegen deze theorie aangevoerd, dat een instituut als de Volkenbond geen souvereiniteit over een land kan bezitten. De souvereiniteit zou alleen maar kunnen toekomen aan een Staat. Dat dit niet zoo is, heeft de geschiedenis echter duidelijk uitgewezen, daar immers souvereiniteit is toegekend geweest aan meerdere Staten tezamen (condominia) en aan georganiseerde Statengroepen (federaal district, generaliteitslanden).

Kan nu de Volkenbond de souvereiniteit over een land bezitten? Wij zullen daarvoor in het kort het rechtskarakter van den Bond nagaan.

De Bond is noch een Opperstaat, noch een Bondsstaat, daar dit staatsrechtelijke statenverbindingen zijn, terwijl de Bond een volkenrechtelijke statenverbinding is. Trouwens de Bond voldoet ook niet aan de constitutieve elementen van een Staat of Bondsstaat. Een Staat is een als rechtsgemeenschap georganiseerde groep van menschen, levend op een bepaald gebied onder een bepaalde hoogste overheid. Een Bondsstaat vertoont het bijzondere kenmerk, dat hij zelf is samengesteld uit (voormalige) Staten, die hem bij hun aaneensluiting een deel hunner zelfstandigheid, zoowel het interne bestuur als het buitenlandsch beleid betreffende, hebben afgestaan met het rechtsgevolg, dat de centrale overheid niet alleen de buitenlandsche betrekkingen in handen heeft maar ook haar hoogste gezag voor het haar afgestane gedeelte der staatswerkzaamheid onmiddellijk uitstrekt over de onderdanen der samenstellende Staten. Aan deze qualificaties beantwoordt de Volkenbond zeker niet.

Naast den (gedecentraliseerden) Staat en den Bondsstaat kennen wij den Statenbond. Dit is een op verdrag steunende vereeniging van onafhankelijke Staten, die door hun aaneensluiting hun zelfstandigheid in het algemeen niet hebben verloren, toegerust met eigen internationale rechtspersoonlijkheid en eigen bonds-

organen, ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen, welke centrale organen tot het nemen van bepaalde bindende besluiten bevoegd zijn, echter geen eigen overheidsgezag kunnen doen gelden rechtstreeks over de onderdanen der vereenigde Staten. Een Statenbond onderscheidt zich dus — zooals men het wel eens heeft uitgedrukt — van den Bondsstaat hierin, dat de eerste alleen maar Staten tot „onderdanen” heeft, de laatste ook individuen.

Ook de Volkenbond beantwoordt aan deze kenmerken van een Statenbond. Wij hebben hier niet te doen met een eenvoudige alliantie tusschen de verschillende Staten-leden, maar met een instituut met internationale rechtspersoonlijkheid, dat door middel van zijn organen en in de door zijn grondverdrag vastgelegde vormen daden kan stellen, waaraan, soms zelfs tegen hun wil in, rechtsgevolgen voor de leden verbonden zijn. Zijn wil kan hij rehtens o.m. afdwingen door het verordnen van maatregelen ter voorkoming van oorlog (art. 11), het verordnen van sancties (art. 16) enz. De Bond is als internationale rechtspersoon met eigen rechten en plichten toegerust. Deze rechten bestaan o.m. in het *ius legationum*, het *ius belli et pacis* tegenover buitenstaanders (art. 17), het recht van interventie op het gebied van de bescherming der minderheden, zooals hem dat in verschillende tractaten wordt toegekend, de hoogste contrôle over het staatsbestel en de bescherming van Danzig, de vrijwel soevereine positie, die hij had over het Saargebied, bepaalde bevoegdheden, neergelegd in art. 22 van het Pact, enz. Uit al deze rechten vloeien weer plichten voor den Bond voort, naast zijn grooten plicht den vrede te verzekeren.

Weliswaar vertoont de Volkenbond eenige verschillen met de traditioneele uit de geschiedenis bekende Statenbonden, maar dat neemt niet weg, dat hij er juridisch groote gelijkenis mede vertoont.

Zoo verzet niets zich ertegen, dat de Volkenbond, als een rechts-persoonlijkheid bezittende Statenbond, de souvereiniteit over een land bezit: de tot voor kort geldende rechtstoestand van het Saargebied kwam de territoriale souvereiniteit zeer nabij.

Niet juist is het, dat de Bond zelf ontkend zou hebben, dat hij souvereiniteit over een gebied kan bezitten, nl. toen hij weigerde het mandaat over Armenië te aanvaarden. De Bond heeft dit immers geweigerd, omdat art. 22 voor hemzelf als hoogsten controleur over de mandaatgebieden niet de mogelijkheid voorzag om zelf een mandaat te aanvaarden.

Mogen wij dus aannemen, dat het rechtskarakter van den Volkenbond op zichzelf zich er niet tegen verzetten zou, dat aan hem als internationalen rechtspersoon hoogste gezag over gebied wordt toegekend, — een andere kwestie is natuurlijk, of in het licht der geldende regelingen gezegd kan worden, dat de souvereiniteit over de mandaatlanden den Volkenbond behoort.

De verdedigers van deze theorie meenen, dat de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden de aanvankelijk aan haarzelf overgedragen souvereiniteit stilzwijgend weder aan den Volkenbond hebben overgedragen in het 2de lid van art. 22. Stel, dat dit waar is, dan zou de Bond zelf in beginsel ook tot uitoefening van de souvereiniteit bevoegd moeten zijn, zou hij dus zelf de gezagsorganen moeten aanwijzen, hun taak moeten opstellen en de contrôle moeten hebben. Dit is echter slechts in geringe mate het geval.

De aanwijzing der mandatarissen geschiedde door den Oppersten Raad. De bekrachtiging, die de Raad van den Volkenbond aan deze aanwijzing gaf, had slechts declaratieve kracht. — De taak van de mandatarissen en de omvang van hun gezag zijn wel door den Raad vastgesteld, maar dit geschiedde alleen, omdat de Raad zonder meer aannam, dat er geen voorafgaande overeenkomsten

hieromtrent tusschen de leden van den Bond waren gemaakt. Het is natuurlijk mogelijk, dat de aanhangers van de theorie van de souvereiniteit van den Bond zich zouden beroepen op de ook door Duitschland verdedigde stelling, dat onder „leden van den Bond” in art. 22, 8ste lid, verstaan moet worden de Vergadering. Ware dit echter de bedoeling geweest, dan zou het woord „overeenkomst” hier geheel misplaatst zijn. Ook zou men dan hier in plaats van „leden van den Bond” den term „de Vergadering” verwachten, vooral omdat in hetzelfde lid met name gesproken wordt van het andere leidende Bondsorgaan, den Raad. Een analoog geval doet zich voor in art. 14 van het Pact. Ook daar wordt gesproken van de leden van den Bond, waaronder niet te verstaan zijn de leden gezamenlijk, vertegenwoordigd in de Vergadering, maar de leden afzonderlijk. Bedoeld moeten dus zijn in lid 8: overeenkomsten tusschen afzonderlijke belanghebbende leden onderling, misschien slaat het zelfs terug op de vroeger gesloten geheime verdragen. — De contrôle is inderdaad aan den Bond opgedragen.

Het argument, dat de Bond krachtens art. 26 zelf het mandaten-artikel kan wijzigen, is niet steekhoudend, daar het besluit van de Vergadering tot wijziging rechtens geen definitieve waarde heeft dan na bekrachtiging door de in art. 26 gestelde meerderheid der Bondsleden.

2. De souvereiniteit over de mandaatlanden komt toe aan de mandatarissen.

Deze theorie wordt verdedigd door Fauchille, Makowski en Rolin, maar door de laatste twee uitdrukkelijk beperkt tot de B- en C-mandaten. ¹³⁶⁾ Zij meenen, dat de mandataris tegenover de gemeenschap, wonende in het mandaatland, het geheel van handelingen verricht, dat begrepen is in de normale uitoefening van de souvereiniteit. De territoriale souvereiniteit is aan de

afzonderlijke mandatarissen toevertrouwd bij de verdeeling van de gebieden door de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden dus bij wijze van volkenrechtelijke boedelscheiding. Verder baseeren zij hun theorie nog op de reeds eerder geciteerde woorden in art. 22, 6de lid: „comme une partie intégrante de son territoire” en op art. 257 van het vredesverdrag van Versailles, dat bepaalt, dat alle goederen en eigendommen, toebehoorend aan Duitschland of aan Duitse Staten, „seront transférés, en même temps que les territoires, à la Puissance mandataire”.

Ten aanzien van deze argumenten valt het volgende op te merken:

De mandataris verricht wel het geheel van handelingen, dat begrepen is in de normale uitoefening van de souvereiniteit, maar deze uitoefening geschiedt niet in eigen naam, maar krachtens opdracht en onder de uiteindelijke contrôle van anderen. Hij oefent zijn mandaat uit in naam van den Bond. Ook de territoriale souvereiniteit is den mandataris rechtens nooit overgedragen. De voorgeschiedenis van het Pact toont ons dit duidelijk. Wilson heeft, juist om zich tegen elke annexatie, dus tegen elke verwerving van souvereiniteit, te verzetten, het mandaatstelsel ingevoerd. Ook de verdere gronden, ontleend aan de artt. 22, 6de lid en 257 zijn niet afdoende. Art. 22, 6de lid geeft alleen een regeling voor de C-mandaten en mag dus geen rol spelen bij de ontleding van den rechtstoestand bij de A- en B-mandaten, maar ook met betrekking tot de C-mandaten moet het voorschrift gelezen worden in onderschikking aan het algemeene karakter der mandaatverhouding. En bij art. 257 mag men niet vergeten te letten op het kwalitatieve karakter van het eigendomsrecht, dat door den mandataris wordt verkregen, immers er wordt uitdrukkelijk bij gezegd, dat de overdracht geschiedt „à la Puissance

mandataire, prise en cette qualité". Een vergelijking van dit artikel met het voorafgaande art. 256 brengt ons tot dezelfde slotsom. Hier is immers een voorbeeld te vinden van de normale statensuccessie in goederen en eigendommen, als staatsdomeinen gelegen in gebieden, die onbetwistbaar overgaan in de normale souvereiniteit van den cessionaris. Verder zegt art. 127 van het vredesverdrag nog, dat de onderhoorigen van de oude Duitsche bezittingen, die nu mandaatgebieden zijn geworden, recht zullen hebben op de diplomatieke bescherming van den mandataris. Dit zou volkomen overbodig zijn, indien de souvereiniteit over deze gebieden aan den mandataris overging. Trouwens ook art. 22, 5de lid, dat den mandataris verbiedt de onderhoorigen van het mandaatgebied in zijn leger op te nemen, wijst in dezelfde richting.

3. De souvereiniteit komt toe aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, en wel in het bijzonder op grond van art. 119 van het vredesverdrag van Versailles en art. 16 van dat van Lausanne, alwaar de souvereiniteit haar met zooveel woorden zou zijn overgedragen. ¹³⁷⁾

Geen onderscheid wordt er door de verdedigers van deze theorie gemaakt tusschen art. 119 van het vredesverdrag van Versailles en art. 16 van dat van Lausanne. In het eerste artikel worden uitdrukkelijk de Duitsche gebieden van overzee aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden overgedragen, in art. 16 echter vindt geen overdracht plaats, alleen maar een eenzijdige afstand door Turkije van de in het vredesverdrag genoemde gebieden, de regeling van welker lot wordt overgelaten aan de verdragsluitende partijen. Deze partijen zijn verder niet dezelfde als de in art. 119 genoemde, daar immers de Vereenigde Staten geen oorlog gevoerd hebben tegen Turkije en dus geen

onderteekenaars van dit verdrag zijn. De nieuwe tijdelijke souverainen hebben in ieder geval ter Vredesconferentie van Versailles door de instelling van het mandatsysteem afstand van de hun in art. 119 van het vredesverdrag toegekende souveriniteit gedaan. Het lot van de Turksche gebieden hebben zij ook in dit stelsel geregeld. Door de instelling van het mandaatstelsel hebben zij natuurlijk ook de uitoefening van de gezagsrechten in andere handen doen overgaan. Wat zij voor zich zelf hebben voorbehouden, was de aanwijzing van den mandataris. Deze aanwijzing geschiedde echter vóórdát het stelsel in werking trad. Zij hebben zoowel de bepaling van het gezag van den mandataris als de contrôle uit handen gegeven.

4. De souveriniteit berust bij de gemeenschap zelve, die onder het mandaat geplaatst is.

De aanhangers van deze theorie zijn o.a. Makowski (voor het A-mandaat) Millot, Stoyanovsky.¹³⁸) Deze laatsten voeren het begrip „souveraineté virtuelle” in waarmede zij bedoelen, dat de souveriniteit behoort aan het mandaatland, maar de uitoefening geschiedt door den mandataris. Zij steunen hun theorie op art. 16 van het verdrag van Lausanne: Turkije doet daar afstand van zijn souveriniteit en laat de regeling van het lot van deze gebieden over aan de „intéressés”, hetgeen volgens hen zou betekenen de bevolking, en op art. 127 van het vredesverdrag van Versailles, dat den mandataris belast met de diplomatieke bescherming van de bevolking van het mandaatgebied.

Art. 16 van het vredesverdrag van Lausanne zou, althans in den Franschen tekst, wellicht aldus geïnterpreteerd kunnen worden, indien dit verdrag voorafgegaan was aan dat van Versailles, maar het verdrag van Versailles heeft juist aan dat van Lausanne tot voorbeeld gediend. De Engelsche tekst „by the Parties concer-

ned" spreekt echter heelemaal tegen deze theorie. Turkije kon hier de beslissing van het lot van deze gebieden niet opdragen aan de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, omdat de Vereenigde Staten, zooals boven gezegd, geen onder-teekenaars waren van het vredesverdrag. Vandaar, dat hier gesproken wordt van „intéressés" en „Parties concerned". Trouwens art. 16 geldt alleen maar voor de vroegere Turksche gebieden.

Art. 127 van het verdrag van Versailles geeft ons een duidelijk bewijs alleen daarvan, dat de souvereiniteit n i e t is overgedragen aan den mandataris. Het levert echter geen bewijs voor de opvatting, dat de bewoners van de mandaatlanden de nationaliteit daarvan bezitten. Het onderwerp der nationaliteit is vaak ter bespreking gekomen in den Raad. De Raad heeft niet uitgemaakt, welke nationaliteit zij bezitten, maar alleen: „Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient." ¹³⁹⁾

De souvereiniteit kan nooit overgedragen zijn aan de landen onder B- en C-mandaat, daar deze veeleer onder de objecten van gezagsrechten dan onder de categorie der subjecten, d.i. der rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappen, zijn te rangschikken. Mogelijk is het, dat de territoriale souvereiniteit overgedragen is aan de A-mandaten, maar dit strookt niet met het systeem. Men heeft hier een systeem gemaakt, dat voor alle drie de soorten van mandaten geldt, zij het ook voor de eene in strengere mate dan voor de andere, naar gelang van de ontwikkeling van de bevolking.

5. Buiten deze vier genoemde theorieën zijn er nog enkele andere, die wij onder één groep vermelden. Dit zijn de theorieën van de gedeelde souvereiniteit, nl.

hetzij van den Bond en den mandataris, verdedigd door Wright, hetzij van den mandataris en het mandaatland, door Fauchille voor het A-mandaat, hetzij van den Bond en de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, door Schneider, hetzij van den Bond en het mandaatland, door Woolf.¹⁴⁰⁾

Tegen al deze theorieën is aan te voeren, dat tot dusver historisch gedeelde souvereiniteit vrijwel zonder uitzondering¹⁴¹⁾ altijd is opgetreden in een vorm, waarbij beide machten in gelijkwaardige positie, dus met gelijke uitoefening van de souvereiniteitsrechten, naast elkander staan. Zooals wij reeds boven uiteengezet hebben, is dit hier niet het geval.

6. Tenslotte rest ons nog de theorie, die aangehangen wordt o.a. door François, Ray en Verzijl¹⁴²⁾, volgens welke het mandaat een geheel nieuwe instelling is, waarbij de normaliter in één hand vereenigde elementen van de souvereiniteit over diverse dragers van bevoegdheden verdeeld zijn, zoodat het geen zin heeft hier naar den drager van „de” souvereiniteit te zoeken. Het souvereiniteitsbegrip is tot ontwikkeling gekomen op den bodem van normale verhoudingen, waarbij een bepaalde autoriteit het uitsluitende hoogste gezag heeft over een bepaald gebied. Met dit begrip te willen werken in situaties, waarin de rechtstoestand geheel afwijkend is, werkt slechts verwarrend.

Het geheele systeem, opgesteld in art. 22, waarbij de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden de souvereiniteit aan niemand hebben overgedragen, noch, zooals wij reeds boven bespraken, hebben kunnen overdragen, spreekt vóór deze theorie. Het vredesverdrag heeft met toestemming van de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden en met vooraf vastgestelde berusting van Duitschland krachtens art. 118 van het verdrag van Versailles een nieuwe volkenrechtelijke figuur geschapen, waar-

van het karakteristieke is een bijzondere verdeeling van de normale territoriale gezagsrechten over drie dragers: den Bond, den mandataris en het mandaatland (tenminste wat betreft het A-mandaat). Dit art. 22 is in de plaats getreden van art. 119 van het verdrag van Versailles. Het reserveert voor de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden geenerlei rechten. Alleen voor de inwerkingtreding van het stelsel hebben zij zich het recht van toewijzing voorbehouden.

De bevoegdheden zijn nu als volgt verdeeld. De Bond stelt krachtens art. 22, 8ste lid den inhoud vast van het mandaatsgezag der door de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden vóór de inwerkingtreding van art. 22 aangewezen mandatarissen. Deze laatsten oefenen alleen in de B- en C-mandaten zelf het bestuur uit, terwijl dit in de A-mandaten geschiedt door een regeering in het mandaatland zelf, geleid door den raad en de hulp van den mandataris. De mandataris moet over het bestuur verslag uitbrengen aan den Raad, welk verslag onderzocht wordt door de Mandatencommissie, die advies erover geeft aan den Raad.

Verzijl neemt aan, dat aan de mandaatlanden-A zelve de territoriale souvereiniteit toekomt. O.i. is dit niet in overeenstemming met het systeem en tevens niet met den bestaanden toestand. In het mandaatsysteem kennen we niet een aan een bepaalde macht toegewezen souvereiniteit. De uitoefening van de souvereiniteitsrechten is opgedragen aan verschillende machten, nl. den Bond en den mandataris. Voor de A-mandaten heeft men een derde macht toegevoegd: het mandaatland zelf. Het wordt erkend als een „nation indépendante”, die zich bij het bestuur echter moet laten leiden door den mandataris. Deze erkenning geeft het A-mandaatland niet de territoriale souvereiniteit, maar alleen een bijzondere positie, bevoorrecht boven de twee andere mandaten. Het derde lid van art. 22 maakt dit verschil mogelijk,

een mandaatland blijft het echter en het zal dan ook aan de regels en den rechtstoestand van het mandaat onderworpen blijven, alleen met een verschil in karakter van uitvoering. Ook de bestaande toestand maakt het onmogelijk. Syrië en Libanon, ook Transjordanie, hebben eigen bestuur, maar het eigenlijke Palestina niet: de mandataris bestuurt dit land. Het zelfstandige bestuur is echter niet zoo zelfstandig, dat wij hier territoriale souvereiniteit kunnen aannemen. Wanneer wij bijv. het geval van Irak beschouwen, zien we, dat vóórdat een vredesverdrag met Turkije was gesloten, Engeland Irak's zelfstandigheid erkende. Na den vrede van Lausanne echter kwam Irak onder Volkenbondsmandaat. De Raad bekrachtigde het Engelsche verdrag, maar beknotte de souvereiniteit door zelf de uiteindelijke contrôle te nemen, zoowel over de buitenlandsche als over de binnenlandsche aangelegenheden, immers Engeland moet jaarlijks rapport uitbrengen over de wetten en de regelingen, in Irak afgekondigd. De hoogste autoriteit in het mandaatsysteem is de Volkenbond, daar hij den graad van het mandaatsgezag bepaalt en de contrôle over de uitvoering van deze opdracht heeft.

Strekt de macht van den Bond zich nu zoover uit, dat hij bevoegd is het mandaat weder aan den mandataris te ontnemen? Dit is een door art. 22 niet opgeloste kwestie.

Wij hebben hier de bijzondere positie, dat de mandataris feitelijk niet aangewezen is door dengene, die den inhoud van zijn gezagsbevoegdheden vaststelde. De mandataris heeft twee internationale rechtshandelingen verricht, de eene met de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, waarbij hij werd aangewezen tot mandataris en die aanwijzing aanvaardde, en de tweede met den Raad, waarbij zijn bestuursopdracht werd geregeld en hij die aanvaardde. De eerste overeenkomst echter kwam

tot stand vóór de inwerkingtreding van art. 22 en de toewijzing kan slechts geschied zijn onder het uitdrukkelijke of stilzwijgende voorbehoud, dat de mandatarissen zich zouden onderwerpen aan het systeem, gesteld in art. 22, het systeem, waarbij de Volkenbond de autoriteit is, die de bestuursopdracht geeft en het bestuur controleert. De verhouding tusschen opdrachtgever en opdrachtnemer is gebaseerd op wilsovereenstemming van de beide partijen, berust dus in wezen op een internationale overeenkomst.

De vraag rijst nu, of, onder welke omstandigheden en op welke wijze, aan deze overeenkomst een einde kan worden gemaakt, daar noch in de overeenkomst zelve, noch in art. 22 daarover iets is bepaald. De beëindiging zal rechtens ongetwijfeld kunnen geschieden door een nieuwe wilsovereenstemming. In verband met het doel van het mandaatsstelsel, dat een behoorlijk bestuur beoogt van het mandaatland, is het o.i. echter moeilijk aan te nemen, dat alléén een nieuwe wilsovereenstemming de oude zal kunnen verbreken. Wij meenen echter een onderscheid te moeten maken tusschen de twee partijen van de overeenkomst, den mandataris en den Raad.

Het is volkomen in den geest van het stelsel, dat de mandataris niet willekeurig de overeenkomst eenzijdig kan opzeggen. Er zullen natuurlijk gegronde redenen aanwezig kunnen zijn, zooals financieele of politieke moeilijkheden, die het den mandataris onmogelijk maken het bestuur van het mandaatland naar behoren te blijven uitoefenen, maar dit zal geen aanleiding mogen geven tot een willekeurige eenzijdige opzegging. De mandataris is de overeenkomst vrijwillig aangegaan en zal ook de lasten, uit deze overeenkomst voortvloeiende, moeten dragen. Eerst dan zal hij van zijn verplichtingen kunnen ontslagen worden, wanneer een nieuwe mandataris is gevonden. Het belang van het mandaatland eischt dit. Anders zal het echter zijn van de zijde van

den Raad. Eenzijdige opzegging zal mogelijk moeten zijn, natuurlijk om gegronde redenen. Zij zal rehtens zeker plaats kunnen hebben, wanneer de mandataris zijn plichten, uit art. 22 of uit zijn opdracht voortvloeiende, niet naar behooren vervult. Maar ook om andere redenen zou het denkbaar zijn, dat den mandataris zijn mandaat ontnomen wordt.

Wanneer een Staat, met toepassing van art. 1, 3de lid van het Pact, vrijwillig uit den Volkenbond treedt om principieele politieke redenen, die hem in flagranten strijd brengen met de politiek van den Bond, zou dit conflict een bezwaar kunnen worden voor de voortdoring van de mandaatsopdracht en de ontneming van het mandaat aan den uittredenden Staat overwogen kunnen worden. Men zal echter steeds goed moeten onderzoeken, of de politiek, door den uittredenden Staat gevoerd, bezwaren zal opleveren voor zijn positie van mandataris. Is dit niet het geval, dan schijnt de ontneming van het mandaat ongerechtvaardigd.

De uitzetting volgens art. 16, 4de lid, die verband houdt met schending van plichten, voortvloeiende uit het Pact, — een maatregel, die alleen in uiterste noodzaak zal worden toegepast — zal waarschijnlijk ook wel het gevolg hebben, dat de mandataris ingevolge Bondsbesluit zijn mandaat zal verliezen. Men mag immers wel aannemen, dat, indien dit artikel wordt toegepast, de politiek van den uitgezeten Staat lijnrecht staat tegenover die van den Bond. Ook in dat geval zal echter de hoedanigheid van mandataris niet van rechtswege met het Bondslidmaatschap verloren gaan.

Het automatisch vervallen van het Bondslidmaatschap volgens art. 26, 2de lid zal de mandaatsopdracht evenmin doen vervallen en behoeft ook niet te leiden tot ontneming van die opdracht. Een uitzondering is evenwel waarschijnlijk voor het geval, dat

de mandataris juist een amendement betreffende art. 22 niet aanvaardt.

Japan behoeft zijn mandaat dus niet te verliezen, hoewel het uit den Bond is getreden, zoolang niet blijkt, dat het zijn plichten als mandataris niet naar behooren vervult, of zich aan de Volkenbondscontrôle onttrekt.

Een andere meening hieromtrent huldigen Rousseau, Williams en Wright. ¹⁴³⁾

Williams bijv. is van oordeel, dat, nu Japan het besluit van de Vergadering in de Mandsjoekwo-zaak niet heeft willen aanvaarden, het als straf voor deze halsstarrige houding zijn mandaat moet verliezen, hoewel ook hij aanneemt, dat Japan zijn plichten als mandataris goed vervuld heeft.

Nog een vraag rest ons ter beantwoording: welk orgaan zal de mandaatsopdracht kunnen beëindigen en met welke stemmenmeerderheid? Zal het besluit hiertoe genomen moeten worden door de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, die de oorspronkelijke mandatarissen aanwezen, of door de Vergadering, of door den Raad?

De oorspronkelijke toewijzing van de mandaten door de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden geschiedde vóór de inwerkingtreding van art. 22 van het Pact. Op het tijdstip van de inwerkingtreding van het mandaatstelsel hebben zij echter afstand gedaan van al haar rechten uit de overgedragen souvereiniteit voortvloeiende. De hoogste autoriteit onder dit stelsel is sindsdien de Bond. En in den Bond is het de Raad, die is belast met het vaststellen van den inhoud der mandaatsopdracht. O.i. zal dan ook de Raad, en niet de Vergadering, het aangewezen orgaan zijn om deze opdracht te herroepen, daar hij de nakoming van de verplichtingen uit de opdracht en art. 22 voortvloeiende en tevens, krachtens art. 16, 4de lid, ook de nakoming van de

andere verplichtingen van het Pact controleert. Aan de Vergadering is in het mandaatsstelsel volgens art. 22 geen eigen rol toebedeeld.

Het besluit tot beëindiging van de mandaatsopdracht zal o.i. moeten geschieden eenstemmig met uitsluiting van de stem van den mandataris zelven.

Tot nu toe hebben wij steeds gesproken over de vraag, of het ophouden van het Volkenbondslidmaatschap voor Staten, die mandatarissen zijn, rechtsgevolgen zal medebrengen. Maar wij kunnen deze vraag eveneens stellen voor andere Staten, niet mandatarissen. Immers in art. 22, 5de lid neemt de mandataris voorwaarden op zich, die in de B-mandaten handel en verkeer voor de andere leden van den Bond op voet van gelijkheid verzekeren. De leden, die ophouden lid van den Bond te zijn, zullen dus het voorrecht vermeld in het 5de lid verliezen. Het rapport over Palestina van 1936 wijst ook op dit rechtsgevolg. ¹⁴⁴⁾

§ 5. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN VERDRAGEN.

Wanneer wij hier spreken van verdragen, verstaan wij daaronder alleen de verdragen, die tot stand gekomen zijn onder leiding van den Bond en die, waarbij de Bond en het Bondspact op eenigerlei wijze betrokken zijn. Voor andere verdragen maakt het uiteraard geen verschil, of een van de verdragsluitende partijen ophoudt lid van den Bond te zijn.

Alleen dan zal het ophouden van het lidmaatschap van den Bond gevolgen hebben voor de verdragen, wanneer daarin het lidmaatschap als essentiale vereischt of verondersteld wordt. Dit kan ook voorkomen onder een bijzonderen vorm, zooals in het niet in

werking getreden Vier-Mogendhedenverdrag van 1933, waarin de verdragsluitende partijen uitdrukkelijk als permanente leden van den Raad gekwalificeerd worden. Zulke verdragen zullen door het tenietgaan van het *essentiale ipso iure* ophouden verbindend te zijn voor de partij, welker juridische kwaliteit teniet gegaan is.

Wij zullen enkele belangrijke collectieve verdragen ¹⁴⁵⁾, die sedert het bestaan van den Bond zijn tot stand gekomen, nader beschouwen, ten bewijze, dat de vraag of beëindiging van het Bondslidmaatschap verdere werking heeft ten aanzien van bestaande verdragen, alleen in concreto kan worden beantwoord.

Allereerst zullen wij enkele verdragen nagaan, gesloten of ontworpen door of onder leiding van den Bond.

Zoo werd op 2 October 1924 door de Vergadering, op gecombineerd voorstel van de eerste en de derde Commissie, vastgesteld het Protocol van Genève voor de vreedzame regeling van internationale geschillen. Dit protocol, hoewel door verschillende Staten onderteekend, is nimmer geratificeerd. Wie onderteekenaars konden zijn, wordt niet uitdrukkelijk vermeld. Er wordt steeds gesproken van „*Les Etats signataires*” en niet van „*Les Membres de la Société des Nations*”, wat reeds wijst op de mogelijkheid van algemeene onderteekening. Art. 16 toont ons inderdaad, dat ook niet-leden van den Bond kunnen onderteekenen en ratificeeren, immers hier staat: „*Les Etats signataires conviennent qu'en cas de différend entre un ou plusieurs parmi eux et un ou plusieurs Etats non signataires du présent Protocole étrangers à la Société des Nations...*”. Konden alleen maar Bondsleden dit verdrag onderteekenen, dan had men de woorden „*non signataires du présent Protocole*” kunnen weglaten. Deze bijvoeging maakt dus een onderscheid tusschen niet-leden van den Bond, onderteekenaars van het Protocol en niet-leden, niet-vertoot.

onderteekenaars. Dat dit inderdaad de bedoeling is geweest, blijkt ook uit het uitvoerige toelichtende rapport van Politis en Benesj, waarin bijv. op art. 11 van het Protocol verklaard wordt, dat in bepaalde omstandigheden „le Protocole subsistera complet dans les rapports des Etats signataires membres de la Société des Nations et des Etats signataires étrangers à la Société ou entre Etats rentrant dans cette dernière catégorie.” Ware dit Protocol, dat een uitwerking van de artt. 11 tot en met 17 van het Bondspact bevat en tevens de verplichting inhoudt om zonder voorbehoud de verplichte rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof aan te nemen, in werking getreden, dan zou dus voor de onderteekenaars ook eventueel verlies van het Bondslidmaatschap geenerlei rechtsgevolgen hebben gehad.

Den 26sten September 1928 kwam een algemeen verzoenings- en arbitrageverdrag onder leiding van den Raad tot stand. Dit verdrag, de zoogenaamde Algemeene Akte van Genève, is opengesteld voor leden van den Bond en voor niet-leden, aan wie de Raad een copie van het verdrag zal hebben gezonden. Ook hier weer wordt de Bond ten nauwste in dit verdrag, dat toch ook voor niet-leden open staat, betrokken. Verzoeningscommissies zullen opgericht moeten worden volgens de bepalingen van het verdrag. Indien zulk een commissie niet bestaat, wanneer een geschil uitbreekt, zal de President van den Raad haar kunnen samenstellen. De commissies zullen den Secretaris-Generaal ten allen tijde hulp en bijstand in haar werk kunnen vragen. Het spreekt van zelf, dat een dergelijk verdrag voor een Bondslid ook na zijn uittreden uit den Bond verbindend blijft.

Ook buiten den Bond om zijn tusschen verschillende Staten verdragen gesloten, waarbij de Bond betrokken is.

Zoo kwamen op 16 October 1925 de Locarnoverdragen tot stand, die in werking zijn getreden met de toetreding van Duitschland

tot den Volkenbond, zooals bepaald was in art. 10 van het z.g. Rijnpact, een verdrag tusschen Duitschland, België, Engeland, Frankrijk en Italië. Alle andere verdragen, tegelijkertijd te Locarno gesloten, nl. de arbitrageconventies tusschen Duitschland eenerzijds en België, Frankrijk, Polen en Tsjechoslowakije anderzijds, en de bijstandsverdragen tusschen Frankrijk en Polen en tusschen Frankrijk en Tjsechoslowakije, verwijzen voor hun inwerkingtreding naar art. 10 van het Rijnpact. Het alhier bepaalde heeft aanleiding gegeven tot de meening, dat de latere weder-uittreding van Duitschland uit den Bond deze verdragen zou hebben doen vervallen. Dit is geenszins het geval. De bepaling in art. 10 geeft alleen maar een tijdsbepaling aan, waarop de verdragen in werking zullen treden, maar bedoelt niet te zeggen, dat deze verdragen gebonden zijn aan den duur van het lidmaatschap van Duitschland. De uittreding van Duitschland heeft voor zijn eigen ratificatie geen gevolgen gehad, daar het niet in de kwaliteit van Bondslid de verdragen geratificeerd heeft. De in 1931 onder auspiciën van den Bond gesloten Conventie ter ontwikkeling van de middelen tot voorkoming van oorlog kent een zeer groote macht toe aan den Raad. Niettemin is in art. 10 bepaald, dat de conventie tot 2 Februari 1932, behalve door ieder lid van den Bond, ook zou kunnen worden onderteeekend door iederen Staat, niet-lid, die daartoe door den Raad van den Volkenbond zou worden uitgenoodigd. In een geval als dit zal ook uittreding uit den Bond geen invloed op de aangegane verbintenissen uitoefenen.

Anders staat het met een verdrag als het Vier-Mogendheden-verdrag, op 7 Juni 1933 tusschen Duitschland, Engeland, Frankrijk en Italië gesloten, maar nimmer in werking getreden. Ware het wel geratificeerd, dan zou de uittreding van Duitschland hier wel gevolgen gehad hebben, daar in lid 3 van de inleiding de

verdragsluitende partijen gekwalificeerd worden als permanente leden van den Raad. De uittreding zou deze hoedanigheid, die een essentiale is, doen tenietgaan en dus de verdere werking van het verdrag voor Duitschland ipso iure doen vervallen.

Een meer algemeene vraag, die in deze paragraaf bespreking vordert, betreft de hier en daar verdedigde theorie, volgens welke verdragen, die door toetreding van hunne ondertekenaars tot den Bond krachtens de bepaling van art. 20 vervallen zijn, omdat zij strijdig waren met het Volkenbondspact, weer zullen herleven door de uittreding. ¹⁴⁶⁾

Om over deze kwestie een oordeel te kunnen vellen, moeten wij nagaan de beteekenis van het bepaalde in art. 20, 1ste lid: „Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes. . .” Het Bondspact legt hier aan de leden niet een verplichting op, maar formuleert alleen de erkenning der leden, dat zijn voorschriften dwingend recht zijn, waarvoor hun oudere tegenstrijdige verbintenissen moeten wijken. Door het opnemen van dezen regel in het Pact is de algemeen geldende gewoonterechtsregel, dat een nieuw verdrag het oude opheft, indien dit oude verdrag in strijd is met het nieuwe, voor de Bondsleden tot dwingend recht verheven.

Welke strekking en werking heeft nu deze bepaling? Schorst zij alleen maar van rechtswege de strijdige verdragen, zoolang het lidmaatschap van den Bond voortduurt, of doet zij die van rechtswege definitief teniet gaan, of moet zij wellicht zóó gelezen worden, dat bij de toetreding of later nog een uitdrukkelijke wilsovereenstemming tusschen partijen tot buiten-krachtstelling van het strijdige oude verdrag noodig is?

Zooals wij reeds boven zeiden, wordt door sommigen de theorie

gehuldigd, dat de oude strijdige verdragen slechts tijdelijk geschorst zijn, zoolang beide of alle partijen lid zijn van den Bond. De uittreding zal dan natuurlijk het gevolg hebben, dat het oude verdrag zijn volle rechtskracht herkrijgt, zij het ook, dat in dat geval de in den Bond blijvende Staat verplicht wordt, het mogelijke te doen om het verdrag alsnog afgeschaft of gewijzigd te krijgen (art. 20, 2de lid).

De ratificatie van een verdrag brengt met zich de verplichting tot naleving van het geratificeerde verdrag. De naleving van twee strijdige verplichtingen tegelijkertijd is een onmogelijkheid. Ook al is het eene verdrag tijdelijk geschorst, de verplichting tot naleving ervan blijft in beginsel bestaan. Een verdrag gaat teniet door een nieuwe wilsovereenstemming. Nu kan deze wilsovereenstemming uitdrukkelijk gericht zijn op het teniet gaan van het oude verdrag, maar zij kan ook gericht zijn op het totstandbrengen van een nieuw verdrag, dat in strijd is met het oude. Het tot stand komen van dit nieuwe verdrag doet dan ipso iure het oude tenietgaan. Stilzwijgend, door een nieuwe strijdige overeenkomst te sluiten, maken dan de partijen door hare nieuwe wilsovereenstemming een einde aan de oude. Het is dan ook niet meer noodig, het tenietgaan van het oude verdrag in een uitdrukkelijke nieuwe wilsovereenstemming te constateeren.

De met het Bondspact strijdige verdragen vervallen dan ook ipso iure op het tijdstip der toelating van de partijen tot den Bond, d.i. op het tijdstip, waarop voor haar het Bondspact in werking treedt.

Niet alleen het algemeene rechtskarakter van deze bepaling verzet zich tegen de theorie van alleen maar tijdelijke schorsing, maar ook de uitdrukkelijke tekst van de bepaling, die zonder eenige dubbelzinnigheid spreekt van „abroge” (Engelsch „abrogating”) en niet van „suspend” of een overeenkomstigen term,

maakt haar onaannemelijk, evenals de samenhang van het eerste gedeelte van het artikel met de verdere bepalingen daarvan. Het slot van het eerste lid verplicht de leden immers om in de toekomst geen strijdige verdragen meer te sluiten, terwijl het tweede lid den leden nog de verplichting oplegt om zich ook van met het Pact strijdige verdragen, die zij vóór de toetreding met niet-leden mochten hebben gesloten, zoo snel mogelijk vrij te maken. Deze verplichting zegt duidelijk, dat die verdragen moeten worden ingetrokken. Zou het nu aan te nemen zijn, dat voor verdragen met Bondsleden gesloten, een geheel afwijkende regel zou gelden? Trouwens men zou, in verband met het tweede lid, tot deze vreemde slotsom komen: op het moment van de uittreding van een der verdragspartijen zou het oude, geschorste verdrag tusschen haar en hare in den Bond blijvende wederpartij automatisch weer gaan werken, maar op hetzelfde oogenblik zou ook het tweede lid van art. 20 gaan werken en het achterblijvende Bondslid verplicht worden zoo snel mogelijk alle maatregelen te nemen, om zich toch nog van het verdrag vrij te maken. O.i. zullen daarom alle verdragen tusschen Bondsleden, die strijdig zijn met het Pact, op het moment der toetreding automatisch en definitief vervallen.

Uittreding van een der partijen uit den Bond heeft dus geenerlei rechtswerking: het eenmaal afgeschafte verdrag is en blijft afgeschaft.

De verschillende mogelijkheden zijn tijdens de toepassing van de sancties tegen Italië levendig besproken, ook in de Nederlandsche Staten-Generaal ¹⁴⁷⁾, aldaar in verband o.m. met de verhouding tusschen Rijnvaartacte en sancties. De kwestie speelt een rol in tal van verdragssituaties bijv. ook in die der Gothardconventie. ¹⁴⁸⁾

§ 6. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN DE AMBTENAREN VAN HET SECRETARIAAT.

Wanneer wij deze gevolgen willen nagaan, zullen wij eerst moeten weten, met wien de personen, die werkzaam zijn bij het Secretariaat van den Bond, in dienstbetrekking staan. Zijn zij in dienst van den Staat, wiens nationaliteit zij dragen, of van den Bond?

De Bond heeft zich reeds in 1920 met deze vraag bezig gehouden. De Raad interpreteerde de positie in 1920, door aanneming van het rapport van Lord Balfour, als volgt: „Les membres du Secrétariat une fois nommés ne sont plus au service de leur pays d'origine, mais deviennent temporairement et exclusivement les fonctionnaires de la Société des Nations.”

De Commissie van Dertien, in 1929 door de Vergadering benoemd om de reorganisatie van het Secretariaat te bestudeeren, kwam tot de volgende conclusie, welke werd opgenomen als lid 1 van art. 1 van het „Statut du Personnel”: „Les fonctionnaires du Secrétariat de la Société des Nations sont exclusivement des fonctionnaires internationaux ayant des attributions, non pas nationales, mais internationales. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la Société des Nations. Ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire général et sont responsables, dans l'accomplissement de leurs fonctions, devant celui-ci aux termes du présent Statut. Ils ne pourront ni demander ni recevoir des instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure au Secrétariat de la Société des Nations.” Bij het in functie treden moeten de ambtenaren dan ook een verklaring teekenen, waarin zij beloften afleggen „en qualité de fonctionnaire du Secrétariat de la Société des Nations”. De Bond

erkent dus de leden van het Secretariaat uitdrukkelijk als zijn ambtenaren. Ook wij meenen, dat deze personen rechtens zijn te beschouwen als de ambtenaren van den Bond en niet als ambtenaren van den Staat, wiens nationaliteit zij dragen, daar zij niet door dezen Staat zijn aangesteld, niet voor hem werken en niet door hem bezoldigd worden.

Daar zij dus ambtenaren van den Bond zelf zijn en niet van eenigen Staat, die ophoudt lid van den Bond te zijn, is het duidelijk, dat, van dit gezichtspunt gezien, het verlies van de kwaliteit van Bonds lid geen directe rechtsgevolgen behoeft te hebben en ook niet heeft voor de ambtenaren van den Bond, die de nationaliteit van den uittredenden Staat bezitten. Indirect zal het wel practische gevolgen hebben, daar personen van die nationaliteit wellicht door hun eigen regeering tot aftreden zullen worden gedwongen en zij niet zoo snel meer tot ambtenaren benoemd zullen worden. Immers, niet alleen het boven besproken standpunt is belangrijk, ook de evenwichtige verdeling van de ambten tusschen de verschillende bij den Bond aangesloten Mogendheden zal in deze kwestie een rol spelen.

§ 7. RECHTSGEVOLGEN TEN OPZICHTE VAN VERDERE GEBONDENHEID AAN DE BEGINSELEN VAN HET PACT.

Een bijzondere beschouwing eischt tenslotte nog de kwestie, of het voor de verdere rechtspositie van Staten, die den Volkenbond verlaten, verschil maakt, of zij al of niet behooren tot de Staten, die een of meer vredesverdragen van 1919 en 1920 hebben onderteeekend en bekrachtigd.

Op het eerste gezicht is het onwaarschijnlijk, dat tusschen deze beide groepen van ex-Bondsleden een verschil in rechtspositie

zou bestaan. Immers door den Bond te verlaten, snijdt elke Staat, wie hij ook is, de banden met Genève door en treedt hij buiten den Bondskring.

Bij nadere beschouwing zijn er echter toch historische juridische gronden om een verschil in rechtspositie niet terstond af te wijzen. Dit hangt hiermede samen, dat een Staat, die een der vredesverdragen heeft onderteevend en bekrachtigd, door die rechtshandelingen ook het in deel I ervan opgenomen Grondverdrag van den Volkenbond heeft aanvaard, zelfs al is hij daarvan niet terstond lid geworden (zooals Duitschland, Oostenrijk, Hongarije, Bulgarije), en dat een Staat die aanvaarding van het Bondspact achteraf niet ongedaan kan maken, zelfs wanneer hij er wel terstond lid van geworden is, maar den Bond later weer verlaten heeft (zooals Brazilië en Japan, over eenigen tijd ook Guatemala, Nicaragua en Honduras).

Wat kan deze aanvaarding van deel I der vredesverdragen (Volkenbondspact) buiten samenhang met het lidmaatschap nu beteekenen?

Natuurlijk niet dit, dat men — ook zonder lid te zijn — toch de in het Pact aan de leden toegekende rechten kan doen gelden: een buitenstaander, die in de aangegeven situatie verkeert, kan aan zijn aanvaarding van het Pact bijv. niet het recht ontleenen om mede te doen aan de verkiezingen voor den Raad, om den Bond te mobiliseeren in geval van dreigende verstoring van den vrede (art. 11), om beroep te doen op de onverbindbaarheid van niet bij den Secretaris-Generaal geregistreerde verdragen (art. 18) en dergelijke. Niet zonder reden kent het Pact bijv. in art. 11 het recht om onmiddellijke bijeenroeping van den Raad te verzoeken, uitdrukkelijk alleen aan de Bondsleden toe.

De bedoelde aanvaarding kan rechtens ook moeilijk beteekenen, dat men — zonder lid te zijn — niettemin gebonden is door de

verplichtingen, die het Bondslidmaatschap oplegt: de verplichtingen volgens de artt. 12, 13 en 15 tot onderwerping van ernstige geschillen aan rechtspraak, arbitrage of Raadsprocedure gelden slechts voor leden; alleen leden zijn verplicht hun verdragen te laten registreeren (art. 18); enz.

Wat deze aanvaarding van het Bondspact buiten samenhang met het lidmaatschap echter wèl beteekenen kan, is dit, dat zoodanige buitenstaanders (hetzij zij aanvankelijk niet als lid zijn toegelaten, hetzij zij later den Bond hebben verlaten) door hunne onderteekening en ratificatie gebonden zijn door die beginselen, welke het Pact juist ten laste van buitenstaanders opstelt en die anders naar het algemeene volkenrecht voor die buitenstaanders *res inter alios acta* zouden zijn.

Voorbeelden zijn te vinden in de artt. 11, 16 en 17. Wie als partij bij een der vredesverdragen het Pact aanvaard hebben, maar òf geen Bondslid zijn geworden, òf den Bond weer hebben verlaten, zijn of blijven niettemin gebonden door art. 11 in dien zin, dat zij moeten gedoogen, dat de Raad zich actief bemoeit met een oorlogsdreiging, hangende tusschen henzelfen en een Bondslid, — door art. 17 in dien zin, dat zij het niet als ongeoorloofde interventie mogen beschouwen, wanneer de Raad hen in de vreedzame Bondsprocedure tracht te betrekken en hen eventueel met sancties treft, — door art. 16 in dien zin, dat zij er geen krenking van hun rechten in kunnen zien, wanneer de Bond bij toepassing van sancties ook aan hunne financieele-, handels- en persoonlijke verbindingen met den agressor een einde tracht te maken (art. 16, 1ste lid slot).

De boven uiteengezette opvatting leiden wij af uit de bepalingen van het Pact en uit de woorden van de Inleiding tot het Pact: „*Les Hautes Parties Contractantes. . . adoptent le présent Pacte*

qui institue la Société des Nations". De eerste ontwerpen spraken van de „Bondsleden". De verandering kwam tot stand op voorstel van Lord Robert Cecil den 26sten Maart 1919. Cecil wenschte door de verandering van de woorden „de Bondsleden" in „de Hooge Verdragsluitende Partijen" Duitschland, dat hoewel het het Bondspact zou onderteekenen, den eersten tijd nog geen Bondslid zou worden, aan het Pact en den Bond te binden. ¹⁴⁹⁾

De eerste jaren hebben enkele niet-leden als onderteekenaars van de verschillende vredesverdragen een beroep gedaan op den Raad. Zij beriepen zich echter op rechten, die door hunne onderteekening voor hen uit het Bondspact zouden voortvloeien. De Raad heeft deze rechten steeds ontkend, in twee gevallen door niet op den eisch in te gaan, in het derde na een bespreking.

Zoo protesteerde op 10 Maart 1921 Duitschland „qui sans être Membre de la Société, figure parmi les Signataires du Pacte" bij den Raad tegen de bezetting van Duisburg, Ruhrort en Düsseldorf door vier van de Voornaamste Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden, welke bezetting in strijd was met het vredesverdrag van Versailles. Den 22sten Maart herhaalde Duitschland nogmaals zijn aanklacht en vroeg een verzoeningsprocedure, voorzien in de artt. 12-17 van het Bondspact. ¹⁵⁰⁾

Een tweede maal wendde Duitschland zich tot den Raad met een memorandum, waarin het zich verzette tegen een Belgische wet over de administratie van Roenda-Oeroendi, een vroegere Duitse kolonie, thans mandaatland onder België. België beschouwde volgens Duitschland dit B-mandaat als een Belgische kolonie, hetgeen in strijd is met art. 22. Duitschland meende, dat het in zijn kwaliteit van onderteekenaar van het Pact kon eischen, dat de bepalingen van art. 22 werden toegepast. De Secretaris-Generaal zond dit Duitse memorandum aan België, dat op zijn beurt protesteerde tegen de Duitse inmenging en wel om twee rede

nen: allereerst, omdat Duitschland in de artt. 118 en 119 van het vredesverdrag van Versailles afstand heeft gedaan van deze gebieden en ten tweede, omdat alle kwesties, die de toepassing van art. 22 betreffen, alleen de Bondsleden aangaan. ¹⁵¹⁾

In beide gevallen is de Raad niet op den eisch ingegaan.

Het derde geval betrof een beroep van Hongarije als onderteeke- naar van het vredesverdrag van Trianon op den Raad in Novem- ber 1921, op grond van de oorlogszuchtige houding van de Kleine Entente tegenover Hongarije tijdens de crisis, die ontstaan was door den terugkeer van den ex-Koning. Het beriep zich op de artt. 11 en 17. Met goedkeuring van den Raad antwoordde de Secretaris-Generaal den 11den Januari 1922 hierop, dat alleen Bondsleden een dergelijk beroep op den Raad konden doen. ¹⁵²⁾

In de literatuur is de vraag, of de ondertekening van Duitsch- land dezen Staat gebonden heeft aan het Pact, ook door eenige schrijvers behandeld.

Zoo zegt Verzijl, dat Duitschland als gevolg van de ratificatie van het vredesverdrag gebonden is door de grondbeginselen van het Pact „in dien zin, dat Duitschland sinds de ratificatie van dat verdrag zich niet meer kon beroepen op oude beginselen van het internationale recht, waarmede het Pact principieel brak, en auto- matisch, als het ware passief, de fundamenteele zwenking van het volkenrecht medemaakte.” ¹⁵³⁾

Schücking-Wehberg ¹⁵⁴⁾ en Ray ¹⁵⁵⁾, die ook aannemen, dat de ondertekening van een der vredesverdragen zelfs de niet-leden aan het Pact bindt, verzetten zich tegen de practijk van den Bond en oordeelen, dat uit de gebondenheid aan het Pact tevens rech- ten voor de onderteekenaars voortvloeien. Schücking en Weh- berg twijfelen zelfs aan de door Hunter Miller aangegeven bedoeling van Cecil's amendement. O.i. is de bedoeling, die door Hunter Miller wordt aangegeven, zeker de juiste; men bedenke

slechts, in welke sfeer de vredesverdragen tot stand kwamen. De praktijk van den Bond, die bestreden wordt, is dus in overeenstemming met de bepalingen van het Pact. Zooals wij boven reeds opmerkten, kan een niet-lid geen verzoek doen tot bijeenroeping van den Raad; dit kan volgens den duidelijken tekst van art. 11, 1ste lid, waarop de artt. 12-17 voortbouwen, alleen een Bondslid.

Wanneer dus een Bondslid den Bond verlaat, zal zijn toekomstige rechtspositie tegenover de beginselen van het Pact daarvan afhangen, of hij al dan niet partij is geweest bij een der vredesverdragen en dus als zoodanig ook het Pact aanvaard heeft. Zoo ja, dan verliest hij door zijn uittreden weliswaar de normale rechten en plichten van de leden, maar blijft niettemin in den boven ontwikkelden zin door de beginselen van het Pact gebonden. Zoo neen, dan wordt het Pact voor hem bij zijn uittreden volkomen tot *res inter alios acta*.

Melding willen wij hier nog maken van de rechtsgevolgen ten opzichte van de gebondenheid aan het Statuut van het Internationaal Gerechtshof. Volgens de meening van het Hof gaat de ratificatie van het Protocol van 1920 door het verlies van het Bondslidmaatschap niet teniet. Echter dient voor de rechtsgevolgen een onderscheid gemaakt te worden tusschen de Staten, die wèl en de Staten, die niet genoemd staan in het Aanhangsel van het Pact. Voor de eerste categorie brengt het ophouden van het lidmaatschap van den Bond geenerlei rechtsgevolgen mede, voor de tweede daarentegen wèl. Zij kunnen niet meer krachtens art. 35, 1ste lid procederen voor het Hof, daar zij niet meer voldoen aan de aldaar genoemde vereischen, maar zij zullen alleen nog maar kunnen procederen onder de in art. 35, 2de lid genoemde voorwaarden. Een uitvoerige bespreking van de rechtsgevolgen gaven wij reeds in § 3 van dit Hoofdstuk.

HOOFDSTUK IV.

**HERROEPING VAN DE AANKONDIGING VAN
UITTREDDING EN TERUGKEER VAN EEN EX-LID IN DEN
VOLKENBOND.**

Tenslotte is er aanleiding nog een korte beschouwing te wijden aan de wilsverklaring van een Bondslid of ex-Bondslid in omgekeerde richting, dus naar den Bond terug, hetzij door tijdige ongedaanmaking van een reeds aangekondigde verbreking van de banden, hetzij door wederaanknooping van reeds definitief verbroken banden. De twee voornaamste gevallen zullen zijn: tijdige herroeping van de aankondiging van uittreding en weder-aanmelding voor het lidmaatschap na uittreding, uitzetting of automatisch verval.

HERROEPING VAN DE AANKONDIGING VAN UITTREDDING.

Zoolang de uittreding niet definitief in werking is getreden door het verstrijken van den termijn van opzegging en door vervulling van de voorwaarde van naleving van alle bestaande internationale verbintenissen, kan de aankondiging van de uittreding naar algemeene erkenning herroepen worden. De aankondiging van uittreding is een eenzijdige rechtshandeling van de zijde van een lid van den Bond, dat daarmee te kennen wil geven, dat het na twee jaren opgehouden zal hebben lid te zijn. Gedurende die twee jaar blijft hij in gelijken rechtstoestand als de andere Staten, nl. lid van den Bond. Deze aankondiging zal de betrokken Staat ook weer eenzijdig kunnen opheffen, omdat hij daardoor den

rechtstoestand, waarin hij op het moment van de opheffing verkeert, niet verandert. De juistheid van deze stelling volgt ook daaruit, dat de twee-jarige termijn, zooals uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 1, 3de lid blijkt, o.m. juist daarom is gesteld om de Staten, die hun uittreding zouden hebben aangekondigd, in de gelegenheid te stellen alsnog op die aankondiging terug te komen.

Van dit recht om zelfstandig de aankondiging van uittreding op te heffen, is door geen van de leden op eigen initiatief gebruik gemaakt. Wel zijn van de zijde van den Bond tot verschillende leden verzoeken gericht om hun aankondiging tot uittreding in te trekken, nl. in 1925 tot Costa Rica, in 1928 tot Brazilië, Spanje en nogmaals tot Costa Rica, maar alleen Spanje heeft aan dit verzoek van den Raad voldaan op den 28sten Maart 1928. ¹⁵⁶⁾

Een zelfstandige intrekking eener aankondiging van uittreding schijnt wèl te zijn de officieele verklaring van Mexico aan den Secretaris-Generaal op 5 Mei 1934, dat de verandering in de economische omstandigheden voor Mexico de noodzakelijkheid ophief om uit te treden. ¹⁵⁷⁾ Deze nieuwe verklaring van Mexico was echter minder een intrekking van een formeele aankondiging van uittreding, dan wel een mededeeling, dat de voorwaarde, die het in zijn aanvankelijke aankondiging had gesteld, nl. het intreden van het geval van eventueele financieele noodzaak, niet vervuld was.

TERUGKEER VAN EEN EX-LID.

Is het lidmaatschap door een der drie in het Pact genoemde oorzaken definitief verloren gegaan, dan zal het opnieuw verworven moeten worden. Dat voor deze herkrijging van het lidmaatschap

het 1ste lid van art. 1, houdende een opsomming van de twee groepen van „oorspronkelijke Bondsleden”, nog juridische beteekenis zou kunnen hebben, is niet aannemelijk. Dat lid, dat alleen voor den begintoestand beteekenis had, heeft uitgewerkt. Voor de groep der onzijdige Staten uit den wereldoorlog blijkt dat ook wel met zooveel woorden uit den tekst, vanwege den termijn van twee maanden, die hun gesteld is om tot het Pact te kunnen toetreden; maar ook voor de ex-oorlogvoerenden, onderteeke-naars der vredesverdragen, moet hetzelfde gelden.

Op welke wijze zal nu het lidmaatschap herkegen kunnen worden? Zal dit rechtens mogelijk zijn: bij vrijwillige uittreding, door achteraf deze uittreding in te trekken, bij uitzetting, doordat de Raad achteraf dit besluit weer opheft, en bij automatische uittreding volgens art. 26, 2de lid, door achteraf alsnog het amendement te ratificeeren?

Het Pact geeft niet de minste aanwijzing voor deze mogelijkheden. Zonder uitdrukkelijke bepalingen in dien zin kan men de herkrijging van het lidmaatschap op die manier dan ook niet aannemen.

De eenige weg om opnieuw Bonds lid te worden, is dus de normale weg, aangegeven in art. 1, 2de lid. Mogelijk is het echter, dat bij die toelating faciliteiten worden verleend. Dit wordt aangenomen door enkele auteurs ¹⁵⁸) en is ook door den Italiaanschen gedelegeerde Scialoja in den Raad verdedigd op 8 Maart 1928, met instemming van den Franschen afgevaardigde Briand en den Chileenschen Villegas. Scialoja zeide: „Je crois que, si ces Puissances (nl. Brazilië en Spanje) ne voulaient pas nous annoncer immédiatement leur rentrée dans le sein de la Société des Nations, comme nous l'espérons, nous pourrions faire tous nos efforts pour faciliter cette rentrée, même dans un avenir plus éloigné. Le fait que ces deux pays reviendront parmi nous ne sera

jamais considéré comme une adhésion à la Société de nouveaux Etats, mais comme le retour, au sein d'une grande famille, de membres de la famille même." ¹⁵⁹)

Het is zeker geen recht van de uitgetreden leden en ook niet in het belang van den Bond, dat bij hun terugkeer faciliteiten zullen moeten worden toegepast. Dat zal veeleer voor ieder geval afzonderlijk onderzocht moeten worden. Het zal veelal afhangen van de reden, waarom het lidmaatschap van den Bond is beëindigd.

Gemakkelijk zal het gaan in gevallen, waarin de uittreding geschiedde om financiële redenen of op gronden van nationaal prestige, zooals in de gevallen van Brazilië en Spanje. Het scheppen van een nieuwen permanenten Raadszetel te zijnen behoeve zou bijv. de reden van uittreding voor Brazilië kunnen doen vervallen.

De terugkeer van Staten echter, die uitgetreden zijn, omdat zij een politiek voerden strijdig met die van den Bond, zal o.i. minder gemakkelijk moeten gaan. Het belang van den Bond brengt dit mede; hij moet ervan overtuigd zijn, dat deze Staten bij hun terugkeer niet opnieuw een strijdige politiek gaan voeren. Zoo noodig moet hij, om dit te voorkomen, hun bijzondere verplichtingen opleggen. Het streven naar een door alle leden eensgezind gevoerde politiek moet gaan vóór dat naar universaliteit, op zwakke basis gegrond.

Een verslapping van de formaliteiten van toetreding lijkt ons om dezelfde reden ook onaannemelijk bij den terugkeer van een uitgezetten Staat. De uitzetting zal, indien deze ooit geschiedt, een uiterste maatregel zijn. De Staat, die hiervoor in aanmerking komt, zal dan blijk gegeven hebben, zijn verplichtingen volstrekt niet te willen nakomen. Wedertoelating van een dergelijken Staat kan alleen onder strenge beoordeeling van zijn nieuwe houding geschieden.

Een ander geval zal het zijn bij uittreding krachtens art. 26, 2de lid. Hier zal de wedertoetreding onder zekere faciliteiten kunnen geschieden, wanneer het voormalige Bondslid alsnog bereid blijkt, zijn plaats in den Bond onder werking van het gewijzigde Pact te hernemen.

RECHTSGEVOLGEN.

Niet alleen het verlies, maar ook de verkrijging van het Bondslidmaatschap zal rechtsgevolgen met zich brengen. De terugkeerende Staten verkrijgen de rechten, die zij ipso iure door het ophouden van het lidmaatschap verloren hebben.

Zoo zullen de Staten, wien hetzij krachtens art. 4, 1ste lid (zooals Japan), hetzij krachtens een speciaal besluit (zooals Duitschland bij het besluit van de Vergadering van 8 September 1926, betreffende de reorganisatie van den Raad) een permanente Raadszetel was toegewezen, dezen zetel verkrijgen, tenzij in den tijd tusschen hun definitieve uittreding en hun terugkeer het artikel gewijzigd of het besluit door een nieuw later besluit opgeheven is.

Krachtens art. 387 van het vredesverdrag van Versailles (het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie) zullen de terugkeerende Staten weer automatisch lid worden van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Ten opzichte van het Internationaal Gerechtshof heeft de terugkeer alleen maar rechtsgevolgen voor de Staten, die niet genoemd staan in het Aanhangsel van het Pact, immers, zooals wij reeds uiteenzetten, heeft het verlies van het Bondslidmaatschap geen gevolgen ten aanzien van het Hof voor de Staten, die wèl in het Aanhangsel genoemd staan. Wij moeten onder de terugkeerende Staten, die niet genoemd staan in het Aanhangsel van het Pact,

twee categorieën onderscheiden. De eerste: die wel het Protocol van 1920 ondertekenden, maar het niet ratificeerden, zooals Costa Rica. Door hun terugkeer in den Bond worden zij weer in de gelegenheid gesteld alsnog het Protocol te ratificeeren. De tweede categorie: die wel het Protocol ratificeerden, maar volgens de meening van het Hof door hun uittreding uit den Bond alleen het recht verloren krachtens art. 35, 1ste lid te procederen voor het Hof. Dit recht herleeft ipso iure voor hen; zij voldoen nu weer aan het aldaar vereischte van Bondslid. Tevens zullen zij weer gerechtigd zijn de facultatieve clause te onderteekenen.

Geen rechtsgevolg zal echter de terugkeer in den Bond hebben voor Staten, wien, tegelijk met het einde van het Bondslidmaatschap, het hun toegewezen mandaat door den Raad werd ontnomen. De ontneming van het mandaat is geen rechtsgevolg, maar eventueel alleen een feitelijk gevolg van het verlies van het lidmaatschap. Zij geschiedde bij een apart besluit van den Raad. De terugkeer zal geen rechtsgevolgen medebrengen voor dit besluit, ipso iure opheffing heeft hier niet plaats. Eerst een nieuw besluit van den Raad, dat ook genomen kan worden vóór den terugkeer van den vroegeren mandataris tot den Bond, daar immers het Bondslidmaatschap geen vereischte is voor het zijn van mandataris, zal den ex-mandataris in zijn kwaliteit herstellen. Practisch zal het ook moeilijk anders kunnen, daar het mandaat in den tusschentijd aan een anderen Staat zal zijn toevertrouwd.

AANTEKENINGEN.

Afkortingen:

- I Ass. C. I: Société des Nations Actes de la première Assemblée, Séances de la première Commission.
 I Ass. Pl. : Société des Nations Actes de la première Assemblée, Séances Plénières.
 Doc. : Documents de la Société des Nations.
 J.O. 1920 : Société des Nations Journal Officiel 1920 session du Conseil.

- 1) 57th Congressional Record 65th Congress third session p. 4687.
- 2) Hunter Miller I p. 276.
- 3) Hunter Miller I p. 342—348.
- 4) 57th Congressional Record 65th Congress first session p. 3782.
- 5) 58th Congressional Record 66th Congress first session p. 3605, andere uitspraken p. 3608, 3670, 4013.
- 6) 59th Congressional Record 66th Congress first session p. 3242.
- 7) Art. 78: „El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad, y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta.”
- 8) Zie hieromtrent hoofdstuk II p. 60.
- 9) Art. 16, 4de lid: „Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.”
- 10) Hunter Miller I p. 405, 413, 417, 496, 523.
- 11) Bijv. de „recommandations” voor de minderheden van 15 December 1920.
- 12) I Ass. Pl. p. 586.
- 13) Procès-Verbal de la treizième session du Conseil de la Société des Nations p. 171 e.v.
- 14) Procès-Verbal de la treizième session du Conseil de la Société des Nations p. 21.
- 15) J. O. 1935 p. 1135 e.v.
- 16) IV Ass. Pl. p. 125.
J. O. 1935 p. 1393.
- 17) In de IV Ass. Pl. p. 125 staat, dat Ethiopië zich moet aanpassen aan art. II, terwijl het J. O. 1935 p. 1393 spreekt van art. XI.

Dat de laatste tekst de juiste is, blijkt uit de besprekingen, die gevoerd zijn tijdens de toelating van Ethiopië en tevens uit het feit, dat noch de Commissie van Vijf, noch de Raad aanmerking maakte op de Italiaansche aanklacht. De fout, in de IVde Ass. gemaakt, is vermoedelijk te wijten aan het gebruik van het Romeinsche cijfer II in plaats van het Arabische 11.

- 18) Nouveau Recueil général de Traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de Martens, par Heinrich Triepel. Troisième série, tome XIV, 1925 p. 12 e.v.
- 19) J. O. 1935 p. 1355 e.v.
- 20) J. O. 1935 p. 1605 e.v.
- 21) J. O. 1927 p. 507.
Doc. A. C. 13 avril 26th 1921.
- 22) II Ass. Pl. 136.
J. O. 1927 p. 508.
- 23) J. O. 1927 p. 505.
- 24) VII Ass. Pl. p. 142.
- 25) J.O. 1927 p. 505.
- 26) J. O. 1926 Pl. p. 142.
- 27) XIII Ass. Pl. p. 92.
- 28) J. O. 1931 p. 1173, 1141.
- 29) XIII Ass. C. VI p. 20.
- 30) XIII Ass. C. IV p. 15.
- 31) XIII Ass. C. IV p. 26, 108.
- 32) XIV Ass. C. IV p. 150.
- 33) 58th Congressional Record 66th Congress first session p. 4013 e.v.
- 34) In den Engelschen tekst wordt gesproken van „advice upon”, in den Franschen van „avise à”. Ook bij de vertalingen van de authentieke teksten zien wij verschillen: de Italiaansche tekst luidt: „avviserà a” d.w.z. het Fransche „avise à”, de Nederlandsche „zich beraden omtrent”, wat weer heel wat anders is, en de Deutsche „nimmt der Rat Bedacht auf”.
- 35) Yepes et Pereira da Silva p. 290.
- 36) In de interpretatieve resolutie van 1921: ingezetenen.
- 37) De Engelsche tekst spreekt van „with”, de Fransche van „par”.
- 38) I Ass. Pl. p. 101 e.v.
- 39) idem p. 155-156.
- 40) idem p. 177.
- 41) Doc. A. 47. 1921. V. (C. 256. 1921. V. A. C. 31).
- 42) 30e Annuaire de l'Institut de droit international (1923) p. 88.
- 43) Schücking-Wehberg 2de druk p. 658.
- 44) Ray p. 549.

- 45) Hoyer p. 329.
- 46) Hatschek p. 233.
- 47) La réparation des dommages causés aux étrangers par des mouvements révolutionnaires. Jurisprudence de la Commission francomexicaine des réclamations: Arrêt no. 30-A 1928 p. 157 e.v.
- 48) Hunter Miller I p. 197—198.
- 49) o.a. Hatschek.
- 50) idem 47 p. 158 e.v.
- 51) Art. 20, 1ste lid: „Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *i n t e r s e* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.”
- „The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings *i n t e r s e* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.”
- 52) Hunter Miller II p. 447—449.
- 53) J. O. 1934 p. 511.
- 54) J. O. 1935 p. 1355.
- 55) Art. 26: „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 qui n'a pas à ce moment ratifié l'amendement est libre de notifier dans l'année au Secrétaire général son refus de l'accepter. Il cesse, en ce cas, de faire partie de la Société”.
- 56) Hunter Miller I p. 456.
- 57) Doc. A. 24 (1). 1921. V. p. 9.
- 58) II Ass. C. I p. 88—89.
- 59) II Ass. Pl. p. 726.
- 60) idem p. 730.
- 61) II Ass. C. I p. 89—90.
- 62) II Ass. Pl. p. 727.
- 63) idem p. 731.
- 64) idem p. 735.
- 65) Tekst in Bulletin van het Internationaal Intermediair Instituut deel V p. 130 e.v.
- 66) In zulk een geval kan bijv. een der wegvallende oude Staten Raadslid zijn.

- 67) De aankondigingen van uittreding van Nicaragua en Honduras zijn nog niet gepubliceerd.
- 68) Ook in de andere vredesverdragen is het Statuut opgenomen: Saint Germain-en-Laye titel XII.
Neuilly titel XII.
Trianon titel XIII.
- 69) Bureau International du Travail Bulletin Officiel vol. I p. 264.
- 70) idem p. 293—294.
- 71) idem p. 356.
- 72) idem p. 315 e.v.
- 73) idem p. 411—412.
- 74) idem p. 412.
- 75) idem p. 325.
- 76) idem p. 413.
- 77) League of Nations International Labour Conference first annual meeting p. 20—27.
- 78) idem p. 208.
- 79) idem p. 209.
- 80) idem p. 211.
- 81) idem p. 78—90.
- 82) idem p. 212, 276.
- 83) III Ass. Pl. vol. II Annexe 32 p. 194.
- 84) I Ass. C. V p. 240.
- 85) Société des Nations Conférence Internationale du Travail 1927 p. 3—4; 1928 p. 5—6.
- 86) idem 1934 p. 463—464.
- 87) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale Série B. no. 18.
- 88) o.a. Scelle, Rousseau, Phelan, Hudson (in tegenstelling met zijn vroegere rapport van 1919 betreffende de toelating van Finland).
- 89) Hamburger p. 152—153.
- 90) Perassi. Rivista de diritto internazionale 1928 p. 375 e.v.
- 91) J. O. 1920 p. 226.
- 92) I Ass. C. III p. 442.
- 93) idem p. 281.
- 94) Hunter Miller I p. 451.
- 95) I Ass. C. III p. 363.
- 96) idem p. 549—551.
- 97) idem p. 298 e.v.
- 98) idem p. 406 e.v., 617 (annexe 39).
- 99) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale Série E. no. 12 p. 101.
- 100) idem p. 47—55.

Verzijl: De inwerkingtreding van het gewijzigde Statuut van het

- Internationaal Gerechtshof. Nederlandsch Juristenblad Jaargang 11, p. 107.
- 101) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale Série E. no. 12. p. 101.
- 102) Rousseau p. 313; Schücking-Wehberg 1924 p. 700; Wright, The Mandates under the League of Nations p. 440.
- 103) Makowski: La nature juridique des Mandats B. et C. Revue générale de droit international public 1933 p. 374; Wright Mandates under the League of Nations p. 440.
- 104) J. O. 1920 p. 334.
- 105) idem p. 85.
- 106) zie Brown American Journal of International Law 1920 p. 396 e.v.
- 107) J. O. 1920 p. 334.
- 108) Diena p. 220; Evans p. 140; Furukaki p. 96; Goudy p. 179; Makowski Revue générale 1933 p. 389; Pauwels p. 135; Ray p. 605; Rolin p. 351; Schneider p. 38; Verzijl Het Volkenbondsmandaat. Weekblad van het Recht 1933 no. 12600; Williams p. 438.
- 109) Stoyanovsky p. 54.
- 110) Wright Mandates under the League of Nations p. 439—440.
- 111) Art. 119: „L'Allemagne renonce, en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer.”
- 112) Art. 16: „La Turquie déclare renoncer à tous ses droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières prévues par le présent Traité et sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui est reconnue par ledit Traité le sort de ces territoires et îles étant réglé ou à régler par les intéressés.” (Engelsch: „by the Parties concerned”).
- 113) J. O. 1920 p. 336—337.
- 114) J. O. 1921 p. 143.
- 115) J. O. 1922 p. 1505.
- 116) J. O. 1924 p. 1346.
- 117) Doc. C. 352. 1930. VI C. P. M. 1075.
- 118) J. O. 1920 p. 337.
- 119) Doc. A. 19. 1923. VI. Annexe 2 p. 217.
- 120) idem p. 222.
- 121) Doc. C. 386. M. 132. 1925. VI. p. 178.
- 122) Doc. C. 405. M. 144. 1936. VI. p. 33.
- 123) Doc. A. 19. 1923. VI. Annexe 2 p. 222.
- 124) Doc. C. 652. M. 248. 1926. VI. p. 82.
- 125) Doc. C. 348. M. 122. 1927. VI. p. 204—205.

- 126) J. O. 1927 p. 1119—1120.
- 127) Doc. C. 341. M. 99. 1928. VI. p. 11.
- 128) Doc. C. 568. M. 179. 1928. VI. p. 66.
- 129) idem p. 99.
- 130) J. O. 1919 p. 1467.
- 131) Doc. C. 366. M. 154. 1930. VI. p. 131.
- 132) idem p. 155.
- 133) Doc. C. 439. M. 228. 1935. VI. p. 12.
- 134) Doc. C. 348. M. 122. 1927. VI. p. 27, 31.
- 135) Bileski p. 66; von Bülow p. 301; Cioriceanu p. 34; Knubben p. 465; Schücking-Wehberg 1924 p. 688; Strupp p. 38.
- 136) Fauchille vol. I, 1e partie p. 298; Makowski La nature juridique des Mandats B. et C. Revue générale de droit international public 1933 en La situation juridique de la ville libre de Dantzig. Revue générale de droit international public 1923 p. 205; Rolin p. 347.
- 137) Rappard p. 207.
- 138) Millot p. 104; Stoyanovsky p. 83—86.
- 139) J. O. 1933 p. 604.
- 140) Wright Mandates under the League of Nations p. 528, Sovereignty of the Mandates. The American Journal of international law 1923 p. 698 e.v.; Fauchille vol. I, 2e partie p. 848 e.v.; Schneider p. 44; Woolf p. 128.
- 141) Zoo'n uitzondering zou men kunnen zien in den Soedan, wanneer men — zooals verschillende schrijvers doen — onder de werking der bij de nieuwe Engelsch-Egyptische overeenkomst van 26 Augustus j.l. gehandhaafde overeenkomst van 1899 een condominium van Engeland en Egypte aanneemt.
- 142) François Handboek van het Volkenrecht deel I p. 137; Ray p. 606; Verzijl Weltwirtschaftliches Archiv 1929 p. 115** en Het Volkenbondsmandaat. Weekblad van het Recht nos. 12600—12601.
- 143) Rousseau p. 313; Williams p. 438; Wright Some legal aspects of the Eastern situation. American Journal of International Law 1933 p. 509.
- 144) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations 1936 p. 272.
- 145) De verschillende verdragen zijn te vinden in Verzijl: Volkenbondsverdrag (met bijlagen) Statuut en Reglement van het Internationaal Gerechtshof en Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie derde druk 1936 p. 106, 139, 147, 153, 160 (in de volgorde van de behandeling).
- 146) Vergelijk omtrent dit artikel ook de opmerkingen hierboven gemaakt in § 2 van hoofdstuk I p. 34 e.v.

- 147) o.a. door mr. van Lanschot.
- 148) Vergelijk Verzijl: De eerste toepassing van de Bondssancties, Weekblad van het Recht 1935 nos. 12988—12989.
- 149) Hunter Miller I p. 280, 274, 312.
- 150) J. O. 1921 p. 267, 270.
- 151) J. O. 1927 p. 316, 317.
- 152) J. O. 1921 p. 1218, 1219.
J. O. 1922 p. 93, 130, 132.
- 153) Verzijl De eerste toepassing van de Bondssancties. Weekblad van het Recht no. 12989 p. 2.
- 154) Schücking-Wehberg 1931 p. 39.
- 155) Ray p. 26.
- 156) Aankondiging van terugkeer van Spanje: Résumé Mensuel des travaux de la Société des Nations 1927 p. 86; De aankondigingen van weigering van Brazilië en Costa Rica: Résumé Mensuel 1927 resp. p. 87 en 231—234.
- 157) J. O. 1934 p. 428. (Officieuze mededeeling van de intrekking geschiedde reeds op 1 September 1933 door den President voor het Nationale Congres, Temps 24 Sept. 1933).
- 158) Rousseau p. 32; Ray p. 112.
- 159) J. O. 1928 p. 406.

LITERATUUR.

- Alcandre (J.) *Le Mandat Colonial* 1935.
- Bauer (H.) *Die Internationale Arbeitsorganisation* 1931.
- Beddington Behrens (E.) *The International Labour Office* 1924.
- Berger (E.)-Kuttig (E.) *Internationales Arbeitsrecht* 1931.
- Bileski (M.) *Das Mandat des Völkerbundes. Zeitschrift für Völkerrecht* vol. XII 1923 p. 65.
- Blankenstein (H. van) *L'Organisation d'Hygiène de la Société des Nations* 1934.
- Brown (P. M.) *The Mandate over Armenia. American Journal of International Law* 1920 p. 396.
- Bülöw (B. W. von) *Der Versailler Völkerbund* 1923.
- Bustamente y Sirvén (A. S. de) *La Cour Permanente de justice internationale* 1925.
- Cioriceanu (G.) *Les mandats internationaux* 1921.
- Clyde (P. H.) *Japan's Pacific mandate* 1935.
- Cremer (G.) *Die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation* 1930.
- Dewall (von Wolf von) *Der Kampf um den Frieden* 1929.
- Diena (G.) *Les mandats internationaux. Recueil des Cours de l'Académie de droit international public* 1924 IV.
- Eckardt (P.)-Kuttig (E.) *Das internationale Arbeitsrecht im Friedensverträge* 1922.
- Evans (L. H.) *Would Japanese withdrawal from the League effect the status of the Japanese mandate? The American Journal of International Law* 1933 p. 140.
- Fachiri (A. P.) *The Permanent Court of international Justice. Its constitution, procedure and work* 1932.
- Fauchille *Traité de droit international public* 1925 vol. 1, 1e et 2e partie 1925.
- Felinger (H.) *Die internationale Arbeitsorganisation und ihre Ergebnisse* 1924.
- François (J. P. A) *Handboek van het Volkenrecht deelen I en II* 1931—1933.
- Franqueville (B. de) *L'oeuvre de la Cour Permanente de justice internationale* 1928.
- Furukaki (P. T.) *Les mandats internationaux de la Société des Nations* 1923.
- Goudy (D. C. L.) *On mandatory Government in the Law of Nations. Journal of the Society of Comparative Legislation third series I* 1919 Part III p. 175.

- Gsell-Trümpi (F.) Zur rechtlichen Natur der Völkerbundmandate 1928.
- Hamburger (L.) Die Theorie von den Subjekten und Mitgliedern der Völkerrechtsordnung und die Internationale Arbeitsorganisation. Niemeijers Zeitschrift für internationales Recht Band 36 p. 117.
- Hatschek (J.) Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte 1923.
- Hoyer (D.) Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique 1926.
- Hudson (Manley O.) The election of Members of the Permanent Court of international justice. The Permanent Court of international justice 1934. The Membership of the United States in the International Labour Organisation. International Conciliation 1935 p. 120.
- Hunter Miller (David) The Drafting of the Covenant deelen I en II 1928.
- Johnston (G. A.) International Social Progress 1924.
- Kluyver (C. A.) Documents on the League of Nations 1920.
- Knubben (R.) Die Subjekte des Völkerrechts deel II : 1 1928.
- Lacaisse (R.) L'Hygiène Internationale et la Société des Nations 1926.
- Levert (J. A.) De Economische en Financieele Organisatie van den Volkenbond 1929.
- Lindsey (E.) The International Court 1931.
- Loder (B. C. J.) The Permanent Court of international justice 1920.
- Macedo Soares (J. C. de) Le Brésil et la Société des Nations 1927.
- Mahaim (E. A. J.) L'Organisation permanente du Travail. Recueil des Cours de l'Académie de droit international 1924 III p. 69.
- Makowski (J.) La situation juridique du territoire de la ville libre de Dantzig. Revue générale de droit international public 1923 p. 169. La nature juridique des Mandats B. et C. Revue générale de droit international public 1933 p. 374.
- Martin (Ch. E.) The Permanent Court of international justice and the question of American adhesion 1932.
- Martin (W.) Le Japon contre la Société des Nations 1932.
- Massart (E.) Sull' ammissione nell' Organizzazione Internazionale dei lavori di Stati non membri della Società delle Nazioni. Rivista di diritto internazionale 1931 p. 171.
- Millot (A.) Les mandats internationaux, étude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la S. d. N. 1924.
- Mohr (E. G.) Die Frage der Souveränität in den Mandatsgebieten 1928.
- Münch (F.) Das Mandatsystem des Völkerbundes 1932.
- Pauwels (P. C.) The Japanese mandate islands 1936.
- Perassi (T.) Uno Stato, che si ritira dalla Società delle Nazioni può restare Membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro? Rivista di diritto internazionale 1928 p. 375.

- Pereira da Silva (F. C.) La réforme de la Cour Permanente de justice internationale 1931.
- Phelan (E. J.) The United States and the International Labour Organisation. *International Conciliation* 1935 p. 107.
- Rappard (W. E.) The practical working of the Mandatessystem. *Journal of the British Institute of international Affairs* Sept. 1925 p. 205.
- Ray (J.) Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société des Nations 1930 met vier supplementen resp. 1931, 1932, 1933, 1935.
- Ravesteyn (W. A. van) Het Verkeersorgaan van den Volkenbond 1928.
- Rees (D. F. W. van) Les mandats internationaux. Les principes généraux du régime des mandats 1928.
- Rolin (M. H.) Le système des mandats coloniaux. *Revue de droit international et de législation comparée* 1920 p. 329.
- Rother (P.) Der Begriff des völkerrechtlichen Mandats auf Grund des Versailler Friedensvertrages 1931.
- Rougier (A.) La Première Assemblée de la Société des Nations. *Revue générale de droit international public* 1921 p. 197.
- Rousseau (Ch.) La sortie de la Société des Nations. *Revue générale de droit international public* 1933 p. 295.
- Selle (G.) Une crise de la Société des Nations 1927.
L'organisation du Travail et le B. I. T. 1930.
- Schmidt (F.) Die völkerrechtliche Stellung der Mitglieder des Ständigen Sekretariats des Völkerbundes, des Internationalen Arbeitsamtes und des Ständigen internationalen Gerichtshofes im Vergleich zu einander 1930.
- Schneider (W.) Das völkerrechtliche Mandat 1926.
- Schücking (W.) und Wehberg (H.) Die Satzung des Völkerbundes 2de druk 1924, 3de druk (Band I) 1931.
- Stoyanovsky (J.) La théorie générale des mandats internationaux 1925.
- Strupp (K.) Grundzüge des positiven Völkerrechts 1928.
- Thosz (H. G.) Die Selbständigkeit der B. Mandate 1933.
- Versfelt (W. J. B.) De soevereiniteit over de mandaatgebieden. *Koloniale Studiën XVII* 1933 p. 258.
- Verzijl (J. H. W.) *Weltwirtschaftliches Archiv* 1929 p. 115** (Boekbespreking).
Die Freie Stadt Danzig und die Internationale Arbeitsorganisation. *Zeitschrift für Ostrecht* 1930 p. 1147.
Het Volkenbondsmandaat. *Weekblad van het Recht* 1933 nos. 12600—12601.
Volkenbond en Internationale Arbeidsorganisatie. *Weekblad van het Recht* 1934 no. 12816.

- De eerste toepassing van de Bondssancties. Weekblad van het Recht 1935 nos. 12988—12989.
- De inwerkingtreding van het gewijzigde Statuut van het Internationaal Gerechtshof Nederlandsch Juristenblad Jaargang 11 1936 p. 107.
- Volkenbondsverdrag (met bijlagen), Statuut en Reglement van het Internationaal Gerechtshof en Statuut der Internationale Arbeidsorganisatie (tekstuitgave met aantekeningen) derde druk 1936.
- Visscher (Ch. de) La Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail. Interprétation de l'article 387 du Traité de Versailles. Revue de droit international et de législation comparée 1925 p. 419.
- Williams (E. T.) Japan's mandate in the Pacific. The American Journal of International Law 1933 p. 429.
- Woolf (L.) Scope of the mandates under the League of Nations. International Law Association 1920.
- Wright (Q.) Sovereignty of the Mandates. The American Journal of International Law 1923 p. 691.
- Mandates under the League of Nations 1930.
- Some legal aspects of the Eastern situation. The American Journal of International Law 1933 p. 509.
- The effect of withdrawal from the League upon a mandate. The British Year Book of International Law 1935 p. 104.
- Wundram (H. G.) Die Fakultativklausel 1933.
- Yepes (J. M.) et Pereira da Silva (F. C.) Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et du Statut de l'Union Panaméricaine deelen I en II 1935—1936.
- Zanten (H. van) L'influence de la Partie XIII du Traité de Versailles sur le développement du droit international public et sur le droit interne des Etats 1927.
- Dix ans d'organisation internationale du Travail 1931.
- La Société des Nations VIII. Discours prononcé par le Président du Conseil des Ministres polonais, le Comte Alexandre Skrynskri, Varsovie, Diète polonais le 25 février 1926. p. 490.
- Jurisprudence de la Commission franco-mexicaine des réclamations Arrêt no. 30-A. 1928.
- Annuaire de l'Institut de droit International.
- Bureau International du Travail Bulletin Officiel.
- Congressional Record.
- Documents de la Société des Nations.
- League of Nations International Labour Conference.
- Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale.
- Resumé mensuel des travaux de la Société des Nations.
- Société des Nations Actes de l'Assemblée.
- Société des Nations Journal Officiel sessions du Conseil.
- Société des Nations Conférence Internationale du Travail.

STELLINGEN.

I

De Raad of de Vergadering van den Volkenbond moet het besluit, om over een kwestie het advies van het Internationaal Gerechtshof in te winnen, met dezelfde stemverhouding nemen als in het Bondspact voorgeschreven staat voor het besluit, waarbij de Raad of de Vergadering zelf over de gestelde kwestie een beslissing neemt.

II

Ten onrechte stelde de Regeering zich in de Vergadering van de Tweede Kamer van 13 Maart 1936 op het standpunt, dat art. 187 van de Grondwet geen betrekking heeft op het onder de wapenen houden van dienstplichtigen, die wel in werkelijken dienst zijn.

III

Terecht besliste de Hooge Raad bij arrest van 13 Februari 1933, dat de bepaling eener gemeentelijke verordening, waarin verboden wordt gedurende de uren, waarin krachtens de Winkelsluitingswet een winkel voor het publiek behoort gesloten te zijn, automaten te voorzien van waren, verbindende kracht mist. Arrest H.R. 13 Februari 1933: Ned. Jur. 1933 p. 610.

IV

Art. 134 bis W. v. Sr. omvat ook de mislukte medeplichtigheid.

V

De opvatting van den Hoogen Raad in zijn arrest van 30 Januari 1933, dat de woorden „op den grondslag der telastelegging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting”, voorkomende in art. 348 W. v. Sv., niet beteekenen, dat de rechter zijn bevoegdheid zou moeten toetsen niet alleen aan de dagvaarding, doch ook aan niet te laste gelegde feiten en omstandigheden, die alsnog ter terechtzitting zijn gebleken, is in overeenstemming met zijn uitleg van het begrip feit in de artt. 55 en 68 W. v. Sr.

Arrest H.R. 15 Februari 1932: Ned. Jur. 1932 p. 289.

Arrest H.R. 30 Januari 1933: Ned. Jur. 1933 p. 588.

VI

Hypotheekrecht op het goed van een derde kan worden uitgeoefend ook al is de eigenaar van het goed failliet.

VII

Ten onrechte voert Scholtens als argument voor zijn opvatting, dat de moreele plicht geen natuurlijke verbintenis is, aan, dat een debiteur door voldoening aan moreele plichten zijn crediteur kan benadeelen zonder dat deze een beroep op art. 1377 B.W. heeft. J. E. Scholtens De geschiedenis der natuurlijke verbintenis sinds het Romeinsche Recht 1931.

Rijkssyds voor Psychopaten
te Avereest.

