



De geschiedenis der Japansche penetratie in Mantsjoerije als volkenrechtelijk probleem

<https://hdl.handle.net/1874/323150>

Ag. 192, 1937

DE GESCHIEDENIS
DER JAPANSCHЕ PENETRATIE
IN MANTSJOERIJЕ ALS
VOLKENRECHTELIJK PROBLEEM

DOOR

C. L. PATIJN

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

H. J. PARIS — AMSTERDAM

Diss. Utrecht 1937

DE GESCHIEDENIS DER JAPANSCHER
PENETRATIE IN MANTSJOERIJE
ALS VOLKENRECHTELIJK PROBLEEM

„La justice est ce qui est établi”

PASCAL

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT
BIBLIOTHEEK

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT



1085 6213

DE GESCHIEDENIS DER JAPANSCH PENETRATIE IN MANTSJOERIJE ALS VOLKENRECHTELIJK PROBLEEM

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD
VAN DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE
RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT OP GEZAG VAN
DEN RECTOR-MAGNIFICUS, DR W. E. RINGER, HOOG-
LEERAAR IN DE FACULTEIT DER GENEESKUNDE,
VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVER-
SITEIT TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACUL-
TEIT DER RECHTSGELEERDHEID TE VERDEDIGEN
OP WOENSDAG 3 FEBRUARI 1937, DES NAMIDDAGS
TE 4 UUR

DOOR

CONSTANTIJN LEOPOLD PATIJN
GEBOREN TE 's-GRAVENHAGE

H. J. PARIS
AMSTERDAM — MCMXXXVII

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

AAN MIJN OUDERS
AAN MIJN VROUW

INHOUD

HOOFDSTUK I

MANTSJOERIJE TEN OPZICHTE VAN CHINA

INLEIDING	I
1 - DE HISTORISCHE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE VOOR CHINA	2
2 - MANTSJOERIJE IN DE LAATSTE VIJFTIG JAAR	6
3 - HET STATUUT VAN MANTSJOERIJE VÓÓR 1931.	12
a - tijdens het keizerrijk.	12
b - tijdens de republiek.	15
CONCLUSIE	22

HOOFDSTUK II

DE JAPANSCH E PENETRATIE IN MANTSJOERIJE

A - JAPAN'S RECHTEN

INLEIDING	24
1 - DE VESTIGING VAN JAPAN'S „BIJZONDERE POSITIE” IN MANTSJOERIJE	28
a - De Russische periode	28
b - Begin der Japansche penetratie	34
c - De verdragen van 1915	41
d - Japansche leeningen en concessies	44
2 - JAPAN'S POSITIE IN MANTSJOERIJE EN DE ANDERE MOGENDHEDEN.	52
a - De Lansing-Ishii-overeenkomst.	52
b - Het Internationale Bank-consortium	55
c - De conferentie van Washington	57
3 - MANTSJOERIJE NA DE CONFERENTIE VAN WASHINGTON	62
a - De positie van Rusland.	62
b - Chineesche activiteit	65
c - De positie van Japan.	68
SAMENVATTING.	72

B - JAPAN'S ZORGEN EN AMBITIES

INLEIDING	78
1 - GEVAREN VOOR JAPAN'S POSITIE IN MANTSJOERIJE	
VÓÓR 1931.	80
a - De burgeroorlog in China	81
b - De Chineesche administratie.	85
c - De Chineesche spoorwegaanleg	88
d - Boycott van Japanners en Koreanen.	89
2 - DE ECONOMISCHE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE	
VOOR JAPAN	93
a - Emigratiegebied	94
b - Voedselvoorziening	95
c - Grondstoffen	96
d - Afzetgebied	100
e - Het optreden in Mantsjoerije in verband met den economischen toestand van Japan.	105
3 - DE EMOTIONEELE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE	
VOOR JAPAN	114
a - Eensgezindheid omtrent Mantsjoerije	114
b - Veranderingen in de sociale structuur van Japan.	116
c - Politiek radicalisme in Japan	121
CONCLUSIE	129

HOOFDSTUK III

DE PUNTEN VAN GESCHIL TUSSCHEN JAPAN EN CHINA

INLEIDING	133
1 - DE VERDRAGEN VAN 1915	139
2 - DE ZUID-MANTSJOERIJSCH E SPOORWEG	143
a - het administratierecht.	143
b - de belastingheffing	149
c - de jurisdictie	151
d - de „railway-guards".	151
e - de consulaire politie.	155
3 - ANDERE SPOORWEGKWESTIES	157
a - het verbod van parallelspoorwegen	157
b - de spoorwegleeningen	159
c - de tarievenstrijd	161
4 - DE POSITIE DER KOREANEN.	162
5 - HET RECHT VAN REIZEN, VERBLIJVEN EN LAND PACHTEN.	165
CONCLUSIE - RECHT EN WERKELIJKHEID IN HET VERRE OOSTEN.	167

HOOFDSTUK IV
HET PROBLEEM DER RECHTSVERANDERING

INLEIDING	177
1 - DE NOODZAKELIJKHEID VAN RECHTSVERANDERING . . .	182
a - Recht en werkelijkheid in het algemeen	182
b - Recht en macht	186
c - Recht en natuurrecht	193
2 - DE MOGELIJKHEID VAN RECHTSVERANDERING	198
a - De beperktheid der middelen	198
b - „Statisch” en „dynamisch” volkenrecht	202
c - Geschilslechting	210
SLOTWOORD	217

HOOFDSTUK I

MANTSJOERIJE TEN OPZICHTE VAN CHINA

INLEIDING

Het Mantsjoerische conflict, dat in 1931 tusschen China en Japan is ontbrand, was het laatste stadium van een langdurige penetratie van Japan in Mantsjoerije. Deze Japansche penetratie heeft groote veranderingen in de politieke en economische situatie in Oost-Azië teweeg gebracht en daardoor vele volkenrechtelijke problemen opgeworpen, welke zich bij iedere verandering in de feitelijke toestanden zullen voordoen. Vooral onder dit aspect is een volkenrechtelijke behandeling der Japansche penetratie belangwekkend: hoe verdraagt het recht de wisselingen van het leven, hoe verhoudt het zich tot nieuwe verschijnselen en nieuwe aspiraties, hoe kan men voldoen aan nieuwe, redelijke desiderata, welke voor een land van vitale beteekenis zijn?

Alvorens de Japansche penetratie in Mantsjoerije te onderzoeken, is het echter noodzakelijk een oogenblik in te gaan op de verhouding van Mantsjoerije tot China, want zonder eenig inzicht hieromtrent is de Japansche penetratie niet te begrijpen. Maar daarmede raakt men aan veel grootere problemen dan het lot van Mantsjoerije. Misschien zal naderhand het Japansch-Chineesche conflict om Mantsjoerije alleen maar bekend zijn als een phase in het veel grootere proces, de ontmoeting van Oost-Azië met de macht van het westen. En hierin is China het onzekerste, het belangrijkste en daarom het belangwekkendste element. Want China is niet alleen een groot, oud land, dat zich moeilijk aanpast, maar was tot voor kort een gesloten werelddeel met een machtige, eigen cultuur. En het huidige China tuimelt nog van den eersten tot in de fundamente dreunenden stoot, welke die voor honderd jaar nog volkomen ongerepte wereld heeft getroffen.

De twee mogendheden, die meer dan de andere landen voorbestemd

waren deze crisis aan China te bereiden, waren Rusland en Japan. Daarbij is niet in de eerste plaats Rusland, dat andere rassen wel gebruikt maar merkwaardig intact laat, voor China de bringer der nieuwe westersche waarden, maar Japan. Altijd heeft China de barbaren, die zijn gebied binnenvielen, vervormd tot dragers van Chineesche cultuur. Nu schijnt deze nieuwe, machtige civilisatie, door de Japanners gehanteerd, voor het eerst de oude cultuur uit haar voegen te lichten. De geschiedenis van China in de laatste halve eeuw toont een desintegratie op bijna ieder gebied. De geschiedenis van Mantsjoerije toont dit vooral op het gebied der buitenlandsche betrekkingen. Mantsjoerije is het voornaamste punt van ontmoeting geworden van China met Rusland en Japan, en Mantsjoerije is zonder veel weerstand gezwicht voor de betere organisatie en de machtiger techniek, zoodra de ontmoeting tot wrijving en geweld aanleiding gaf. Zoo snel en zoo betrekkelijk rustig heeft dit groote land zich losgemaakt van China, dat men zich verbaasd afvraagt, wat dien samenhang met China zoo sterk had ondermijnd. Want niet alleen druk van buiten maar ook destructieve krachten van binnen uit moeten tot dit proces hebben bijgedragen.

Inderdaad ontbrak in de relatie met China een in de huidige samenleving der staten onmisbaar element, niet de eenheid van ras en cultuur, maar de bindende macht van organisatie. Het is niet mogelijk de volkenrechtelijke zijde van het Japansch-Chineesche conflict te onderzoeken zonder een oogenblik in te gaan op deze relatie tusschen Mantsjoerije en China, omdat deze den bodem heeft gevormd, waarin de volkenrechtelijke strijdpunten hebben kunnen wortel schieten. Het is hier niet de plaats de verhouding van Mantsjoerije tot China ook maar eenigszins uitvoerig weer te geven, daar dit tot een beschouwing over China zelf zou moeten leiden. Een korte schets van de politieke feiten en een poging deze juridisch te waardeeren kan echter niet worden gemist.

1 - DE HISTORISCHE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE VOOR CHINA

In de vele eeuwen van zijn geschiedenis ¹⁾ is het Chineesche Rijk voortdurend verontrust door de talrijke, vaak machtige, nomaden-

1) De gegevens voor dit hoofdstuk zijn voornamelijk ontleend aan: het rapport van de commissie van onderzoek van den Volkenbond (dat wij

stammen, welke het noorden des lands bewoonden en soms geheel of gedeeltelijk China aan zich onderwierpen. Met groote regelmatigheid kan men in de geschiedenis van China het volgende verschijnsel zien optreden: indringers uit het noorden trekken over den Grooten Muur, verjagen de heerschende dynastie en vestigen zich in China, waar zij al spoedig volkomen opgaan in de Chineesche cultuur; eenige eeuwen later verjagen de Chineezzen de vreemde dynastie en trekken noordwaarts over den Grooten Muur, waar zij groote gebieden onder hun invloed brengen en de Chineesche invloed ver doordringt; totdat de volgende invasie uit het noorden weer over den Grooten Muur komt en China onderwerpt. De geschiedenis der laatste dynastieën in China geeft van dit proces een goed beeld. In de 13de eeuw drongen de Mongolen onder Dzjengis-Khan in China binnen en stichtten er de Yuan-dynastie. In de 14de eeuw verdreef de Chineesche Ming-dynastie de Mongoolsche dynastie, zuiverde China ten zuiden van den Grooten Muur geheel van barbaren en vestigde haar invloed tot diep in Mongolië en Mantsjoerije. In de 17de eeuw drong ten slotte uit Mantsjoerije de Mantsjoe-dynastie weer China binnen, waar zij regeerde tot 1911.

De gebieden vlak ten noorden van den Grooten Muur, Mantsjoerije en Binnen-Mongolië, hebben herhaaldelijk in China een beslissende rol gespeeld. De meeste invallen hadden plaats van deze gebieden uit; de historie kent alleen al drie dynastieën, welke uit Mantsjoerije afkomstig waren: de Liau-dynastie in de 10de en 11de eeuw, de Chindynastie in de 12de eeuw en ten slotte sedert het begin van de 17de eeuw de Mantsjoe-dynastie, de z.g. Tsing-dynastie. Ook wanneer een nieuwe Chineesche dynastie de vreemde heerschers verdreef, gebeurde dit zelden zonder de hulp der machtige stammen, welke in de gebieden vlak ten noorden van den Grooten Muur woonden.

voortaan zullen aanduiden met de gebruikelijke benaming: Lytton-rapport, naar den voorzitter der commissie) en de bijlagen daarvan;

C. Walter Young: „The international relations of Manchuria”, 1929;

C. Walter Young: „Japan's special position in Manchuria”, 1931;

Jean Escarra: „La Chine et le droit international”, 1931;

Owen Lattimore: „Manchuria: cradle of conflict”, 1932;

Hsu Shu-hsi: „China and her political entity”, 1926;

J. J. L. Duyvendak: „China tegen de westerkim”, 2de druk, 1933;

The Manchuria Year Book, Tokio, 1932-'33;

The Manchoukuo Year Book, Tokio, 1934.

Deze gebieden waren voor China echter niet alleen een voortdurende strategische bedreiging, maar vormden tegelijk als het ware een bufferstaat tusschen China en de barbaren. De Groote Muur was de eigenlijke grens van China, meer nog de grens van een cultuur dan van een rijk. Maar het gebied ten noorden van den muur, waar het Chineesche gezag alle eeuwen door eb en vloed heeft gekend, was toch ook zoo sterk doordrenkt van Chineesche cultuur, dat vele nomadenstammen er door werden geabsorbeerd en er een bevolking ontstond, welke niet zuiver Chineesch was, maar ook niet meer uit primitieve nomaden bestond. Door deze bevolking werd China tegelijk beheerscht en beschermd ¹⁾.

De komst van de Mantsjoe-dynastie in China was voor deze dubbele rol der gebieden ten noorden van den Grooten Muur typeerend. De Mantsjoes hadden reeds lang, door de veelvuldige aanrakingen van hun gebied met het Chineesche gezag, hetzij in actieven hetzij in passieven vorm, en door hun samenwoning met talrijke Chineesche kolonisten ten noorden van den muur, het beschavingspeil der Chineezen aangenomen. Hun komst in China had dan ook meer het karakter van het in bezit nemen van de macht door de sterkste groep in een burgeroorlog, dan van een invasie van barbaren. Verschillende omstandigheden bij hun komst pleiten voor deze zienswijze: met de Mantsjoes kwamen vele Chineezen, welke in Mantsjoerije woonden en waren georganiseerd in z.g. „banieren”, ter verovering China binnen; de Groote Muur werd in 1644 overgetrokken na onderhandelingen met een groep in China, die reeds tegen het gezag van de Ming-dynastie was opgekomen; en in zeer korten tijd hadden de Mantsjoes zich volkomen aangepast aan hun nieuwe functie van Chineesche heerschers ²⁾. Een rasverschil tusschen Mantsjoes en Chineezen bleef bestaan, waardoor de eersten min of meer een eigen kaste in China vormden, maar China zelf veranderde niets door hun komst en absorbeerde de laatste resten barbarendom van zijn indringers volkomen. Merkwaardig was ook ten tijde van de Mantsjoe-dynastie weer de functie van de landen ten noorden van den muur, het land van herkomst Mantsjoerije. Niet alle Mantsjoes trokken China binnen, maar

1) Op deze dubbele functie van de gebieden ten noorden van den Grooten Muur is de aandacht gevestigd door Owen Lattimore in zijn „Manchuria: cradle of conflict”, p. 36 en vlg. en passim.

2) c.f. Lattimore, op cit. p. 46.

een deel bleef achter, onder rechtstreeksch bevel van de nieuwe dynastie ten zuiden van den muur. De achterblijvende Mantsjoes gaven de dynastie een reserve aan functionarissen en troepen om het eigenlijke China te kunnen besturen. Met ditzelfde doel werd in de 18de eeuw Mantsjoerije voor Chineezeezen gesloten, alleen zij die er reeds waren mochten er blijven wonen. Mantsjoerije werd „verboden land”; slechts gedekt in den rug door een land van Mantsjoes, voelde de dynastie zich veilig te midden der Chineezeezen. Van daar uit kon men China blijvend beheerschen, terwijl tegelijkertijd Mantsjoerije China weer beschermde voor invallen van andere nomaden.

Mantsjoerije behoorde dus bij de dynastie; men zou het een kroonland kunnen noemen. Behoorde Mantsjoerije ook tot het Chineesche Rijk? De grenzen van het Chineesche Rijk hebben tot voor enkele honderden jaren nooit vast gestaan. Er waren geen andere staten in de nabijheid, welke een grensafbakening noodzakelijk maakten. Buiten China waren slechts de barbaren, de nomadenstammen. En voor een nomade heeft eigendom met betrekking tot den bodem geen andere beteekenis dan: bewegingsvrijheid¹⁾. Vast staat alleen, dat de macht van den Keizer van China tot diep in Mantsjoerije reikte. Dat hij deze voor Mantsjoerije in een andere functie zou uitgeoefend hebben dan voor China, kan men slechts achteraf bij een theoretische discussie te berde brengen, waarbij wij nog in het midden laten, of er iets voor dat standpunt te zeggen is²⁾. In de praktijk was zulk een vraag van geen beteekenis en zou in het Verre Oosten stellig niet zijn begrepen.

Ten slotte nog het volgende. In de 17de eeuw kwam China in aanraking met een vorm van barbarendom, dien het nog niet had gekend. Russische kolonisten waren tot achter in Siberië doorgedrongen en hadden zich gevestigd in het stroomgebied van de Amoer: Mantsjoerije.

De wrijvingen, die hieruit ontstonden met de inheemsche stammen, maakten voor het eerst een grensafbakening noodzakelijk en op grond daarvan kwam in 1689 een verdrag tot stand te Nerchinsk tusschen

1) c.f. Lattimore, op. cit. p. III.

2) De spitsvondige redeneeringen van de Vèvre, die de verhouding tusschen Mantsjoerije en China als een personeele unie ziet en volhoudt, dat Mantsjoerije steeds onafhankelijk is geweest, komen ons weinig overtuigend voor: E. de Vèvre, „La reconnaissance de jure de la Régence de Mandchourie et le Traité des Neuf Puissances”, Paris, 1932, p. 76 en vlg.

Rusland en China ¹⁾. Dit is het eerste verdrag geweest, dat China ooit met een westersche mogendheid heeft gesloten; het gold Mantsjoerije en het stelde vast: Mantsjoerije is Chineesch gebied. De keizer van China sloot dit verdrag niet in zijn speciale functie van soeverein van Mantsjoerije, maar het werd gesloten namens den Zoon des Hemels; verdere legitimatie was voor dit verdrag niet noodig.

Vele verdragen zijn op dat van Nerchinsk gevolgd, waarbij nu eens bepaalde gebieden voor China verloren gingen, dan weer het recht werd toegekend een spoorweg aan te leggen, of een pachtgebied werd afgestaan. Bij al deze verdragen staat één ding vast: hoezeer de daadwerkelijke macht van China in Mantsjoerije door al deze concessies ook werd bedreigd, zij zijn alle een erkenning van het feit, dat China het recht had over die gebieden te beschikken. Wilde men rechten in Mantsjoerije hebben: men moest ze bij China gaan halen. Ook Japan, dat na den Russisch-Japanschen oorlog op vele punten Rusland's rechtsopvolger in Mantsjoerije werd, heeft dit steeds erkend en ook in praktijk gebracht. Voor het volkenrecht is hier geen twijfel mogelijk: Mantsjoerije was Chineesch gebied.

2 - MANTSJOERIJE IN DE LAATSTE VIJFTIG JAAR

Daar de Chineezzen toch het gesloten Mantsjoerije binnensijpelden en de Mantsjoes zich steeds meer met hen hadden geassimileerd, vooral echter daar de Russen in het noorden bleven opdringen, werden de belemmeringen voor immigratie geleidelijk tusschen 1878 en 1907 weggenomen en de Drie Oostelijke Provinciën, zooals Mantsjoerije in China wordt genoemd, geopend voor Chineezzen. Deze drie provincies waren Fengtien ²⁾, de zuidelijkste en dichtst bevolkte, Kirin en Heiloengkiang ³⁾. Deze provincies zijn zoo groot als Frankrijk en Duitschland samen en zeer geschikt voor landbouw. De Chineesche emigratie uit de dichtbevolkte provincies Sjantoeng en Hopei nam dan ook al spoedig na de opening van het land een groote vlucht.

1) c. f. de Martens, N. R. G. XVII 2, p. 173.

2) Ook genoemd Liauning, of provincie Moekden.

3) Pas veel later, in 1930, werd Jehol als vierde provincie administratief bij Mantsjoerije gevoegd, en in het huidige Mantsjoekwo is een vijfde provincie gevormd uit een stuk van Jehol en de westelijke gedeelten van Fengtien en Heiloengkiang, Hsingan genaamd, met het oog op de in dat gebied in grooten getale wonende Mongolen.

Vooral in de laatste jaren vóór het conflict van 1931 heeft de immigratie een massaal karakter aangenomen en vestigden zich miljoenen Chineezzen in Mantsjoerije. Maar toch reeds van het eerste oogenblik af, waarop immigratie mogelijk werd, is een regelmatige stroom van immigranten het land binnengevloed, ten gevolge waarvan de nomaden in korten tijd door de Chineesche landbouwers sterk werden teruggedrongen. Het gevolg hiervan is geweest, dat de huidige bevolking vrijwel geheel uit Chineezzen bestaat; van de 30 miljoen bewoners van Mantsjoerije zijn zeker meer dan 27 miljoen Chineezzen.

Naarmate de Chineesche bevolking toenam en de invloed der groote buurstaten dreigender werd, ging de Chineesche Regeering er ook toe over, den administratieven band met Mantsjoerije nauwer aan te halen. Op kleine schaal in 1875, zeer ingrijpend in 1907, enkele jaren voor het einde der dynastie, werden bestuurshervormingen doorgevoerd, die beoogden de drie provinciën op te nemen in de rij der Chineesche provincies. De Russisch-Japansche oorlog vooral had de regeering de oogen geopend voor de noodzakelijkheid in Mantsjoerije met sterke hand te regeeren. Werd in China zelf in iedere provincie de militaire van de burgerlijke administratie gescheiden gehouden, tot nog toe had Mantsjoerije slechts militaire gouverneurs gekend, die tevens de civiele administratie voerden. In 1907 werden de militaire gouverneurs in iedere provincie vervangen door burgerlijke gouverneurs, en voor de drie provincies samen werd een onderkoning aangesteld, die toezicht hield op de provinciale gouverneurs. Mantsjoerije zou het eerste gebied zijn, waarop men het nieuwe systeem van provinciale organisatie zou beproeven, dat in 1906 was voorgesteld door de Commissie voor Constitutioneele Hervormingen van de Regeering te Peking¹⁾. Deze hervormingen, die beoogden het gezag te centraliseeren en nauwer aan Peking te verbinden, hadden inderdaad het gewenschte effect.

Tegelijkertijd werd de immigratie van Chineezzen in Mantsjoerije aangemoedigd, en met het oog op de wrijvingen, die bij zooveel Chineesche activiteit wel moesten ontstaan met de buurstaten, die zich al in Mantsjoerije hadden genesteld, werden, om het buitenlandsch beleid op meer effectieve wijze te voeren, bureaux geopend voor buitenlandsche aangelegenheden in de provincies Heiloengkiang en

1) c. f. Young, „Special position”, p. 13.

Kirin, en werd een bijzondere jurisdictie ingesteld in het gebied, dat aan Korea grensde.

Van een afgesloten gebied met een militair bestuur, het geïsoleerde kroonland van de dynastie, werd Mantsjoerije aldus in korten tijd een groep provincies, die niet meer alleen nominaal, maar inderdaad effectief Chineesch gebied waren. Reeds na 1875 waren de banden met Peking nauwer dan van menige provincie ten zuiden van den Grooten Muur; na 1907 was dit in nog veel sterker mate het geval. Deze jaren zijn er het bewijs van, hoe anders de verhouding van Mantsjoerije tot China moet worden opgevat, dan die van landen als Tibet en Mongolië tot het Chineesche Rijk. Door afstand, ras en historie zijn de laatste veel minder nauw verbonden aan de gebeurtenissen in het eigenlijke China dan de Drie Oostelijke Provinciën. Tibet en Mongolië waren verre vazalstaten, gescheiden van China door bergen en de Gobiwoestijn. Mantsjoerije was een groep provincies, gescheiden van China slechts door een muur.

In het jaar 1911 echter brak de revolutie uit, die de zwakke dynastie ten val bracht en het land tot een republiek maakte. Hiermee ging China een tijd van chaos tegemoet. Het groote rijk, dat nog eenigszins bijeen was gehouden door het gezag, dat de vertegenwoordigers des keizers in de provincies genoten, viel geheel uiteen, toen met het keizerschap zijn eeuwenoud prestige wegviel. Het sterke particularisme ¹⁾, dat niet behoeft te verbazen in een land waar de familie de sociale eenheid vormt, en het ontbreken van verkeersmiddelen hebben China als het ware opgelost in een groot aantal districten met volgsagen autonomie. Het volk kwam met zijn belangstelling toch reeds nooit verder dan de grenzen van het eigen district, zoodat tot voor kort misschien meer dan 80% van de bevolking er zich niet eens van bewust was, dat er een Regeering bestond ²⁾.

Nadat het eenige bindende element was weggefallen, „was het slechts een noodzakelijke ontwikkeling der dingen, dat nu macht trad in de plaats van prestige” ³⁾. Het gevolg was, dat in de provincies de burgerlijke autoriteiten het veld moesten ruimen voor de militaire, die de

1) c. f. J. J. L. Duyvendak, „China tegen de Westerkim”, p. 213/214.

2) c. f. A. D. A. de Kat Angelino, „Staatkundig Beleid en Bestuurszorg in Nederlandsch-Indië”, Eerste Deel, „Grondslagen en Richtlijnen van Koloniaal Beleid”, p. 786.

3) Duyvendak, op. cit. p. 209.

gewapende macht te hunner beschikking hadden. Deze militaire gouverneurs hadden het lot van China in handen en de Regeering kon hen slechts vertrouwen voor zoover zij zich persoonlijk aan haar verplicht voelden.

Vooraf in het noorden was de neiging tot militaire dictatuur groot; van oudsher gold persoonlijk prestige er als de beste legitimatie. Het zuiden was hier minder toe geneigd en toegankelijker voor westersche denkbeelden. Hier ontstond onder leiding van Dr. Soen Jat-sen de Nationalistische Partij, de z.g. Kwomintang, die er ten slotte in geslaagd is geheel China onder haar contrôle te brengen en in 1928, althans nominaal, China weer één heeft gemaakt.

In deze jaren was China echter aan de grootste onrust ten prooi. Naast de Centrale Regeering, die China al die jaren vertegenwoordigde tegenover het buitenland, waren de twee meest opvallende autonome groepen die van de Kwomintang in Kanton en die van den dictator Tsjang Tso-lin in Mantsjoerije. Hoezeer deze partijen elkander ook beoorloogden, in den grond bedoelden zij hetzelfde. Het oude Chineesche Rijk was niet bestand gebleken tegen de aanraking met de westersche mogendheden, waaraan het wereldverkeer het had blootgesteld. Vele gebieden¹⁾ waren geheel verloren gegaan, andere voor vele jaren verpacht, vreemde rechtbanken, administratie, politie, troepen hadden zich op zijn gebied gevestigd; de oorlog met Japan in 1894, de Bokser-opstand, het waren even zoovele vernederingen geweest. Het uitroepen van de republiek was het eerste symptoom, dat China zich wilde aanpassen aan westersche standaarden. In den troebelen tijd, die er op volgde, won steeds meer het ideaal veld van een machtig eensgezind China, dat de baas in eigen huis kon zijn. Dit stond zoowel de Centrale Regeering als de Kwomintang en Tsjang Tso-lin voor oogen. Vooral bij de Kwomintang ging dit gepaard met een sterken vreemdelingenhaat, maar ook de andere groepen poogden zich los te maken van te veel vreemde invloeden.

Doch hoezeer het doel ook hetzelfde mocht zijn, de wegen waarlangs men dit wilde bereiken waren te verschillend om voorloopig samengaan mogelijk te maken. Het verschil tusschen een partij als de

1) Het gebied ten noorden van de Amoer en de Zee provincie, de Lioetsjoe-eilanden, Hongkong, Birma, Annam, Tongkin, Laos, Cochin-China, Formosa, Korea.

Kwomintang, met een program dat o.a. een democratische regeering en sociale reorganisatie bevatte, en militaire dictatoren uit het oude land der nomaden was te groot. Tusschen deze twee uitersten bewogen zich bandietenlegers, omkoopbare generaals, communisten. Tusschen hen ging jarenlang, zij het niet steeds even intensief, de strijd om de macht, en deze nam daarbij vaak het karakter aan van een strijd tusschen noord en zuid. In deze jaren was de geschiedenis van Kanton en omgeving, en waarschijnlijk van geheel China in de toekomst, die van de Kwomintang. De geschiedenis van Mantsjoerije tot aan de Japansche bezetting in 1931 was die van Tsjang Tso-lin en zijn zoon.

Toen in 1911 de republiek werd uitgeroepen, wist de toenmalige gouverneur-generaal van Mantsjoerije zijn gebied te bewaren voor troebelen, zoodat het pleit ten gunste van de republiek geheel ten zuiden van den Grooten Muur beslist werd, waarop Mantsjoerije er zich bij neerlegde. In het jaar 1913 werd daarop het eenhoofdige bestuur over de Drie Oostelijke Provinciën opgeheven; van dat oogenblik af dagteekent de stijgende macht van den militairen bevelhebber Tsjang Tso-lin, die in 1916 door de Centrale Regeering tot zoowel militair als civiel gouverneur van Fengtien werd benoemd. Zijn persoonlijke invloed strekte zich echter veel verder uit, waarop de Regeering den feitelijken toestand maar sanctioneerde en hem in 1918 benoemde tot Inspecteur-Generaal voor geheel Mantsjoerije. Hierdoor werd Mantsjoerije weer een administratieve eenheid met een eigen régime.

Tsjang Tso-lin's trouw aan China was grooter dan aan een Regeering die hem niet beviel. Enkele malen, o.a. in 1922 en 1926, verklaarde hij zijn gebied onafhankelijk, doch dat was in zijn oogen niet anders dan een wijze van meedoen aan den burgeroorlog, zoodat op een ander oogenblik deze onafhankelijkheid wel weer door hem werd herroepen. Toch bleef het bestuur van Mantsjoerije een aangelegenheid, die alleen hem aanging, wat hem er toe bracht in relatie te treden met de vreemde buurmogendheden, indien het centrale gouvernement zijns inziens de belangen van Mantsjoerije niet op de juiste wijze behartigde. Zoo geschiedde het, dat onder zijn bewind de Mantsjoerische provincies zelfstandig verdragen gingen sluiten. Nadat b.v. in Mei 1924 een verdrag gesloten was door de Centrale Regeering met Sowjet-Rusland, kwam in September 1924 een vrijwel gelijkkluidend verdrag tot stand

tusschen Sowjet-Rusland en „het zelfstandig bewind der Drie Oostelijke Provinciën der Chineesche Republiek”.

Hoezeer hij dus de Mantsjoerische aangelegenheden ook onafhankelijk van de Centrale Regeering wenschte te behartigen, het was er Tsjang Tso-lin niet om begonnen zijn gebied los van China te maken. Integendeel: in 1926 installeerde hij zich in Peking als dictator voor geheel China en een oogenblik scheen het, of wederom Mantsjoerije in het rijk de wet zou stellen. Doch in 1928 werd hij verslagen door de legers van de Kwomintang, en op zijn terugtocht naar Moekden werd zijn trein door een nooit opgehelderde ontploffing vernield, wat hem het leven kostte.

Met Tsjang Tso-lin verdween van het tooneel het laatste krachtige Chineesche bewind in Mantsjoerije, waarschijnlijk de sterkste schakel die de drie provincies nog aan China bond. Zijn goede trouw ten opzichte van een groot China en zijn weigering Mantsjoerije werkelijk los te maken van het land ten zuiden van den Grooten Muur, wat hem weinig moeite zou hebben gekost en een der hartewenschen van Japan was, heeft hem waarschijnlijk het leven gekost. De aanslag op zijn trein wordt in China algemeen aan Japan toegeschreven. Nog enkele jaren werd Mantsjoerije bestuurd door zijn zoon: Tsjang Hsue-liang. Deze was toegankelijker voor nieuwe denkebeelden dan zijn vader en verklaarde nog in December 1928 zijn trouw aan de nieuwe Nationale Regeering in Nanking, waarop hij, zooals te verwachten was, werd belast met zoowel de burgerlijke als de militaire leiding in Mantsjoerije, Jehol, en een deel van Binnen-Mongolië. Doch reeds in September 1931 werd hij verdreven en Mantsjoerije in korten tijd door Japansche troepen bezet.

Dit zijn zeer in het kort de staatkundige feiten betreffende de verhouding van Mantsjoerije tot het overige China. De toestand van wanorde, waarin China sedert vijf en twintig jaar verkeert, heeft het statuut van Mantsjoerije ook onzeker gemaakt. Feitelijk kenden de drie provincies maar één bewind, Tsjang Tso-lin, en verschillende malen verklaarden zij zich onafhankelijk van Peking, waar de Centrale Regeering zetelde, maar voor Tsjang Tso-lin waren zij noch feitelijk, noch nominaal, ooit los van de Chineesche Republiek, die voor hem alleen niet altijd door de Regeering werd vertegenwoordigd.

3 - HET STATUUT VAN MANTSJOERIJE VÓÓR 1931

Zooals te verwachten was, zijn bij het uitbreken van het gewapend conflict in 1931 van Japansche zijde allerlei argumenten naar voren gebracht, die beoogden twijfel te wekken, of men wel kon spreken van Mantsjoerije als Chineesch gebied. Vooral toen de nieuwe staat Mantsjoekwo, door Japan's optreden in het leven geroepen, aan de overige wereld moest worden voorgesteld, kwam de verhouding van Mantsjoerije tot China telkens ter sprake. Ofschoon het voor den internationalen rechter geen oogenblik een vraag zou zijn, welke staat op de Mantsjoerische provincies in 1931 rechten van souvereiniteit kon doen gelden, zijn deze debatten toch niet van beteekenis ontbloot. De vraag, die er achter ligt, is, wat het eigenlijk wil zeggen, wat de zin ervan is, van Mantsjoerije als Chineesch gebied te spreken, als een vreemde mogendheid, in casu Japan, er een zoo ongewoon machtige positie inneemt (wat wij in hoofdstuk II onder het oog zullen zien), en als de geschiedenis van Mantsjoerije zelf bewijst, dat men hier te doen heeft met een min of meer autonoom gebied, dat niet altijd in het Chineesche gareel heeft geloopt. Wat het laatste betreft, is het noodig een oogenblik de verhouding der drie provincies tot China op haar juridisch gehalte te onderzoeken.

De moeilijkheid doet zich hierbij voor, dat China moet worden gemeten naar maatstaven ontstaan op vreemden bodem. Immers het moderne volkenrecht is een product van westerschen bodem¹⁾ en langen tijd was het een open vraag, welke staten tot de internationale rechtsgemeenschap konden worden gerekend, met name of dit het geval was met China. Door het toetreden van China tot den Volkenbond is deze kwestie ook voor twijfelaars formeel uit de wereld geholpen, maar iedere beoordeeling van Chineesche rechtsverhoudingen van ouderen datum naar de nu ook voor China geldende regels van internationaal recht heeft onvermijdelijk het karakter, ex post te zijn geconstrueerd. Vandaar dat het oordeel vaak slechts benaderend kan zijn, wil men niet in de Chineesche toestanden rechtsfiguren „hineininterpretieren”, die slechts een schema zouden zijn zonder ooit door het rechtsbewustzijn te zijn gedragen.

a - Tijdens het Keizerrijk

Tijdens het keizerrijk werd de positie van Mantsjoerije gekenmerkt

1) c. f. Verdrosz: „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, p. 96.

door het feit, dat het aan China de heerschende dynastie had gegeven en dus nauw verbonden was aan de Kroon. Het zuiverst wordt de verhouding tot China dan ook weergegeven door het te beschouwen als een kroonland ¹⁾, in den zin van een op historische gronden afzonderlijk georganiseerde, onmiddellijk aan de Kroon onderworpen rechtsgemeenschap, die echter geheel binnen het kader van den staat, in casu het Chineesche Rijk, blijft.

Vaak vindt men de verhouding van Mantsjoerije tot China tijdens het keizerrijk aangeduid als een personeele unie ²⁾. Een personeele unie ontstaat echter doordat twee soevereine staten een gemeenschappelijk staatshoofd verkrijgen, doch overigens, zoowel wat het binnenlandsch als wat het buitenlandsch bestuur betreft, volkomen zelfstandig en gescheiden voortbestaan ³⁾. Slechts de eenheid van staatshoofd bij gescheidenheid van het binnenlandsch bestuur trof men in de verhouding tusschen Mantsjoerije en China aan; daarentegen kon men Mantsjoerije niet als een sovereynen staat beschouwen, zoodat er geen sprake is van twee staten, en werd het buitenlandsch bestuur voor China en Mantsjoerije niet afzonderlijk gevoerd.

Historisch is Mantsjoerije nooit een staat geweest, maar hetzij „no man's land”, door vele losse nomadenstammen bewoond, die er zich niet om bekommerden wie recht van sovereyniteit had op hun gebied zoolang zij de vrijheid hadden te doen en laten wat zij wilden, hetzij Chineesch gebied. De komst der Mantsjoes in China kan men moeilijk opvatten als een verovering van China door Mantsjoerije, maar was een losse invasie van één van die stammen. Vooral in de latere tijden der dynastie ontbrak bovendien volkomen een der belangrijkste constitutieve elementen voor een staat: het eigen staatsvolk ⁴⁾. De Mantsjoes waren steeds meer opgegaan in de Chineezzen, hadden hun eigen taal verloren en zijn tegenwoordig nauwelijks meer te ontdekken.

1) Aldus Matsuoka: „Manchuria, its past and present”, Problems of the Pacific, 1929, p. 594, en dezelfde in den Raad van den Volkenbond op 21 November 1932.

2) o.a. Jean Escarra, „La Chine et le droit international”, p. 240; Jean Ray, „La position, l'œuvre et la politique du Japon en Mandchourie”, Bulletin nos. 3—4, 1933, Publications de la Conciliation Internationale, p. 370; E. de Vèvre, „La reconnaissance de jure de la Régence de Mandchourie et le Traité des Neuf Puissances”, Paris, 1932, p. 78.

3) J. P. A. François, „Handboek van het Volkenrecht”, I, p. 143.

4) c. f. Egon Gottschalk: „Die völkerrechtlichen Hauptprobleme des Mandchureikonflikts”, Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVII, 1932-'33, p. 247.

Historisch pleit dus niets voor de beschouwing, dat Mantsjoerije een eigen staat vormde, en de bevolking was reeds lang voor het einde der dynastie grootendeels Chineesch. Iedere vorm van statenverbinding kan men dan ook in dit verband buiten beschouwing laten.

Het buitenlandsch beleid werd ook voor Mantsjoerije steeds centraal van Peking uit gevoerd. Voor het volkenrecht welfde het Chineesche Rijk zich boven Mantsjoerije; raakte men aan Mantsjoerije, dan raakte men aan China.

De administratieve hervormingen, vooral die van 1907, hebben ten slotte de laatste omstandigheden, welke zouden kunnen doen denken aan een personeele unie, geheel doen verdwijnen, zoodat wat door het buitenland nooit was beschouwd als zelfstandigheid van Mantsjoerije, ook door het binnenland niet meer als zoodanig werd gevoeld. Deze bestuurshervormingen en de val der dynastie in 1911 hebben echter in het huidige conflict nog aanleiding gegeven tot een discussie over den aard van Mantsjoerije's zelfstandigheid. Matsuoka, de Japansche gedelegeerde bij den Volkenbond, betoogde ¹⁾, dat na den val van de dynastie Mantsjoerije niets meer met China te maken had, en beriep zich daarbij op de woorden van Escarra ²⁾: „Il s'agit bien d'un exemple d'union personnelle Et, au moins jusqu'à la chute de la dynastie, ce lien personnel est demeuré tangible. Peut-être l'arrivée au pouvoir du gouvernement républicain, en 1914(?), a-t-elle eu pour conséquence de rendre bien moins tangible ce lien, dont le support disparaissait, et qui ne s'accompagnait guère d'autres modes de rattachement. Au fond, il ne pouvait guère être question des droits de la Chine sur la Mandchourie. Il n'y avait eu que ce fait que des Mandchous étaient sur le trône de Chine, sans plus. Cette famille disparaissant, il fallait trouver une autre formule juridique pour expliquer le rattachement de la Mandchourie à la Chine”.

Met dit laatste bedoelde Escarra, zooals ook blijkt uit een brief ³⁾, dien hij daarop richtte tot den Chineeschen gedelegeerde Dr. Wellington Koo, niets anders, dan dat het kind een naam moest hebben, terwijl Matsuoka meende het bestaan van het kind zelve te moeten betwijfelen. Wilde dus Matsuoka betoogen, dat de band met China

1) Op 21 Nov. 1932 in den Raad van den Volkenbond, Journal officiel Dec. 1932, p. 1875.

2) Op. cit. p. 240.

3) Geschreven 22 Nov. 1932, Suppl. spécial bij het Journ. off., No. 111, p. 131.

door het wegvallen van de dynastie was verbroken, andere Japansche geleerden beweren, dat deze band pas in 1907 is ontstaan, toen de drie provincies haar afzonderlijk militair bestuur zagen vervangen door een burgerlijk, in overeenstemming met het overige China. Waartegen is aangevoerd, dat de wijze waarop een administratie wordt gevoerd geen criterium is voor de vraag, of een bepaald gebied onder souvereiniteit van het centrale gezag staat, waarover in 1907, toen de dynastie nog bestond, geen oogenblik kwestie kon zijn ¹⁾. Samenvattend kan men dus zeggen, dat Mantsjoerije niet aan China gebonden was als de ééne staat met den anderen, zoodat van een personeele unie of eenige andere statenverbinding geen sprake kan zijn, doch binnen het Chineesche Rijk een aparte plaats innam als bakermat van de dynastie. Het best kan men dan ook spreken van een kroonland. In de laatste jaren der dynastie is echter het karakter van kroonland verloren gegaan voor dat van gewone Chineesche provincies.

b - Tijdens de Republiek

Iets moeilijker wordt de kwestie als na het uitroepen der republiek Mantsjoerije tijdens den burgeroorlog zich herhaaldelijk „onafhankelijk” verklaart en zich daar ook naar gedraagt, door zelfstandig verdragen met vreemde mogendheden te sluiten.

Het staat wel vast, dat de verschillende onafhankelijkheidsverklaringen van het gouvernement van Tsjang Tso-lin niet anders bedoelden te zijn dan een tactische zet voor Chineesch binnenlandsch gebruik ²⁾. De regeering van Tsjang Tso-lin had het karakter van een locale de facto-regeering ³⁾, die met de de jure-regeering en andere locale de facto-regeeringen streed om de heerschappij in geheel China. Zijn voortdurend zich mengen in den burgeroorlog ten zuiden van den Grooten Muur, zeer tot ongenoegen van Japan, bewijst dat het hem er niet om te doen was Mantsjoerije definitief van het oude staatsverband af te scheiden, wat hem weinig moeite zou hebben gekost. Er is vóór

1) c. f. Young: „Special position”, de noot op pag. 4 en 5, waar hij een discussie over deze aangelegenheid vermeldt op de conferentie te Kioto van het Institute of Pacific Relations, in November 1929.

2) c. f. Lyttonrapport p. 28: „Meaning of Manchurian independence”, Young, „Special position” p. 19, en de Kat Angelino op. cit. p. 784/785.

3) c. f. van Royen: „De rechtspositie en de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe staten en de facto-regeeringen”, p. 11.

het ingrijpen van Japan in 1931 dan ook nooit sprake geweest van een erkenning van een onafhankelijken staat Mantsjoerije, of van legatieright, of iets dergelijks. Tsjang Tso-lin zou er vreemd van hebben opgekeken. Hij liet alleen weten, dat als men over Mantsjoerische aangelegenheden wilde spreken, men niet bij de Centrale Regeering moest zijn, maar bij hem, en uit zuiver practische overwegingen werd daaraan gevolg gegeven. Met deze „onafhankelijkheid” werd niets anders bedoeld dan een sterke mate van autonomie, dus een staatsrechtelijk feit, een wijziging geheel binnen het groote raam van de Chineesche Republiek. Zoolang er niet over erkenning werd gepraat, waren aan het feit van deze onafhankelijkheid dan ook geen volkenrechtelijke gevolgen verbonden.

Anders schijnt dit echter te zijn, als wij zien hoe het gouvernement van Moekden er toe over gaat met vreemde mogendheden verdragen te sluiten. Het bekendste voorbeeld is de overeenkomst van September 1924 met Sowjet-Rusland ¹⁾. Was het gewoonte van Tsjang Tso-lin voor het buitenlandsch beleid van China de Centrale Regeering, die voor de wereld als de Chineesche regeering de jure gold, geen moeilijkheden in den weg te leggen, zoodat zij, handelend namens de Chineesche Republiek, implicite de Mantsjoerische provincies bond, het kwam zijn eer te na toen de Regeering van Peking in Mei 1924 een verdrag met Sowjet-Rusland sloot, waarbij in de eerste plaats Mantsjoerische belangen gemoeid waren. Hoe gunstig deze overeenkomst ook mocht zijn, — immers zij stelde de mogelijkheid in het vooruitzicht eener teruggave van alle bijzondere rechten door Rusland in China verworven, waaronder die betreffende den Oost-Chineeschen Spoorweg, — Tsjang Tso-lin beschouwde haar als „res inter alios acta” en sloot in September zelf een accoord met Sowjet-Rusland, dat in hoofdzaken overeenkwam met het in Mei gesloten verdrag en alleen op enkele ondergeschikte punten er van afweek. Dit verdrag werd gesloten in naam van „het zelfstandig bewind van de Drie Oostelijke Provinciën van de Chineesche Republiek” (gouvernement autonome, government of the Autonomous Three Eastern Provinces), en is sindsdien ook van kracht geweest.

Het zou onjuist zijn achter deze verdragen, door het gouvernement

1) Andere voorbeelden zijn de belangrijke leeningscontracten met Japan gesloten betreffende den bouw van de spoorwegen van Kirin naar Toenhoea in 1925 en van Taonan naar Angangtsji in 1924, c. f. hoofdstuk II.

van Moekden gesloten met vreemde mogendheden, veel meer te zoeken dan er mee werd bedoeld. Tsjang Tso-lin bekommerde zich weinig om de puzzle, die hij hiermee aan het volkenrecht opgaf. Het feit doet zich hierbij n.l. voor, dat het autonoom bestuur van een paar provincies een verdrag, door de Centrale Regeering namens geheel China gesloten, niet erkent en zelf een gelijksoortig verdrag sluit, namens geheel China. Toch is het noodzakelijk in het kort de beteekenis van deze situatie voor de vermeende onafhankelijkheid van Mantsjoerije te onderzoeken.

Zooals wij reeds opmerkten, was het de gewoonte, dat Tsjang Tso-lin het buitenlandsch beleid van de Regeering van Peking, en dus het sluiten van verdragen door deze laatste voor geheel China, stilzwijgend erkende. Immers voor het buitenland was de Centrale Regeering het orgaan, dat de Chineesche Republiek de jure vertegenwoordigde en dus ook Mantsjoerije kon binden. Maar diezelfde Regeering mocht zich niet mengen in binnenlandsche aangelegenheden van Mantsjoerije, dat was in strijd met de autonomie van Moekden. En indirect greep zij door dit verdrag in sterke mate in Mantsjoerije in. Ditmaal kwam dus inmenging van de Centrale Regeering in den vorm van een verdrag, en werd, wat met iedere inmenging was gebeurd, het verdrag niet geduld. Het is hier niet de plaats verder aandacht te besteden aan de theoretische adders, die hier onder het gras schuilen. Het zou ons voeren tot de meest principieele vragen van het volkenrecht ¹⁾ en daarmee ver van Mantsjoerije. Tsjang Tso-lin zag in het verdrag van Peking een inbreuk op zijn rechten in eigen gebied, en daarmee reduceerde hij het tot een feit van staatsrechtelijken, binnenlandschen aard. Rusland was zoo wijs hier geen dispuut over te beginnen en richtte zich thans regelrecht tot het gouvernement van Moekden.

Dat gebieden, die zelf niet souverain zijn, in den zin van (naar de definitie van Verdross ²⁾): uitsluitend onderworpen aan de regels van het volkenrecht, toch verdragen kunnen sluiten en daarmee rechts-

1) Het verdrag van Peking tusschen China en Rusland is regelmatig tot stand gekomen en te beoordeelen naar de regels van het volkenrecht. Het gouvernement van Moekden verwerpt het op grond van zijn staatsrechtelijke autonomie, m.a.w. op volkomen ondeugdelijke gronden. (Pas als het zelf een verdrag gaat sluiten, wordt dit gouvernement „völkerrechtsunmittelbar“). De verhouding van volkenrecht en staatsrecht komt hier op het tapijt.

2) A. Verdross: „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft“, p. 118.

persoon worden in volkenrechtelijken zin, is een bekend feit. Men heeft dan te doen met een staat of rechtsgemeenschap, die ten deele wordt beheerscht door de regels van het staatsrecht, ten deele direct wordt beheerscht door de regels van het volkenrecht. Verdross ¹⁾ noemt hier als mogelijkheden vazalstaten ²⁾, staten in een bondsstaat ³⁾, dominions ⁴⁾ en koloniën ⁵⁾.

Binnen het Chineesche Rijk waren het Mongolië en Tibet, die reeds eerder verdragen sloten buiten Peking om. Zij hadden ook alle kenmerken van vazalstaten. Van oudsher waren het schatplichtige landen, die overigens volkomen autonomie genoten. Men kon dan ook hoogstens van een Chineesche suzeriniteit spreken ⁶⁾. Zij sloten verdragen, Mongolië met Rusland en Tibet met Engeland, en waren ook zelf partij bij de verdragen, die hun status vaststelden, als behoorend tot China met groote autonomie. Bekend is het Younghusband-verdrag van 1904 tusschen Engeland en Tibet (in 1906 door China bevestigd), waarbij Tibet voor Engelschen invloed werd geopend. In 1914 werd een overeenkomst gesloten tusschen Engeland, China en Tibet, waarbij werd vastgesteld, dat slechts van Chineesche suzeriniteit in Tibet sprake zou zijn ⁷⁾. In 1915 werd een overeenkomst tusschen Rusland, China en Mongolië gesloten, waarbij voor Buiten-Mongolië hetzelfde werd vastgesteld ⁸⁾. De Chineesche grondwet, die den 1sten Juni 1931 werd afgekondigd, heeft als art. 1: „Het grondgebied van de Chineesche Republiek bestaat uit de provinciën,

1) op. cit. p. 125.

2) b.v. de vroegere Turksche vazalstaten, ook Tibet en Mongolië.

3) De Zwitsersche grondwetten van 1848 en 1874 stonden aan de kantons een beperkte mate van verdragsvrijheid toe. De Duitsche grondwet van 1871 kende hetzelfde, benevens een beperkt gezantschapsrecht.

4) Lidmaatschap van den Volkenbond; verdragsvrijheid; gezantschapsrecht van Canada, Unie van Zuid-Afrika en Ierschen Vrijstaat.

5) Engelsch-Indië is lid van den Volkenbond. Nederlandsch-Indië was o.a. partij bij het Algemeen Postverdrag en het Radio-telegrafieverdrag. c.f. François, „Handboek van het Volkenrecht”, I, p. 120.

6) Met name Buiten-Mongolië, dat nominaal tot China behoort, is heden practisch geheel aan Rusland overgeleverd. Men herinnert zich hierbij, hoe indertijd Egypte, nominaal vazalstaat van Turkije tot 1914 toe, na de Engelsche bezetting van 1882 practisch volkomen in Engelsche handen was.

7) c. f. Mac Murray, „Treaties and Agreements with and concerning China”, I, p. 576 en vlg.

8) c. f. Mac Murray, II, p. 1239.

benevens Mongolië en Tibet", terwijl in art. 80 een wet wordt voorzien, die de wijze van besturen van Mongolië en Tibet zal regelen, waaruit blijkt hoe men deze landen als gebiedsdeel van de republiek wenschte te beschouwen, zij het met een bijzonder bestuur. Er blijkt echter tevens uit, dat de Drie Oostelijke Provinciën behoorden tot de gewone provincies.

En hiermee keeren wij tot dit gebied terug: Mantsjoerije was geen vazalstaat, is het ook nooit geweest (het was het land, dat de keizers had geleverd), Mantsjoerije was historisch niet staat in een bondsstaat, niet dominion, niet kolonie. Het was een groep provincies, die verdragen sloot in naam van „het zelfstandig bewind van de Drie Oostelijke Provinciën der Chineesche Republiek". Dit lijkt nog het meest op de vrijheid, die ontstaan kan in een bondsstaat, als men dit laatste begrip dan ruim neemt als staat met sterke politieke en administratieve decentralisatie; een vrijheid die, zonder den band met de Chineesche republiek te verbreken, leidde tot de mogelijkheid in relatie te treden met het buitenland en daarmee de directe werking van het volkenrecht inschakelde. Dat hier dus een groep provincies zelfstandig een verdrag sluit, is misschien een nieuwe figuur, doch zoo gelijkend op die van den bondsstaat met locale beperkte verdragsvrijheid, dat men kan zeggen, dat dit verdragen-sluiten door het gouvernement van Moekden in principe geen bevreemding behoefde te wekken.

Wel deed dit echter het feit, dat men hier nauwelijks meer van locale belangen kon spreken, toen het ging om den Oost-Chineeschen Spoorweg, en zeker niet toen ook buiten Mantsjoerije tusschen Rusland en China hangende kwesties door de regeering te Moekden werden geregeld.

Het feit tenslotte dat het gouvernement van Moekden namens geheel China optrad (er was in het verdrag voortdurend sprake van „de Chineesche Republiek" ¹⁾), houdt twee dingen in. In de eerste plaats,

¹⁾ Men leze b.v. de eerste paragraaf van het eerste artikel van het verdrag (c. f. Young, „International Relations", p. 296): „The Governments of the two Contracting Parties declare that the Chinese Eastern Railway is a purely commercial enterprise. The Governments of the two Contracting Parties mutually declare that, with the exception of matters pertaining to the business operations which are under the direct control of the Chinese Eastern Railway, all other matters affecting the rights of the National and Local Governments of the Republic of China, such as judicial matters, matters relating to civil admini-

dat Tsjang Tso-lin er niet voor terugdeinsde ook in dit opzicht een buitenlandsche aangelegenheid naar binnenlandsche maatstaven te meten: had hij niet evenveel recht in China te regeeren als de regeering van Peking? Ook hier bekommerde hij zich er weinig om, of zijn staatsrechtelijk meeningsverschil met de Centrale Regeering aldus wel te projecteeren was op volkenrechtelijk gebied. Even weinig overigens als de Russen. In de tweede plaats bewijst dit echter, dat de onafhankelijkheid, die Mantsjoerije had uitgeroepen, zuiver een niet-gehoorzamen aan de Centrale Regeering beteekende, maar geen oogenblik een afscheiding van China. Het blijkt reeds uit den naam, waaronder het gouvernement van Moekden optrad: „zelfstandig bewind der Drie Oostelijke Provinciën *van de Chineesche republiek*”. De conclusie moet dus zijn, dat het sluiten van deze verdragen door het bewind van Tsjang Tso-lin, ofschoon onregelmatig, voor het volkenrecht niet van belang was in verband met de vraag, of Mantsjoerije tot China behoorde. De z.g. onafhankelijkheid der drie provincies, hoe volkomen zij ook moge zijn geweest in wezen, bleef er een van staatsrechtelijken aard, als een vorm van groote autonomie.

Dat situaties als de hierboven genoemde mogelijk waren, is natuurlijk alleen te verklaren uit een snel voortschrijdende ontwikkeling, waarin dit een moment was. Inderdaad stuiten wij in de Mantsjoerische kwestie op een verschijnsel, dat voor geheel China geldt. De stoot, dien de aanraking met de westersche mogendheden aan China heeft gegeven, die de dynastie heeft doen vallen en ten slotte den burgeroorlog heeft ontketend, heeft met den keizer den ouden staatsrechtelijken samenhang doen verloren gaan. Het westen, en het onder zijn invloed machtig geworden Japan, hebben op de Chineesche gebiedsdeelen aldus een centrifugale werking doen beginnen. Het dwong Tibet en Mongolië tot verdragen, die practisch protectoraten van de buurlanden met zich meebrachten. Mantsjoerije, op het laatst van de dynastie administratief nauwer aan China gesmeed, is door de revolutie er weer geheel van los geslagen. De drie provincies dreigden na de revolutie zelfs onderling uit elkaar te vallen, toen het ambt van onderkoning werd afgeschaft. Dat zij bijeen zijn gebleven, is te danken geweest aan den grooten persoonlijken invloed van Tsjang Tso-lin, wien

stration, military administration, police, municipal government, taxation and landed property (with the exception of lands required by the Chinese Eastern Railway for itself) shall be administered by the Chinese Authorities”.

het helder voor oogen stond, dat de machtige buurlanden niet zouden talmen partij te trekken van verdeeldheid binnen het zoo begeerde gebied. Het was reeds erg genoeg, dat de band met China practisch verloren ging, wat de gebeurtenissen van de laatste jaren sterk in de hand heeft gewerkt. De stroom, die de grensprovincie Mantsjoerije in de armen van Japan dreef, was sterker dan de macht van Tsjang Tso-lin zijn gebied te bewaren voor een China, dat in burgeroorlog verkeerde. De centrifugale beweging, die China uiteen deed vallen, zette door.

Maar hier doet zich het compliceerend verschijnsel voor, dat diezelfde aanraking met het westen een centripetalen onderstroom aan den gang heeft gebracht. Tegelijk met het uiteenvallen van den Chineeschen staat in vele gebieden met groote of zelfs volslagen autonomie, zien wij de eerste teekenen van het ontwaken van een Chineesche natie. Wanneer men hierbij Mongolië en Tibet buiten beschouwing laat, die door Mongolen worden bewoond en reeds daardoor in een Chineesch rijk een eigen plaats moeten innemen, en men zich beperkt tot Mantsjoerije, ziet men, hoe onder de autonomie van het bewind van Tsjang Tso-lin, en onder de machtige Japansche uitholling weer van dit bewind, de Oostelijke Provinciën toch meer en meer bezig waren samen te groeien met het eigenlijke China. De formeele erkenning van de Nanking-Regeering in 1928 door Tsjang Hsue-liang veranderde weliswaar niets aan de feitelijke autonomie van zijn bewind en had alleen ten gevolge, dat sindsdien door hem geen verdragen meer werden gesloten op eigen naam. Toch was het een eerste schrede om ook in de rechtsverhouding tot de Centrale Regeering tot uiting te brengen wat reeds langer in werkelijkheid aan centripetale kracht aan het werk was. Want Mantsjoerije dreef politiek naar autonomie, economisch voor een groot deel in de armen van Japan, maar sociaal had het niet opgehouden samen te groeien met China. De bevolking van Mantsjoerije is n.l. voor een zeer groot deel het resultaat van een recente emigratie ¹⁾ uit het eigenlijke China, of nauwkeuriger uit de provincies Sjantoeng en Hopei. Naar schatting wonen op het oogeblik ruim 30 millioen menschen in Mantsjoerije, waarvan 27 millioen Chineezzen, 2 millioen Mongolen, bijna 1 millioen Koreanen, 300.000 Japanners en nog een belangrijke groep Russen. In 1911 bedroeg het

1) c. f. de bijlagen bij het Lytton rapport, Special Study no. 3 „Chinese Migrations to Manchuria”.

totaal aantal inwoners nog slechts 18 miljoen. De grootste toeloop van Chineesche emigranten dateert van den laatsten tijd vóór het conflict van 1931: al deze kolonisten hebben den band met hun geboorteland en familie sterk aangehouden. Dit blijkt uit de groote bedragen (naar schatting minstens 20 miljoen dollar per jaar), die voor 1931 binnenkwamen in China ten zuiden van den Grooten Muur, toegezonden door de kolonisten aan hun achtergebleven, vaak behoeftige familieleden. De toestanden verschillen in Mantsjoerije weinig van die in Sjantoeng en Hopei, behalve op het punt der bevolkingsdichtheid en der toegankelijkheid voor vreemden invloed, welke laatste in Mantsjoerije door zijn ligging natuurlijk grooter is. Doch de Chineezen brachten er, eigenlijk reeds eeuwen vóór hun massale emigratie naar Mantsjoerije, geheel hun eigen gewoonten en levenswijze. Er is dan ook geen twijfel mogelijk: Mantsjoerije is een land van Chineesch ras en Chineesche cultuur geworden, dat uiterlijk niets verschilt van het gebied ten zuiden van den Grooten Muur ¹⁾.

De onderwerping aan de Nanking-regeering in 1928 opende deze bevolking voor de propaganda van de Kwomintang. Er begon een goed georganiseerde campagne voor afschaffing van de ongelijke verdragen, opheffing van de rechten van vreemde mogendheden, enz., die zich natuurlijk in de eerste plaats als een anti-Japansche agitatie ontwikkelde. Dat Japan dit alles met leede oogen aanzag, behoeft geen betoog. En het heeft zich dan ook genoodzaakt gezien in te grijpen, voordat zijn positie in gevaar werd gebracht. Vóór de stroom, die Mantsjoerije terug moest voeren tot China, te sterk kon worden, heeft Japan er een eind aan gemaakt en daarmee het conflict acuut gemaakt, dat ons thans bezig houdt.

CONCLUSIE

Naar uit het voorgaande blijkt staat het vast, dat bij het uitbreken van het conflict van 1931 geen enkel ander land dan China op de Mantsjoerische provincies rechten van souvereiniteit kon doen gelden. En daarbij bestond voor het volkenrecht geen onderscheid tusschen de drie provincies (en de provincie Jehol) benoorden den Grooten Muur, en die

1) c. f. het artikel van Ernest B. Price, "The Manchurians and their New Deal", in Pacific Affairs, Juni 1935. Ofschoon hij een gunstigen indruk van het nieuwe bewind in Mantsjoekwo heeft, legt hij grooten nadruk op het zuiver Chineesch karakter van het land en waarschuwt hij de Japanners daarmee rekening te houden.

bezuiden den muur. Mantsjoerije was een deel van China en sinds 1907 stond het voor iedereen te boek als een groep van gewone provincies. Binnen de door het volkenrecht erkende Chineesche souvereiniteit heerschte in de verhouding van Mantsjoerije tot China echter een toestand, die alle rechtszekerheid miste. Voor het Chineesche staatsrecht hadden de Drie Oostelijke Provinciën geen bijzondere autonomie. In werkelijkheid was de autonomie van Mantsjoerije onbeperkt. Waar de Centrale Regeering nog iets van zich liet merken, liep het recht geheel achter de feiten aan, zoo b.v. de benoeming van Tsjang Tso-lin in 1918 tot Inspecteur-Generaal voor Mantsjoerije, en de benoeming van Tsjang Hsuè-liang in 1929. In zulke gevallen zwichtte de rechtsuitoefening volkomen voor de werkelijkheid.

Deze toestand vormde het zwakke punt in het beroep van China op zijn rechten in Mantsjoerije. Op één sterk feitelijk argument kon het wijzen: Mantsjoerije wordt door Chineezen bewoond, die weliswaar als alle Chineezen weinig belangstelling hebben voor de vraag, wie hen regeert, maar die daarom toch stellig niet uit eigen initiatief en uit eigen wil een onafhankelijk Mantsjoekwo hebben in het leven geroepen. Japan zal er niets aan kunnen veranderen, dat Mantsjoerije een Chineesch land blijft, ook al staat het niet onder Chineesch bewind, en dat zijn bewoners misschien vatbaar zullen blijken voor het Chineesche nationalisme, dat de toekomst van China kan bepalen. Op de lange baan is de Chineesche zaak nog niet verloren. Maar niet te ontkennen is, dat het Chineesche recht van souvereiniteit op Mantsjoerije in de jaren, voorafgaande aan het conflict van 1931, niet door een staatsrechtelijke praktijk werd geschraagd. Nogmaals: dit is voor het volkenrecht van geen enkel belang. Maar het Lytton-rapport hield in zijn aanbevelingen voor een regeling van het conflict terecht rekening met deze situatie, waar het groote autonomie van Mantsjoerije aanbeval. Beter een zwak Chineesch recht tot inmenging in Mantsjoerije dan een volledig recht, dat niet wordt gebruikt. Want waar het staatsrecht al van ficties moet leven, wordt het moeilijk den volkenrechtelijken eisch sterk te doen klinken.

De verdeeldheid van China vormt op die wijze een reëel gevaar voor zijn volkenrechtelijke integriteit. Zonder zulk een situatie zou Japan niet een zoo snel groeiende koekoek in het nest zijn geworden. In dit opzicht heeft de verhouding van Mantsjoerije tot China het geschil met Japan in de hand gewerkt.

HOOFDSTUK II

DE JAPANSCH E PENETRATIE IN MANTSJOERIJE

A - JAPAN'S RECHTEN

INLEIDING

De Japansche penetratie in Mantsjoerije heeft reeds zooveel pen-
nen in beweging gebracht, dat het noodzakelijk is duidelijk te be-
palen onder welk gezichtspunt men de volkenrechtelijke verhouding
van Mantsjoerije tot Japan wil onderzoeken, voor men zich wederom
aan een behandeling van dit thema waagt. Want het kan niet de
bedoeling zijn alleen een résumé te geven van wat elders uitvoeriger
en beter is gezegd.

De vraag, die ons hier bezig houdt, is, zeer in het algemeen gesteld:
wat zijn de gevolgen voor het recht in een internationale situatie,
indien deze situatie aan een proces van sterke veranderingen onder-
hevig is? De Japansche penetratie in Mantsjoerije, welke tusschen
1905 en 1931 zonder een open conflict met China is verlopen, is een
recent voorbeeld van een proces van sterke veranderingen in de
feitelijke toestanden. Wanneer men de jaren tusschen 1895 en 1905,
toen Rusland grooten invloed in Mantsjoerije verwierf, meerekent,
komt men op een periode van veertig jaar, waarin een groot land
evenveel stadia van ontwikkeling doorliep, als elders eeuwen heeft
gevorderd. Economisch vindt men een dergelijk proces misschien
alleen terug in de zich steeds westwaarts verplaatsende inbezitneming
der wildernis in de Vereenigde Staten gedurende de 19de eeuw, waar
iedere nieuw ontgonnen strook in zeer korten tijd alle „fasen van
het primitiefste economische leven van jacht en visscherij tot die
van intensief kapitalisme en geheel gecommmercialiseerde landbouw,
mijnbouw en nijverheid” doorliep ¹⁾. Een halve eeuw geleden werd

1) c. f. J. Huizinga, „Mensch en menigte in Amerika”, p. 23 en vlg.

Mantsjoerije nog voornamelijk bewoond door Mongoolsche nomaden, levende van jacht en schapenteelt. Sedert dien ontstond een sterke Chineesche immigratie, die over het geheele land de nomaden terugdrong en landbouw vestigde. Vervolgens kwamen de Russen en de Japanners met spoorwegen, houtontginning, mijnbouw en industrie en ontstonden in korten tijd groote steden van westersche allure. Verder vielen in deze periode eenige oorlogen en de langdurige Chineesche revolutie, want in tegenstelling met de geschiedenis van de Vereenigde Staten verliep dit proces onder den hoogen druk van politieke conflicten en cultureele tegenstellingen tusschen verschillende landen en rassen. Wie zich in dit alles verdiept, heeft moeite zich te realiseeren, dat zulk een stuk cultuurgeschiedenis in de dagen, dat Koningin Emma Regentes was, nog moest beginnen. Men staat hier voor een proces van veranderingen in de feitelijke toestanden, dat men moet rekenen tot een der zeldzaamste stroomversnellingen in den loop der geschiedenis. En dit proces was voor een belangrijk deel internationaal bepaald: de Russische en de Japansche penetratie hebben den stoot gegeven tot de ontsluiting van Mantsjoerije.

Hoe staat het met het volkenrecht in zulk een periode van veranderingen? Het behoeft geen betoog, dat zulk een penetratie niet zonder groote internationale spanningen verloopt, waarbij rechten worden geschonden, nieuw recht ontstaat en bepaalde rechten sterk aan beteekenis kunnen winnen of inboeten. De ééne bepaling uit een verdrag kan in zulk een tijd het kanaal worden, waardoor de belangrijkste politieke en economische verschuivingen zich voltrekken; een andere bepaling kan daarentegen grenzen stellen aan een bepaald streven, zoodat dit blijvend in zijn bewegingsvrijheid wordt belemmerd.

In zulke tijden zullen de feitelijke toestanden en de aspiraties op allerlei punten niet in overeenstemming zijn met de rechtsverhouding tusschen de betrokken landen. Onder dit aspect zullen wij de volkenrechtelijke zijde van de Japansche penetratie van vóór 1931 behandelen: de groeiende incongruentie tusschen de internationale rechtsverhouding en de feitelijke toestanden.

Een onderzoek onder dit aspect naar een dergelijk proces van verandering in de toestanden is daarom van belang, omdat op de huidige volkenrechtsgemeenschap de verdenking rust, dat rechtsverandering er zeer moeilijk tot stand komt, moeilijker dan met het oog op de

voortdurende veranderingen in de feitelijke toestanden wenschelijk is. Inderdaad had de incongruentie van rechtsverhouding en feitelijke verhouding tusschen Japan en China in Mantsjoerije reeds vóór 1931 ernstige vormen aangenomen, doordat het recht was achtergebleven bij de ontwikkeling, die de gebeurtenissen hadden genomen.

Het verschijnsel, dat wij hier op het oog hebben, moet streng worden onderscheiden van een anderen vorm van incongruentie van rechtsverhouding en feitelijke verhouding tusschen twee landen, welke er in bestaat, dat een der partijen zich willens en wetens aan zijn verplichtingen onttrekt. Voor ons onderwerp is slechts van belang die incongruentie van recht en werkelijkheid, welke het gevolg is van een proces van geoorloofde veranderingen in de feitelijke toestanden; rechtsbreuk behoort daar niet toe. De moeilijkheid is echter, dat men deze twee vormen van incongruentie van rechtsverhouding en feitelijke verhouding wel kan onderscheiden, maar dat zij in een langdurig proces als de Japansche penetratie naast elkander voorkomen en in veel gevallen in elkaar grijpen. Want in geval van een achterblijven van het recht bij de ontwikkeling der feitelijke toestanden zal rechtsbreuk dikwijls het einde zijn. De beteekenis van het recht in zulk een situatie zal dan echter reeds zoo ondermijnd zijn, dat een rechtsvoltagekking in het dan ontstane geschil niet eens altijd meer mogelijk zou zijn. Wanneer wij de punten van geschil, welke vóór 1931 tusschen Japan en China waren gerezen, in hoofdstuk III afzonderlijk nagaan, zullen wij dit met voorbeelden kunnen staven. Wil de beteekenis van het recht in een internationale situatie niet tengevolge van veranderingen in de feitelijke toestanden illusoir worden, dan moet het recht zich aanpassen. Deze aanpassing van het recht aan de werkelijkheid verloopt in het huidige volkenrecht moeizaam of in het geheel niet. De Japansche penetratie toont, tot welke ongewenschte gevolgen dit leidt. Van aanpassing aan rechtsbreuk daarentegen kan natuurlijk geen sprake zijn. Dat is voor het volkenrecht geen vraag. Voor zoover de Japansche penetratie uit grove rechtsschending heeft bestaan, is zij noch geoorloofd, noch juridisch belangwekkend geweest. Wij bespreken dus ook niet den loop van het conflict van 1931, toen Japan Mantsjoerije bezette. Van dat oogenblik af waren er in het Verre Oosten geen rechtsvragen meer, maar alleen nog voldongen feiten; met de behandeling van het geschil voor den Volkenbond ging het Mantsjoerijische probleem over in een Volkenbondsprocedure, die

wij hier niet zullen weergeven. Belangwekkend voor ons onderwerp is de vraag der verhouding van recht en werkelijkheid alleen in de concrete Mantsjoerische situatie van vóór 1931.

Zoo gemakkelijk als het is vast te stellen dat Japan's optreden in 1931 ongeoorloofd was, zoo hachelijk zou het zijn te beoordeelen of het penetratieproces van vóór 1931 al of niet geoorloofd was. Zulk een beoordeeling wordt bepaald door de waarde, die men toekent aan de verschillende factoren, die aan de Japansche penetratie ten grondslag lagen. En wie zich in deze factoren verdiept, die de machtige drijfveeren hebben gevormd tot een van de grootste politieke en economische ondernemingen van onzen tijd, voelt bij iederen factor de neiging opkomen, de Japansche penetratie geheel uit dezen éenen factor te verklaren. Ziet men hoe Japansche schrijvers het binnendringen in Mantsjoerije hoofdzakelijk als maatregel van zelfverdediging willen beschouwd zien en hoe sommige maatregelen van expansie inderdaad binnen de juridisch geoorloofde zelfverdediging vallen, dan begrijpt men, dat deze factor een grooten invloed op de publieke opinie in Japan heeft kunnen uitoefenen en voor een juiste beoordeeling der penetratie, vooral wegens haar billijkheid, zwaar moet wegen. Benadert men de verhouding van Japan tot Mantsjoerije van de economische zijde, dan wordt men zoozeer door dit aspect in beslag genomen, dat men dreigt alle andere factoren van ondergeschikt belang te achten; in dat geval blijkt in de penetratie een element van noodzaak te schuilen, dat wel geen recht, maar niettemin een zekere moreele rechtvaardiging geeft voor de Japansche pressie. Verdiept men zich in den gedachtengang van sommige Japansche militaire kringen en bedenkt men, dat het deze kringen zijn die de leiding en de stuwkracht aan het Mantsjoerische avontuur hebben gegeven, dan kost het moeite de beteekenis van de strategische factoren of van de „mythe” van de verovering van Azië, die de spankracht aan het Japansche militarisme geeft, niet te overschatten. Ziet men in het Japansche optreden alleen een bewijs van „Realpolitik”, zooals de Europeesche politiek der laatste eeuwen of het optreden van Italië tegen Abessynië in overwegende mate kenmerkte, en wij zijn geneigd dit in de eerste plaats te veronderstellen, dan benadert men een Aziatisch conflict toch met een te westerschen blik en onderschat men weer de irrationeële elementen in Japan's optreden. Met deze beide laatste factoren zijn wij dan bij de beslist ongeoorloofde zijde van de penetratie.

In hoeverre deze verschillende factoren de Japansche penetratie in Mantsjoerije hebben bepaald, kunnen wij niet beoordeelen; dät zij alle een rol hebben gespeeld staat vast. Alleen de zeer goede kenners van Oost-Azië zullen weten, in hoeverre historische noodzakelijkheid en plomp imperialisme, lot en schuld tot zulk een expansie hebben geleid. Ons interesseert slechts het feit der expansie, voor zoover deze het recht van de werkelijkheid heeft vervreemd; want daarmee komen wij op een algemeen volkenrechtelijk probleem, dat nog verre van opgelost is.

1 - DE VESTIGING VAN JAPAN'S „BIJZONDERE POSITIE" IN MANTSJOERIJE

a - De Russische periode

In den loop van de 19de eeuw verloor het Chineesche Rijk in het noorden groote gebieden aan Rusland. Reeds in de 17de eeuw hadden Russische pioniers, die doorgedrongen waren tot in het stroomgebied van de Amoer, incidenten veroorzaakt met de inheemsche stammen van het tegenwoordige Mantsjoerije. Dit had geleid tot onderhandelingen en een verdrag tusschen Rusland en China in 1689, het verdrag van Nerchinsk ¹⁾, waarbij een grens tusschen het Russische en het Chineesche gebied werd vastgesteld en het stroomgebied van de Amoer bijna geheel aan China toegekend bleef. In het begin der 19de eeuw echter hernieuwde Rusland zijn belangstelling voor de gebieden aan den Pacific en vooral de rivier de Amoer en haar groote zijrivieren, de natuurlijke verkeerswegen in die streken, werden druk geëxploreerd; kolonisten vestigden zich aan haar oevers en langzamerhand verschenen er volledige Russische steden op gebieden, die in het verdrag van Nerchinsk als Chineesch waren erkend. Van dit oogenblik af zien wij een ontwikkeling beginnen, die tot op heden is voortgegaan: China protesteert tegen schendingen van zijn gebied, doch is niet in staat zijn rechten te doen eerbiedigen en wordt al spoedig gedwongen in verdragen zich neer te leggen bij de voldongen feiten, waarbij telkens gebieden of rechten van souvereiniteit moeten worden afgestaan aan de vreemde mogendheid.

Dit proces was, althans in den aanvang, niet uitsluitend een gevolg van politieke zwakheid van het Chineesche Rijk; in den eersten tijd

1) c. f. de Martens, N. R. G. XVII 2, p. 173.

hechte China ook zeer weinig aan het bezit van deze gebieden ver in het noorden, waarvoor het nooit eenige belangstelling had geoësterd en waarover het alleen nominaal gezag uitoefende. Daarentegen wilde China geen complicaties, en een verleggen van de grens naar het zuiden achtte men een gemakkelijke manier om de Russen eenigen tijd uit het zicht te doen blijven ¹⁾. Pas later, toen de Russen hun expansie begonnen te consolideeren door spoorwegaanleg en Mantsjoerije steeds meer in deze plannen werd betrokken, zijn in China de oogen open gegaan voor de beteekenis van de Drie Oostelijke Provinciën en de gevaren, welke zij liepen.

Bij het verdrag van Aigoen ²⁾, met Rusland in 1858 gesloten, werd China genoodzaakt het gebied ten noorden van de Amoer aan Rusland af te staan. De Amoer werd grensrivier: Rusland had den weg naar den Pacific voor verdere expansie geopend. Reeds in 1860 ³⁾ kwam hier nog de z.g. Zeeprovincie bij, gelegen tusschen een zuidelijke zijrivier van de Amoer, de Oessoeri, en de zee, het thans zoo belangrijke gebied van Wladiwostok, de in datzelfde jaar 1860 gestichte stad, „heerscheres van het Oosten”.

Toch trok deze afstand van verre gebieden in het uiterste oosten van Azië nog niet sterk de aandacht; pas met den Chineesch-Japanschen oorlog van 1894 wordt Oost-Azië politiek belangrijk. Deze oorlog, die voornamelijk om Korea werd gevoerd, het toenmalige punt van ontmoeting der beide Aziatische rijken, had de onafhankelijkverklaring van Korea ten gevolge bij den vrede van Shimonoseki in 1895 ⁴⁾. Deze onafhankelijkheid, onder duidelijke leiding van Japan, eindigde met de inlijving van Korea in het Japansche Rijk in 1910. De vergelijking met Mantsjoerije in zijn huidige ontwikkeling ligt voor de hand. Het was echter niet het lot van Korea, dat de bezorgde aandacht der wereld trok, maar een andere bepaling in het verdrag van Shimonoseki: China stond aan Japan ook af het zuidelijk gedeelte van het schiereiland Kwantoeng (of Liautoeng) met de steden, die thans bekend zijn onder de namen Dairen en Port-Arthur. Op initiatief van

1) c. f. Lattimore, „Manchuria: cradle of conflict”, p. 105 en vlg.

2) c. f. de Martens, N. R. G. XVII 1, p. 1.

3) Verdrag van Peking c. f. de Martens, N. R. G. XVII 2, p. 181. De Zeeprovincie was in het verdrag van Aigoen voorloopig nog officieel als een Russisch-Chineesch condominium gequalificeerd.

4) c. f. Mac Murray „Treaties and Agreements with and concerning China, 1894-1919”, I, p. 18.

Rusland deden daarop drie groote mogendheden, Rusland, Duitschland en Frankrijk, nog voor de uitwisseling der ratificatie-oorkonden stappen bij de Japansche Regeering, met het doel deze laatste cessie ongedaan te maken. Japan moest toegeven en zijn voor het eerst verworven Mantsjoerische gebied weer teruggeven ¹⁾.

Na 1895 begint dan wat men genoemd heeft de Russische periode in Mantsjoerije. Rusland had nog juist het schiereiland Kwantoeng voor China gered; Rusland financierde door een leening samen met Frankrijk de oorlogsschuld, die China volgens het verdrag van Shimonoseki aan Japan moest betalen; Rusland was voor China, dat traag en onwennig voor het eerst mee moest doen aan groote politiek in wester-schen stijl, plotseling de groote vriend en beschermer geworden.

De vriendschap was echter weinig onbaatzuchtig. Nog in hetzelfde jaar van den vrede van Shimonoseki werd te St. Petersburg opgericht de Russisch-Chineesche Bank (sedert 1910 de Russisch-Aziatische Bank), een instrument van de Russische Regeering „voor de ontwikkeling der economische betrekkingen met de Oost-Aziatische landen”; de benoeming van de directie moest worden bekrachtigd door den minister van Financiën, en de Staat verschaftte het grootste gedeelte van het kapitaal ²⁾. Vervolgens kwam, toen ter gelegenheid van de kroning van Tsaar Nicolaas II de Chineesche staatsman Li Hoeng-tsjang te St. Petersburg vertoefde, op initiatief van Graaf Witte op 22 Mei 1896 een geheim defensief verdrag tusschen Rusland en China tot stand, waarin de bepaling werd opgenomen, dat Rusland een spoorlijn zou mogen aanleggen dwars door Mantsjoerije naar Wladiwostok ³⁾. De bedoeling hiervan was, zooals ook uitdrukkelijk

1) c. f. Mac Murray, I, p. 50.

2) c. f. Mac Murray, I, p. 78. De Russische Regeering droeg bij de oprichting 5 millioen goudroebel bij, de Chineesche 5 millioen koeping taels. Zooals bekend kwam een groot gedeelte van het kapitaal, dat voor den bouw van den Oost-Chineeschen Spoorweg benoodigd was, uit Fransche bron. Deze Fransche leeningen waren echter leeningen regelrecht aan het Russische gouvernement, waarvoor Russische staats-obligaties werden verstrekt. De Fransche beleggers ontleenden daaraan dus geen rechten op de activa van de Russisch-Chineesche Bank; a fortiori konden zij geen enkel recht doen gelden op den Oost-Chineeschen Spoorweg. Aldus Young, „The international relations of Manchuria”, p. 11.

3) Dit verdrag staat bekend als het Li-Lobanoff-verdrag, naar de namen der onderhandelaars. Een résumé van den inhoud werd gepubliceerd op de vredesconferentie van 1919 en op de conferentie van Washington van 1921, c. f. Young,

in het verdrag werd bepaald, een snel troepen- en munitievervoer naar bedreigde punten in het oosten mogelijk te maken voor het geval van een oorlog met Japan. Tot den bouw van dezen spoorweg, die het traject van de Trans-Siberische lijn aanzienlijk zou verkorten, werd concessie verleend in een contract van 8 September 1896 tusschen de Chineesche Regeering en de Russisch-Chineesche Bank ¹⁾; de bank stichtte vervolgens, voor bouw en exploitatie van den spoorweg, de Oost-Chineesche Spoorweg Maatschappij („Chinese Eastern Railway”), waarvan de statuten door de Russische Regeering bij Keizerlijk Decreet van 4 December 1896 werden goedgekeurd ²⁾. De maatschappij zou het volledig vrij gebruik van den spoorweg hebben, maar China had het recht de lijn na 36 jaar terug te koopen, terwijl na 80 jaar de lijn zonder betaling automatisch aan China zou komen.

Een der bepalingen uit het contract van 8 September 1896, het tweede lid van artikel 6, is voor de geschiedenis van Mantsjoerije van het grootste belang geweest: „La Société aura le droit absolu et exclusif de l'administration de ses terrains”. Deze bepaling heeft de basis gevormd, waarop Rusland en Japan hun geheele positie in Mantsjoerije hebben gebouwd. Uit andere bepalingen van het contract van 1896 blijkt, dat dit recht van administratie geen oponthoud van militairen in de spoorwegzone impliceerde, doch dat de lijn wel voor doorvoer van troepen en munitie mocht worden gebruikt; voor gewone ordehandhaving mocht de maatschappij echter politiebeambten aanstellen. In hoofdstuk III zullen wij de rechtsvragen, welke zich naar aanleiding van dit contract hebben voorgedaan, nader beschouwen. Deze overeenkomst van 1896 heeft n.l. tot de ernstigste geschillen aanleiding gegeven, daar zij in de volgende jaren, in de in veel opzichten chaotische Mantsjoerische situatie, veel grooter gevolgen

„International Relations”, p. 253 en vlg. De z.g. „Cassini-conventie”, onder welken naam men langen tijd een Chineesch-Russisch verdrag van bondgenootschap van 1896 heeft gemeend te kennen, heeft nooit bestaan; Young, p. 255. Een volledige tekst van het Li-Lobanoff-verdrag werd op 15 Februari 1910 in de Londensche Daily Telegraph gepubliceerd door den zoon van Li Hoeng-tsjang, die in dat jaar gezant van China bij het Hof van St. James was, c. f. Mac Murray, I, p. 81. Deze tekst komt overeen met het facsimile van het origineele verdrag, in 1933 door E. B. Price gepubliceerd in zijn „The Russo-Japanese Treaties of 1907-1916 concerning Manchuria and Mongolia”, p. 103.

1) c. f. Mac Murray, I, p. 74.

2) c. f. Mac Murray, I, p. 84.

heeft gehad, dan in het contract was voorzien. Want ofschoon de rechten van den Russischen spoorweg op Chineesch gebied, zooals wij zagen, nadrukkelijk waren beperkt en ook de termijnen, na afloop waarvan China den spoorweg kon terugkrijgen, een garantie schenen te bieden tegen ongewenschte inbreuk op de Chineesche souvereiniteit in Mantsjoerije, hebben het feit, dat er zulk een nauw verband tusschen dezen spoorweg en een zuiver politiek verdrag bestond, en de toestanden in Oost-Azië den spoorweg een bij uitstek politiek karakter verleend. Immers vrijwel van het eerste oogenblik af beschikte de spoorwegmaatschappij niet alleen over de meest volledige administratie van een spoorwegzone, waarin steden als paddestoelen uit den grond schoten, maar tevens over een sterke geregelde troepenmacht, onder voorwendsel van wanorde in China. Daardoor beheerschte de spoorweg al spoedig economisch en strategisch geheel Noord-Mantsjoerije.

Rusland's penetratie in Mantsjoerije bepaalde zich intusschen niet tot den spoorweg naar Wladiwostok, maar richtte zich ook zuidwaarts. In 1898 pachtte het van China voor den tijd van 25 jaar het zuidelijk gedeelte van het schiereiland Kwantoeng, hetzelfde dat het drie jaar tevoren nog juist uit handen van Japan had weten te redden¹⁾. En tegelijk kreeg Rusland het recht, dit schiereiland met zijn ijsvrije havens door een spoorlijn te verbinden met de Trans-Siberische lijn²⁾. Zoo ontstond de befaamde Zuid-Mantsjoerische Spoorweg, van Port-Arthur naar Harbin. Voor deze nieuwe lijn zouden eveneens gelden de bepalingen van het contract van 8 September 1896, welke de statuten vormden van de Oost-Chineesche Spoorweg-Maatschappij³⁾. In 1900 werd de Bokser-opstand voor Rusland aanleiding om Mantsjoerije te bezetten. Pogingen van Russische zijde het terugtrekken van zijn troepen afhankelijk te stellen van uitbreiding van zijn rechten in Mantsjoerije, met name erkenning van een recht tot het onderhouden van een militaire bewaking van de spoorwegzone, werden echter mede door de oppositie van de andere mogendheden verijdeld.

1) Het statuut van dit pachtgebied heeft niet tot geschillen aanleiding gegeven en blijft hier dus buiten beschouwing. De Russische en later de Japansche souvereiniteitsuitoefening in het pachtgebied waren van het eerste oogenblik af even volledig, als met gecedeerd gebied het geval zou zijn geweest, c. f. Young, „The international legal status of the Kwantung leased territory”, 1931.

2) c. f. Mac Murray, I, p. 119.

3) c. f. Mac Murray, I, p. 154.

Niettemin bleef ook zonder juridische basis in de volgende jaren een aanzienlijke Russische troepenmacht in het land staan. Vóór 1931 heeft Mantsjoerije nooit zoo sterk gevaar geloopt door een vreemde mogendheid te worden ingepalmd, als in deze jaren tusschen 1900 en 1905 door Rusland.

Intusschen was sedert 1896 een wedloop om pachtgebieden in China begonnen tusschen de verschillende groote mogendheden. Om conflicten bij zulk een ongeordenden stormloop te voorkomen, werden de mogendheden het in de daaropvolgende jaren eens over een voor alle partijen bindende gedragslijn ten opzichte van China. In 1899 opende de Amerikaansche staatssecretaris Hay de discussie met een voorstel, ten opzichte van China een z.g. „open door”-politiek te volgen: de mogendheden zouden gelijke rechten hebben voor het drijven van handel en het vestigen van bedrijven in China, terwijl men de integriteit van het Chineesche grondgebied en de Chineesche souvereiniteit uitdrukkelijk zou erkennen. Hierdoor hoopte men invloedssferen van bepaalde mogendheden te voorkomen, wat in het geval van Rusland lang geen denkbeeldig gevaar was. Inderdaad hebben alle groote mogendheden in de volgende jaren hun instemming betuigd met zulk een „open deur”-politiek en nam de wedloop om concessies in China een einde.

Met name Japan had zich met vreugde bij deze „open deur”-verklaring aangesloten. Het volgde met het grootste wantrouwen de Russische penetratie in het Chineesche Verre Oosten. Rusland had zich ten slotte ook bij de „open deur”-verklaring aangesloten, maar met het belangrijke voorbehoud, dat de status quo, zooals die reeds was vastgelegd in bijzondere verdragen, zou worden gehandhaafd ¹⁾. De „open deur”-politiek heeft in de volgende decennia de houding der mogendheden ten opzichte van China bepaald, doch de bijzondere spoorwegrechten, die Rusland in 1899 in Mantsjoerije had en die uitgezonderd werden in de Russische „open deur”-verklaring, zijn in de volgende jaren in hun verdere ontwikkeling steeds meer in conflict geraakt met de politiek van de „open deur”. Practisch waren er in Mantsjoerije wel degelijk twee groote invloedssferen, tot voor kort een Russische, en sedert 1905 een Japansche. De geheele Japansche bovenbouw in Mantsjoerije, welke een cardinale uitzondering op de gedachte van de „open deur” vormt, berust echter in beginsel op de

1) c. f. Mac Murray, I, p. 265 en 325/326.

rechten, die Rusland in 1899 zich had voorbehouden, en op de wijze waarop Rusland die rechten uitoefende. Alles wat men thans aan Japan kan euvel duiden met betrekking tot Mantsjoerije, had het tevoren van de Europeesche mogendheid geleerd, die het schiereiland Kwantoen in 1895 voor China was komen redden, om het drie jaar later zelf te pachten.

b - Begin der Japansche penetratie

De Russische expansie in Mantsjoerije en de toenemende invloed van Rusland in Korea leidden in 1904 tot oorlog met Japan; China bleef neutraal en Japan wist zich verzekerd van de stille sympathie van eenige groote mogendheden, met name van Engeland, met welk land het sedert 1902 een alliantie-verdrag had. De oorlog eindigde in 1905 met de volkomen nederlaag van Rusland. Dit beteekende tevens het einde van de Russische suprematie in het belangrijkste deel van het land: van dit oogenblik af vestigt Japan zich in Zuid-Mantsjoerije, om steeds meer de leiding in het geheele land te gaan nemen. Bij den vrede van Portsmouth ¹⁾ moest Rusland het pachtgebied Kwantoeng en de zuidelijke helft van den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg van Port-Arthur tot Tsjangtsjoen afstaan aan Japan. Rusland behield slechts het noordelijk gedeelte van den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg en den Oost-Chineeschen Spoorweg; daarmee bepaalde de Russische invloed zich tot het noorden des lands. Sindsdien hebben noch de Oost-Chineesche Spoorweg-Maatschappij, noch het Russische gouvernement meer belangrijke nieuwe concessies verkregen van de Chineesche Regeering; Rusland's expansie was, althans in Mantsjoerije, gestuit.

Deze afloop van den Russisch-Japanschen oorlog is nog in een ander opzicht van groote beteekenis geweest. Misschien belangrijker dan het feit, dat voortaan Japan en niet Rusland in Mantsjoerije den toon zou aangeven, is de diepe indruk geweest, welken het in geheel Azië heeft gemaakt, dat een Aziatische mogendheid een Europeesche kon verslaan. Het westen verloor daardoor als het ware iets van zijn fatale macht. Geen andere zijde van dezen oorlog heeft zoo sterk het Japansche zelfbewustzijn gewekt als deze Aziatische overwinning in een rassenoorlog.

Natuurlijk was de toestemming van China vereischt voor de Japansche

1) Mac Murray, I, p. 522.

opvolging in de Russische pacht- en spoorwegrechten. De bewilliging daartoe werd verleend in een Japansch-Chineesch verdrag van 22 December 1905 te Peking ¹⁾; de termijnen van duur der pacht van het schiereiland en concessie van den spoorweg bleven onveranderd, alleen trad Japan in de plaats van Rusland. Afgezien hiervan trof Japan nog enkele regelingen met China, welke verder gingen dan de voorrechten, die Rusland in Zuid-Mantsjoerije had genoten. China stemde er in toe zestien steden in Mantsjoerije voor vreemdelingen te openen om te wonen en handel te drijven. Voorts kreeg Japan voor 15 jaar het recht den spoorweg van Moekden naar Antoeng te exploiteeren, een belangrijke lijn uit strategisch oogpunt, daar zij den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg met Korea verbond.

Van de grootste beteekenis waren vooral twee andere overeenkomsten, welke bij deze gelegenheid tot stand kwamen, daar zij het karakter der Japansche penetratie in de volgende jaren hebben bepaald. De eerste regeling betrof de troepenmacht, welke na den Russisch-Japanschen oorlog, die voor het grootste deel op Mantsjoerijisch gebied was uitgevochten, nog in grooten getale in het land aanwezig was, zoogenaamd om den spoorweg te bewaken. In een additioneel artikel van het vredesverdrag van Portsmouth waren Rusland en Japan onderling overeengekomen voor de bewaking van hun spoorwegen troepen in Mantsjoerije te laten staan, maximaal 15 man per km. China wilde deze regeling niet erkennen en op uitdrukkelijk verzoek van China stemde Japan in art. 2 van de additioneele overeenkomst bij het verdrag van 22 December 1905 er in toe deze spoorwegbewaking, de z.g. „railway-guards”, terug te trekken, op voorwaarde dat Rusland hetzelfde zou doen en China in staat zou zijn orde en veiligheid voor de vreemdelingen in het land te garandeeren ²⁾. Het oogenblik der terugtrekking is nooit aangebroken, aangezien, naar Japansche bewering, de tweede voorwaarde nooit is vervuld.

De tweede regeling betrof de positie van den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg. In een geheim protocol stemde China er in toe, geen hoofdspoorwegen aan te leggen in de nabijheid van en parallel aan den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg, noch zijlijnen, welke de belangen van dien spoorweg zouden kunnen schaden ³⁾. Dit verbod van parallel-

1) Mac Murray, I, p. 549.

2) Mac Murray, I, p. 551.

3) Mac Murray, I, p. 554.

spoorwegen heeft Japan tot voorwendsel gediend om een spoorweg-monopolie voor zich op te eischen in geheel Zuid-Mantsjoerije, en jarenlang met het grootste succes.

De rechtsvragen, welke zich naar aanleiding van deze twee overeenkomsten hebben voorgedaan, zullen wij wederom in hoofdstuk III nader onder het oog zien. Hier merken wij slechts het volgende op: in de eerste regeling kan men een zwakke Chineesche erkenning lezen van het voortbestaan van Japansche „railway-guards”, bedoeld gedurende een periode van overgang, volgende op de abnormale toestanden van den Russisch-Japanschen oorlog; en in de tweede regeling wordt een billijke economische bescherming verleend aan een spoorwegonderneming. Uit deze beide, op zichzelf weinig verstrekkende, regelingen tusschen Japan en China heeft zich in de praktijk echter een situatie ontwikkeld, welke in geen enkele verhouding meer stond tot het aanvankelijk tusschen beide landen geregelde: Japan heeft er door verkregen een met militaire macht beschermd spoorwegmonopolie, dat steeds meer, dank zij de eigenaardige positie van de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij, het geheele land in zijn greep begon te klemmen.

In het jaar 1906 werd bij Japansch Keizerlijk Besluit ¹⁾ de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij („South Manchuria Railway”) opgericht ²⁾. Ofschoon zij den vorm heeft van een gewone naamlooze vennootschap, staat de maatschappij onder direct toezicht van de Japansche Regeering: deze is in het bezit van de helft der aandeelen en benoemt het hoogere personeel van de maatschappij. De president en de vice-president van de maatschappij worden niet door den Minister van Verkeersmiddelen maar door den Eersten Minister benoemd, beide telkens voor een periode van vijf jaar; in veel opzichten doet de benoeming van dezen president-directeur van een spoorwegonderneming denken aan die van een gouverneur-generaal elders. Overigens is zijn positie zoo nauw aan die der Japansche Regeering verbonden, dat zelden een president-directeur zijn periode van vijf jaar heeft uitgezeten, maar als regel vóór dien tijd wisselingen in het politieke leven in Japan hem tot aftreden noodzaakten. Deze bijzonderheden noemden wij, omdat men uit weinig andere gegevens

1) Mac Murray, I, p. 555.

2) Zie voor het volgende vooral Young, „Japanese jurisdiction in the South Manchurian Railway Areas”, p. 76 en vlg.

zoo goed het karakter van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg in enkele regels kan leeren kennen. Van het eerste oogenblik af is deze spoorwegmaatschappij een Japansche nationale onderneming geweest.

De maatschappij beperkte zich niet tot de exploitatie van den spoorweg, doch had het recht mijnbouw te bedrijven, wat op groote schaal geschiedt, industrieën te vestigen en handel te drijven. Zij levert electriciteit en gas, bezit hotel-concerns, alle denkbare vervoerdiensten en verzekeringsbedrijven. Zij houdt er scholen op na, laboratoria, landbouwproefstations, bibliotheken en musea. Zij had ook de merkwaardige bevoegdheid met de Chineesche autoriteiten te onderhandelen over verdragen en overeenkomsten. Om de beteekenis van zulk een maatschappij voor een nog onontgonnen land als Mantsjoerije te begrijpen, moet men eerder denken aan een lichaam als oudtijds onze Oost-Indische Compagnie, die eveneens semi-officieel groote gebieden voor handel en kolonisatie ontsloot, dan aan een gewoon spoorwegbedrijf. Economisch heeft een spoorweg een gelijksoortige rol in een nieuw land misschien alleen maar gespeeld in het geval van de Canadian Pacific Railway Company. En in het Mantsjoerische geval was de politieke functie zeker even belangrijk als de economische. De Zuid-Mantsjoerische Spoorweg heeft Mantsjoerije geopend voor het wereldverkeer. Bekwaamheid en ambitie gingen hierbij hand in hand; daar heeft het Japan zelden aan ontbroken. Het sterk politieke karakter, dat deze spoorweg in een andermans land echter kreeg door de economische en strategische suprematie van den concessionaris, heeft onvermijdelijk geleid tot een voortdurend toenemende spanning tusschen Japan en China; men heeft in China al spoedig beseft, dat het paard van Troje binnen zijn muren stond.

In de jaren, welke volgden op den Russisch-Japanschen oorlog, begon het spoorwegnet in Zuid-Mantsjoerije zich uit te breiden ¹⁾. Bij elken nieuwen spoorweg wist Japan zich echter de controle op de lijn te verzekeren. Vóór den oorlog was er reeds een begin gemaakt met een spoorwegverbinding van Peking naar Moekden. Het grootste gedeelte,

1) Bij den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg behoorden reeds in 1906 een aantal kleine zijlijnen, die wij hier niet afzonderlijk noemen. Zie daarvoor Mac Murray, I, p. 557. Eén hiervan, van Tasjetsjiau naar Yingkou, werd in 1909 nogmaals uitdrukkelijk door China als bijbehorende zijlijn van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg erkend. Zie Mac Murray, I, p. 790.

van Peking tot Hsinmintoen, was met Engelsch geld tot stand gekomen. Japan verschaftte zich in 1907 medezeggenschap over het laatste gedeelte van Hsinmintoen naar Moekden, door voor de voltooiing aan de Chineesche Regeering een leening te verstrekken ¹⁾. Bij het verdrag van Peking van 22 December 1905 was de lijn Moekden-Antoeng reeds geheel in Japansche administratie overgedragen ²⁾. In 1907 wist Japan tevens het recht te verwerven den bouw van een spoorweg van Kirin naar Tsjangtsjoen te financieren ³⁾; in 1913 gebeurde hetzelfde voor een lijn van Sepingkai naar Tsjengtjatoen ⁴⁾. Deze laatste twee spoorwegen bleven Chineesche lijnen, maar de financiering gaf Japan een recht van toezicht. Deze contracten komen nog nader ter sprake. Hier werden zij slechts genoemd ten bewijze, dat in den eersten tijd na 1905 geen spoorweg in Mantsjoerije tot stand kwam, zonder dat Japan op de een of ander wijze er de hand in had. Het verbod van parallel-spoorwegen ten opzichte van den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg ontwikkelde zich ongemerkt tot spoorweg-monopolie.

Hoe effectief het Japansche, en in den eersten tijd ook nog het Russische, monopolie op economisch gebied was in de jaren na 1905, blijkt ten duidelijkste uit de mislukte pogingen van andere mogendheden langs dezen weg vasten voet in Mantsjoerije te verkrijgen. In de dagen der Chineesche revolutie van 1911 deed een consortium van Fransche, Duitsche, Engelsche en Amerikaansche banken, het z.g. Vier-Mogendheden-consortium, pogingen met name voor de economische ontwikkeling van Mantsjoerije aan China te leenen. Het had weinig succes; slechts voor een bedrag van £ 400.000 konden de banken aan het Chineesche gouvernement kwijt voor gebruik in Mantsjoerije, ofschoon in den oorspronkelijken opzet van een leening, welke in totaal £ 10 millioen zou bedragen, voor Mantsjoerije een bedrag van £ 1 millioen was gereserveerd ⁵⁾. Toen daarop Rusland en Japan in het consortium werden opgenomen en thans een Zes-Mogendheden-consortium hetzelfde wilde tot stand brengen, behielden Rusland en Japan zich het recht voor, op eigen gelegenheid leeningen ten behoeve

1) Mac Murray, I, p. 627.

2) in de additioneele overeenkomst, art. 6. Mac Murray, I, p. 552.

3) Mac Murray, I, p. 627.

4) Mac Murray, II, p. 1054.

5) Young, „International Relations”, p. 105.

van Mantsjoerije met de Chineesche Regeering af te sluiten, met het oog op hun daar gevestigde bijzondere belangen, hun „special interests”. Dit was voor de Vereenigde Staten aanleiding, zich reeds in 1913 aan het consortium te onttrekken, en in het volgend jaar brak de wereldoorlog uit. Ook later heeft geen der andere mogendheden ooit bedragen van beteekenis in Mantsjoerije gestoken; bij het uitbreken van het conflict in 1931 vertegenwoordigden de beleggingen van andere landen dan Japan en Rusland in totaal niet meer dan 5% der totale buitenlandsche investeeing in Mantsjoerije ¹⁾.

Ook hun spoorwegmonopolie wisten Rusland en Japan met succes te handhaven. Engelsche financiers trachtten in 1907 voor China aan te leggen een lijn van Hsinmintoen naar Fakoemen ²⁾ en een combinatie van Engelsche en Amerikaansche financiers ontwierp een groot project voor een spoorwegverbinding dwars door geheel Mantsjoerije van de zee tot de Amoer, van Tsjintsjou naar Aigoen ³⁾.

De bouw van de lijn Hsinmintoen-Fakoemen werd door Japan bij de Chineesche Regeering bestreden op grond van het verbod van parallelspoorwegen uit het protocol van Peking van 1905. Engeland, dat met Japan sedert 1902 een alliantie-verdrag had, gaf toe aan den Japanschen aandrang en trok zich terug. In 1909 verkreeg Japan van China de belofte gekend te zullen worden in den eventueelen bouw van dezen spoorweg ⁴⁾.

Het Tsjintsjou-Aigoen-project stond in nauw verband met een voor het eerst in 1909 geopperd plan van den Amerikaanschen staatssecretaris Knox, alle Mantsjoerijische spoorwegen te neutraliseeren en de financiering hiervan te laten geschieden door het internationale bankconsortium. Aldus zou de politiek van de „open deur” daadwerkelijk worden doorgevoerd in Mantsjoerije. Rusland en Japan verzetten zich heftig tegen dit denkbeeld, waarop Frankrijk en Engeland er verder van af zagen. En het Tsjintsjou-Aigoen-project, dat als onderdeel van het plan van Knox was ontworpen, kwam niet tot stand.

Tegenover derden wisten Japan en Rusland dus, door een beroep op

1) c. f. de bijlagen bij het Lytton-rapport, Special Study no. 7, „Chinese, Japanese and other foreign investments in Manchuria”, p. 207.

2) Young, „International Relations”, p. 110 en vlg.

3) Mac Murray, I, p. 800.

4) Mac Murray, I, p. 790.

hun bijzondere verdragsrechten met China, internationale samenwerking in Mantsjoerije te saboteeren en hun monopolie te handhaven. De fictie van de „open deur” bleef gehandhaafd, daar geen bijzondere rechten werden toegekend boven degene, die reeds in 1899 door China waren toegestaan. Het geheime protocol betreffende de parallelspoorwegen werd, voor zoover andere mogendheden het bestaan ervan vermoedden en in strijd achtten met de „open deur”, zoo onschuldig voorgesteld als het juridisch ook was. Tegenover China gebruikte Japan het echter als een wapen ter bestrijding van iederen spoorwegaanleg van eenige beteekenis in Mantsjoerije. Andere mogendheden dan Japan en Rusland zijn er daardoor nooit in geslaagd een spoorlijn in Mantsjoerije aan te leggen, en dit beteekent in een land waar iedere spoorweg een slagader is, dat zij er nooit eenigen invloed hebben kunnen verkrijgen ¹⁾.

Het gemeenschappelijk, tegen China en de andere mogendheden te verdedigen, belang bracht, naar men kon verwachten, Rusland en Japan tot toenadering. Na den Russisch-Japanschen oorlog sloten de beide landen herhaaldelijk geheime politieke verdragen, waarbij zij zich verplichtten elkanders „special interests” te respecteeren en elkander bij de verdediging van hun positie tegenover derden te ondersteunen. In 1907, 1910, 1912 en 1916 kwamen verdragen van dezen aard tot stand ²⁾. In 1917 stortte echter het Tsarenrijk ineen en verdween Rusland practisch van het Mantsjoerische toneel.

1) De eenige uitzondering hierop, welke wij reeds noemden, vormt de spoorweg van Peking naar Moekden, die voor het grootste gedeelte, van Tientsin via Sjanhaikwan tot Hsinmintoen, met Engelsch kapitaal is tot stand gekomen, op grond van een contract tusschen de (Engelsche) Hongkong and Shanghai Banking Corporation, Ltd. en de Noord-Chineesche Spoorwegadministratie uit het jaar 1898. In een notawisseling met Rusland in 1899 verbond Engeland zich verder geen spoorwegen in Mantsjoerije aan te leggen en den bouw van het laatste stuk van de lijn, van Hsinmintoen naar Moekden, aan Chineesch initiatief over te laten. Overigens was dit contract een zuiver particuliere transactie, waaraan de Engelsche Regeering geen deel had. Het gedeelte van Hsinmintoen naar Moekden werd door Japan in den Russisch-Japanschen oorlog aangelegd en in 1907 aan China overgedragen, waarna de (voorloopige) lijn herbouwd werd met behulp van een Japansche leening. Zie Mac Murray, I, p. 173, 204 en 627.

2) c. f. Ernest B. Price, "The Russo-Japanese Treaties of 1907-1916 concerning Manchuria and Mongolia".

c - De verdragen van 1915

Het jaar 1915 luidde een nieuwe periode in voor de Japansche penetratie in Mantsjoerije. Nu de mogendheden door den oorlog in Europa werden bezig gehouden, besloot Japan tot het plegen van een inbraak in China. In November 1914 had Japan het Duitsche pachtgebied Kiautsjou veroverd en tevens een gedeelte van de provincie Sjantoeng bezet. Gebruikmakend van dit militair overwicht, waartegen een zwak en verdeeld China machteloos was, opende Japan besprekingen met de Chineesche Regeering met het doel zijn positie op alle punten, waar Japansche en Chineesche belangen elkander ontmoetten, te verbeteren. Op 18 Januari 1915 overhandigde de Japansche gezant te Peking, Hioki, de befaamde een en twintig eischen aan den President van de Chineesche republiek Yuan Sje-kai¹⁾.

Deze een en twintig eischen vielen in vijf groepen uiteen. De eerste groep eischen behelsde de opvolging van Japan in Duitschland's rechten op Kiautsjou en opening van de provincie Sjantoeng voor Japansche handelsbelangen. De tweede groep beoogde een versterking van Japan's positie in Mantsjoerije en Binnen-Mongolië. Bij de derde groep werd deelneming van Japansch kapitaal in de economische ontwikkeling van China bedongen in den vorm van Japansche medezeggenschap over de Hanyehping-maatschappij, een belangrijke Chineesche steenkool- en ijzerindustrie²⁾. De vierde groep bevatte den eisch, dat China geen enkel pachtgebied aan zijn kust meer zou afstaan aan een derde mogendheid. De vijfde groep ten slotte bevatte eischen, die een volledig Japansch toezicht op China moesten opleveren: China zou zich moeten verbinden Japansche adviseurs te nemen op politiek, financieel en militair gebied, de politiemacht in China zou gezamenlijk met Japan moeten worden uitgeoefend, indien China vreemd kapitaal noodig had in de provincie Foekien zou Japan eerst moeten worden geraadpleegd, enz.

De verontwaardiging in China was te groot, dan dat Japan deze laatste groep eischen, die voor ieder land volkomen onaannemelijk zouden zijn, kon handhaven. Het is trouwens beproefde Japansche taktiek te beginnen met te veel te vragen en te probeeren hoe ver men wel kan gaan met zijn eischen, om daarna toch nog den indruk te kunnen wekken ook van zijn kant belangrijke concessies te hebben

1) Mac Murray, II, p. 1231.

2) Zie ook Mac Murray, II, p. 1077.

gedaan, wanneer men minder krijgt. Na een ultimatum zag Yuan Sje-kai zich echter genoodzaakt de vier eerste groepen (met enkele kleine verzachtingen) te accepteren in den vorm van een tweetal verdragen met bijbehorende notawisselingen op 25 Mei 1915¹⁾. China heeft van dat oogenblik af niet opgehouden tegen deze verdragen te protesteeren. Toen het verdrag van Versailles (art. 156) de opvolging van Japan in Duitschland's rechten op Kiautsjou erkende, weigerde China het te onderteekenen. Pas in 1922 op de conferentie van Washington heeft Japan onder pressie van Engeland en de Vereenigde Staten de provincie Sjantoeng geheel teruggegeven aan China en vond dus ook de eerste groep eischen van 1915 ten slotte nog haar afwijzing.

De belangrijkste eischen, welke door China in 1915 zijn ingewilligd en waarvan het resultaat sedert dien gehandhaafd is gebleven, behoorden tot de tweede groep, waarbij de positie van Japan in Mantsjoerije en Binnen-Mongolië werd versterkt. Ook de conferentie van Washington heeft dit Japansche succes niet ongedaan kunnen maken. Na het desbetreffende verdrag en de notawisselingen van 1915 was Japan's hegemonie over Mantsjoerije verzekerd. De eischen met betrekking tot Mantsjoerije, welke de Chineesche Regeering, nadat Japan aan de Chineesche verlangens op sommige punten nog eenigermate was tegemoet gekomen, ten slotte heeft moeten inwilligen, waren de volgende²⁾:

- 1) De duur van de pacht van de zuidpunt van het schiereiland Kwantoen en van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg en den spoorweg van Antoeng naar Moekden wordt verlengd tot 99 jaar. De afloop van deze concessies werd daarmee gesteld respectievelijk op de jaren 1997, 2002 en 2007.
- 2) Het bestaande leeningscontract betreffende de spoorlijn van Kirin naar Tsjangtsoen zal in dien zin worden herzien, dat Japan meer controle zal kunnen uitoefenen op de exploitatie van den spoorweg.
- 3) Indien China voor spoorwegaanleg in Zuid-Mantsjoerije en Binnen-Mongolië vreemd kapitaal noodig heeft, zal het zich eerst tot Japansche financiers wenden. Hetzelfde geldt voor het geval China leeningen wil sluiten met belastingopbrengsten uit deze gebieden als onder-

1) Mac Murray, II, p. 1216 en vlg.

2) c. f. Young, „International Relations”, p. 136 en vlg., „Special Position”, p. 183 en vlg., Mac Murray, II, p. 1220-1229.

pand. (De oorspronkelijke eisch was, dat in Mantsjoerije en Binnen-Mongolië voor spoorwegaanleg door derde mogendheden en voor buitenlandschen leeningen, welke werden gesloten hetzij met het doel spoorwegen aan te leggen, hetzij met belastingopbrengsten uit deze gebieden als onderpand, Japansche toestemming noodig zou zijn).

4) Japansche onderdanen zullen concessies voor het bedrijven van mijnbouw in Zuid-Mantsjoerije krijgen. Hierbij werden in een afzonderlijke nota de negen beste mijngebieden van dit gebied opgesomd.

5) Japansche onderdanen mogen reizen en verblijven in Zuid-Mantsjoerije, handel drijven en ieder bedrijf uitoefenen. Zij verkrijgen bovendien het recht land te pachten voor industriele, handels- of landbouw-doeleinden; dit zullen pachten op langen termijn zijn, niet boven 30 jaar, doch onmiddellijk verlengbaar. (De oorspronkelijke eisch hield in, dat Japanners land mochten koopen en dus voortaan in eigendom zouden hebben. Hiertegen hebben de Chineezzen zich, meer dan tegen één anderen eisch, hardnekkig verzet ¹⁾).

6) Indien de Chineesche Regeering buitenlandsche adviseurs noodig heeft in Zuid-Mantsjoerije op politiek, financieel of militair gebied, of voor politie-aangelegenheden, zullen Japanners de voorkeur genieten.

Het resultaat van deze regeling van 1915 is geweest een sterke toename van Japan's invloed in Mantsjoerije. Voornamelijk ten gevolge van twee groepen van bepalingen ²⁾: de verschillende spoorweg-, mijnbouw- en leeningsovereenkomsten, die in de volgende jaren met China op grond van het verdrag van 1915 werden gesloten, en de voorrechten, die aan Japanners den vrijen toegang en de economische vrijheid in het binnenland verzekerden. Het zijn dus de economische voordeelen geweest, die het grootste effect hebben gesorteerd. De zuiver politieke verplichtingen, welke China bij deze gelegenheid op zich had genomen, n.l. het benutten van Japansche adviseurs en instructeurs, werden op de conferentie van Washington ³⁾ trouwens uitdrukkelijk opge-

1) Dit hevige verzet vloeide voort uit de groote beteekenis, die door Chineezzen aan grondbezit wordt gehecht. Een goed beeld hiervan geven de bekende boeken van Pearl Buck, vooral „The good earth”.

2) c. f. Young: „Special position”, p. 191.

3) c. f. bijlage P van het Nederlandsche Witboek („Verslag en diplomatieke bescheiden betreffende de Conferentie van Washington”, 1922).

heven, wat geen groot offer voor Japan was, aangezien er in Zuid-Mantsjoerije toch niets kon gebeuren tegen den wil van Japan. Of deze speciaal aan Japansche onderdanen toegekende rechten zich wel lieten rijmen met de „open deur” of met de meestbegunstigings-clausule in vele verdragen van andere mogendheden met China en of deze begunstiging van Japansche financiers niet in strijd was met overeenkomsten tusschen andere bankgroepen (vooral de Engelsche en Amerikaansche) en de Chineesche Regeering gesloten, is juridisch nooit uitgemaakt. In de volgende jaren, bij de onderhandelingen over een nieuw internationaal bankconsortium kort na den oorlog en op de conferentie van Washington, is in beginsel de gelijkheid van rechten voor alle mogendheden in Mantsjoerije wederom vastgesteld. Maar Japan is de eenige geweest, die van deze voor allen gelijke kansen, althans juridisch gesproken gelijke kansen, gebruik heeft gemaakt. Langs dezen nominaal voor allen toegankelijken economischen weg heeft Japan zijn groot politiek overwicht verkregen, terwijl een kwalitatief andere juridische positie dan de hare door de mogendheden niet werd erkend.

In de juridische basis van de positie der mogendheden in Mantsjoerije, de „open deur”, schuilen na 1915 bedenkelijk fictieve elementen. Niet fictief is van dat oogenblik af echter geweest de feitelijke positie van Japan; Mantsjoerije was nog slechts een invloedssfeer.

d - Japansche leeningen en concessies

Voorals in de laatste jaren van den oorlog, in 1917 en 1918, heeft Japan door een groot aantal financieele operaties zijn positie in Mantsjoerije zeer versterkt. Japan heeft Mantsjoerije meer gekocht dan veroverd. Een overzicht der Japansche belangen, waarvan vooral de verschillende spoorwegcontracten volkenrechtelijke beteekenis hebben, geeft men dan ook het beste bij de bespreking van deze jaren, waarin de Japansche penetratie het meest intensief is geweest. Na de verdragen van 1915, welke het Japansche overwicht verzekerden, en vóór de conferentie van Washington, welke aan de Japansche activiteit weer duidelijke grenzen stelde, in de verwarde overgangsjaren aan het einde van en kort na den oorlog, heeft Japan door allerlei overeenkomsten met Chineesche autoriteiten Mantsjoerije nauw aan zich verbonden.

Reeds vóór 1915 had Japan het recht verkregen den bouw van ver-

schillende spoorwegen in Mantsjoerije te financieren. De Zuid-Mantsjoerische Spoorweg had geen belangrijke zijlijnen; een aantal voedingslijnen zou zijn economische beteekenis natuurlijk zeer kunnen vergrooten; van het eerste oogenblik af is Japan er dan ook op bedacht geweest uitbreidingen van het spoorwegnet in Mantsjoerije te controleeren en den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg ten goede te laten komen.

Eén spoorlijn had geheel hetzelfde statuut als de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg: de spoorlijn van Antoeng naar Moekden, welke tijdens den Russisch-Japanschen oorlog door Japan tijdelijk met smalspoor was aangelegd en bij het verdrag van Peking van 1905 voorloopig voor vijftien jaar in Japansche administratie werd gegeven. In 1909 stemde China, ondanks het feit dat Japan den termijn, binnen welken volgens het verdrag van Peking met een definitieven aanleg van de lijn een begin moest worden gemaakt, had laten verstrijken, onder pressie van een Japansch ultimatum alsnog toe in den bouw van deze, zuiver Japansche, lijn ¹⁾. Bij het tweede verdrag van 25 Mei 1915 ter afdoening van de een en twintig eischen werd tenslotte de termijn van teruggave aan China verlengd van 15 tot 99 jaar. De Zuid-Mantsjoerische spoorweg liep via deze lijn door tot in Korea; strategisch voor Japan een zeer belangrijk voorrecht.

Alle andere spoorwegen in Mantsjoerije (behalve natuurlijk de Oost-Chineesche) waren Chineesche lijnen; ook bij de lijnen, die met financiële steun van Japan waren tot stand gekomen, berustten de politierechten, de jurisdictie en de administratie bij de Chineesche autoriteiten. Op grond der leeningscontracten verzekerde Japan zich echter medezeggenschap in de exploitatie; het hogere personeel bij de door Japan gefinancierde lijnen was ten deele Japansch. Deze medezeggenschap zou duren totdat de leeningen, waarmee de spoorwegen waren gebouwd, volledig zouden zijn afgelost. In de praktijk beteekende dit: ad Calendas graecas. Want de spoorwegleeningen waren China in de meeste gevallen opgedrongen, daar zij meer in het Japansche dan in het Chineesche belang waren; mede hierdoor waren de lijnen zoo sterk overgekapitaliseerd, dat van de opbrengsten met geen mogelijkheid de leeningsdienst kon worden gefinancierd; het gevolg was, dat China niet kon en niet wilde betalen en ook geen enkele moreele verplichting gevoelde, deze opgedrongen leeningen af te lossen. Dit maakte de

1) Mac Murray, I, p. 787.

positie der Japansche beambten bij de exploitatie van deze spoorwegen zeer sterk en de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij voer er, tot aan de laatste jaren vóór het conflict van 1931, wel bij.

Behalve over de Moekden-Antoeng-lijn had Japan zich vóór 1915 op deze manier de controle verzekerd over de volgende drie lijnen: van Hsinmintoen naar Moekden, van Tsjangtsjoen naar Kirin en van Sepingkai naar Tsjengtjatoen.

In 1907 verbond de Chineesche Regeering zich het laatste gedeelte van den spoorweg van Peking naar Moekden, van Hsinmintoen af, tot stand te brengen met behulp van Japansch kapitaal; de helft van het benodigde kapitaal zou worden geleend van de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij. Het definitieve leeningscontract voor deze lijn werd in 1909 gesloten ¹⁾.

Bij diezelfde overeenkomst van 1907 verbond de Chineesche Regeering zich tot den bouw van een spoorweg van Tsjangtsjoen naar Kirin, eveneens met Japansch geld; op deze toezegging volgde weer een contract in 1909 ²⁾. Nadat bij de een en twintig eischen herziening van dit laatste leeningscontract was bedongen, werd het in 1917 gewijzigd; in dat jaar stond China de exploitatie van de lijn Tsjangtsjoen-Kirin geheel af aan de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij voor den duur van 30 jaar, in ruil voor een leening van 6½ miljoen yen ³⁾. Van belang is ook, dat Japan reeds in het contract van 1907 en meer gepreciseerd in het z.g. Chientao-accord van 4 September 1909 ⁴⁾ de toezegging verkreeg, dat de lijn Tsjangtsjoen-Kirin met behulp van Japansch kapitaal zou worden doorgetrokken naar de Koreaansche grens.

Ten slotte had Japan bij een geheime notawisseling in 1913 het recht verkregen den bouw van vijf nieuwe spoorwegen in Mantsjoerije te financieren ⁵⁾. Slechts van één lijn is de bouw tot stand gekomen, na een nadere overeenkomst in December 1915 tusschen de Yokohama Specie Bank en de Chineesche Regeering, n.l. de lijn van Sepingkai naar Tsjengtjatoen ⁶⁾. Deze lijn is van beteekenis, daar zij de eerste

1) Mac Murray, I, p. 627 en 782.

2) Mac Murray, I, p. 627 (lid 2) en 785.

3) Mac Murray, II, p. 1390.

4) Mac Murray, I, p. 796.

5) Mac Murray, II, p. 1054.

6) Mac Murray, II, p. 1249.

schakel vormde van den Zuid-Mantsjoerijschen Spoorweg naar Taonan en Tsitsihar, welke steden in de route lagen van den ontworpen Engelsch-Amerikaanschen spoorweg van Tsjintsjou naar Aigoen. Door deze lijn tapte Japan reeds bij voorbaat het Engelsch-Amerikaansche project af ten bate van den Zuid-Mantsjoerijschen Spoorweg. In nog sterker mate was dit het geval, toen Japan in den loop der volgende jaren de lijn doortrok van Tsjengtsjiatoen naar Taonan; in artikel 20 van de overeenkomst van December 1915 betreffende de lijn Sepingkai-Tsjengtsjiatoen was n.l. aan de Yokohama Specie Bank een optie gegeven voor de financiering van een eventueel volgend gedeelte van dit traject. (Hierop berustte ook de bouw van een belangrijke zijlijn van Tsjengtsjiatoen naar Toengliau.) En in 1924 kreeg Japan, bij een nieuw contract, het recht het laatste gedeelte van Taonan naar Angangtsji, aan den Oost-Chineeschen spoorweg, en Tsitsihar te financieren. Van dat oogenblik af was met Japansch kapitaal het grootste gedeelte van het Tsjintsjou-Aigoen-project voltooid en voor het Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-systeem behouden. In 1915 waren Engeland en Amerika echter niet geneigd sterk op hun stuk te blijven staan voor een plan van een spoorweg in Oost-Azië. Het Angelsaksische project werd hiermee voor goed getorpedeerd. Behalve deze drie spoorwegen, die met hun geprojecteerde voortzettingen Mantsjoerije naar verschillende kanten zouden omspannen, had Japan reeds vóór 1915 een aantal belangrijke industriele concessies verworven. Door de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij werd in verschillende plaatsen op groote schaal mijnbouw bedreven. Vóór 1909 was het onzeker, of dit wel geoorloofd was; slechts een bepaling uit het contract tusschen China en de Oost-Chineesche Spoorweg-Maatschappij van 6 Juli 1898¹⁾, betreffende haar zuidelijke zijlijn, den Zuid-Mantsjoerijschen spoorweg, gaf hiervoor een zwakken rechtsgrond. In art. 4 stond n.l. dat de maatschappij „ten behoeve van den spoorweg” in de spoorwegzone hout mocht kappen en steenkool delven; de groote kolenbekkens van Foesjoen en Yentai lagen echter niet in de onmiddellijke nabijheid van den spoorweg. In een overeenkomst van 4 September 1909²⁾ werden de kolenmijnen van Foesjoen en Yentai definitief aan Japan toegewezen,

1) Mac Murray, I, p. 154.

2) Mac Murray, I, p. 790.

terwijl als algemeene norm werd gesteld, dat alle mijnbouw in de nabijheid der Japansche spoorwegen door de beide landen gezamenlijk zou worden uitgeoefend. Dit was nominaal dan ook het geval met de Penhsihu-mijnen, waarover in 1910 een overeenkomst tot stand kwam ¹⁾. Het Japansche overwicht in dergelijke gemengde mijnbedrijven was echter niet twijfelachtig; de Penhsihu-mijnen zijn practisch van den Russisch-Japanschen oorlog af steeds in handen geweest van de Japansche firma Okura. Hetzelfde gold voor de belangrijke Japansch-Chineesche houtontginningen in Zuid-Kirin, welke definitief in 1908 werden geregeld ²⁾.

Zooals wij reeds zagen werden in een notawisseling bij de verdragen van 25 Mei 1915 negen mijngebieden in Mantsjoerije voor Japansche exploitatie gereserveerd, waaronder de groote ijzermijnen van Ansjan ³⁾.

In de jaren 1917 en 1918 volgde nu groote Japansche bedrijvigheid tot het verkrijgen van concessies van allerlei aard in Mantsjoerije, waartoe China op grond van het een en twintig eischen-verdrag zijn medewerking wel moest verleenen. Alleen bepaalde niet China zelf, of er behoefte bestond aan vreemd kapitaal in Mantsjoerije, zooals in het verdrag van 1915 was vastgesteld, doch Japan, dat bij voorbaat reeds zijn financiers op verovering uitstuurde. Dit gedeelte van de Japansche penetratie in Mantsjoerije behoort tot de minst roemruchte bladzijden in de geschiedenis van het moderne Japan.

Het Japansche Ministerie-Terauchi had op 9 October 1916 een „positieve financieele en economische politiek” in China aangekondigd. In één jaar tijds werden nu meer leeningen in China geplaatst, dan in de geheele voorafgaande periode sedert Japan en China met elkander in economische relatie waren getreden. In de thans volgende onderhandelingen tusschen Japansche bankgroepen en Chineesche bewindhebbers was vooral van beteekenis het optreden van een zekeren Nishihara, die groote transacties afsloot met de militaire groep, welke in die jaren van burgeroorlog te Peking de macht uitoefende, de z.g. Anfoe-groep. Het bedenkelijke van deze leeningen was, dat de Japansche Regeering, die achter deze transacties stond (Nishihara was een persoonlijk vertegenwoordiger van den Minister-President Terauchi

1) Mac Murray, I, p. 793.

2) Mac Murray, I, p. 731.

3) Mac Murray, II, p. 1224.

en met dezen geïnteresseerd in de Bank van Chosen) ¹⁾, zeer goed wist, dat de groote, dikwijls niet eens contractueel vastgestelde, bedragen niet voor de doeleinden werden gebruikt, waarvoor zij bestemd heeten te zijn (bouw van spoorwegen, industriele ondernemingen, enz.), maar door de „Regeering” van Peking in den burgeroorlog werden gestoken. Japan wist op die manier niet onbelangrijke nieuwe voorrechten te bedingen en tevens, — zelfs in de Japansche pers werd dit openlijk gelaakt ²⁾ — den burgeroorlog in China gaande te houden. Dit alles geschiedde onder groote geheimzinnigheid. De leeningen, waarover Nishihara had onderhandeld, werden gesloten door de Bank van Chosen, de Industriele Bank van Japan en de Bank van Taiwan ³⁾. Deze contracten gingen geheel buiten de Yokohama Specie Bank om, welke deel uitmaakte van het Zes-Mogendheden-consortium van 1912 en dus de officieele Japansche instantie was voor financieele overeenkomsten met China; deze bank protesteerde dan ook verschillende malen tegen deze handelwijze. De Japansche gezant te Peking was niet eens op de hoogte van de operaties van Nishihara. Bij de vertegenwoordigers der andere mogendheden wekte dit alles, zooals te begrijpen is, groote onrust ⁴⁾.

Van de vele Nishihara-leeningen hadden er vier betrekking op Mantsjoerije: de Kirin-Hoeining spoorwegleening, de z.g. „Vier Mantsjoerische en Mongoolsche spoorwegenovereenkomst”, de beruchte „Kirin-Heiloengkiang goud- en houtwinningsovereenkomst” en een leening van de Bank van Chosen aan het Gouvernement van de provincie Fengtien, alle dateerend van het jaar 1918.

De eerste leening, de Kirin-Hoeining spoorwegleening ⁵⁾, had betrekking op den aanleg van een spoorweg van Kirin naar Hoeining (of zooals de Japansche naam luidt: Kainei) op de grens van Mantsjoerije en Korea. De constructie van deze spoorlijn, welke een nieuwe verbinding tusschen het Mantsjoerische binnenland en Korea moest tot stand brengen, is steeds zeer door Japan gewenscht, zoowel om economische als om strategische redenen. Zooals wij zagen had Japan reeds in 1909 deze lijn bij China ter sprake gebracht ⁶⁾. In 1925 is

1) Chosen is de Japansche naam voor Korea.

2) c. f. Young, „Special position”, p. 246.

3) Taiwan is de Japansche naam voor Formosa.

4) c. f. Young, „Special position”, p. 239 en vlg.

5) Mac Murray, II, p. 1430.

6) Mac Murray, I, p. 796.

een definitief leeningscontract tot stand gekomen, waarbij de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij een bedrag van 24 miljoen yen leende voor den bouw van het gedeelte tusschen Kirin en Toenhoea. Over den aanleg van het laatste gedeelte van Toenhoea tot de Koreaansche grens is later tusschen Japan en China ernstig meeningsverschil ontstaan, een der directe redenen van het conflict van 1931. In 1918 nu werd een voorloopig leeningscontract voor deze lijn gesloten, waarin werd bepaald dat het benodigde bedrag later zou worden vastgesteld. Echter werd aan de camarilla te Peking een voorschot gegeven van 10 miljoen yen, waarmee deze naar goedvinden kon handelen. Dit contract was dus wel eenigszins incompleet; geen bedrag genoemd en geen nauwkeurige bestemming bepaald. Japan kreeg een zekere optie op een belangrijke toekomstige verbinding en de militairen in Peking beschikten over middelen ten behoeve van hun strijd tegen het zuiden. Dit is een goed voorbeeld van een Nishihara-leening.

De tweede leening, het z.g. „Four Manchurian and Mongolian Railways Agreement”¹⁾, had betrekking op den bouw van een aantal spoorwegen o.a. in West-Mantsjoerije en was in zekeren zin een nadere regeling van de overeenkomst van 1913 betreffende den bouw van vijf spoorwegen, waarvan er inmiddels één was tot stand gekomen, van Sepingkai naar Tsjengtjatoen. Van den bouw van deze spoorwegen, welke Jehol en Binnen-Mongolië voor Japansche penetratie moesten open leggen, is vóór 1931 weinig gekomen, mede door het verzet der buitenlandsche mogendheden bij de onderhandelingen over een internationaal bankconsortium in 1919 en 1920. Deze Nishihara-overeenkomst verzekerde echter weer een voorschot van 20 miljoen yen aan Peking en het contract vertoonde dezelfde leemten als de eerste hierboven genoemde overeenkomst.

De derde leening, het z.g. „Kirin and Heilungkiang gold mining and forestry agreement”²⁾, heeft het meeste stof opgeworpen. Schijnbaar had men hier te doen met een industriele leening. In werkelijkheid betrof het hier wederom een steun aan de regeering van Peking ten bedrage van 30 miljoen yen, ten behoeve van den burgeroorlog, waarvoor men slechts dezen vorm had gekozen om aan de bepalingen

1) Mac Murray, II, p. 1448.

2) Mac Murray, II, p. 1434.

van de overeenkomst tusschen de Chineesche Regeering en de bankiers van het Zes-Mogendheden-consortium te kunnen ontsnappen. Dit laatste bleek ten duidelijkste uit het feit, dat in de Pekingsche pers een geheim memorandum werd gepubliceerd, waarin dit met zooveel woorden stond vermeld, zonder dat de Chineesche bewindvoerders ooit de moeite hebben genomen de authenticiteit van dit memorandum te loochenen ¹⁾. Als onderpand voor deze leening werden gegeven „de goudmijnen en nationale bosschen in Heiloengkiang en Kirin, benevens de inkomsten van de Regeering uit deze”. Voor de politieke en administratieve integriteit van China was dit blanco onderpand zeer bedenkelijk. De Amerikaansche zaakgelastigde te Peking, Mac Murray, protesteerde tegen deze inbreuk op de open-deur overeenkomsten en in de provincies, die haar bronnen van rijkdom op die wijze aan Japan zagen verkocht, heerschte groote verontwaardiging.

De vierde Nishihara-leening ten slotte, welke op Mantsjoerije betrekking had, was een leening van 3 millioen yen aan het gouvernement van de provincie Fengtien ²⁾ en had ten doel aan de Japanners in die provincie een voorrecht op financieel gebied te verzekeren boven andere vreemdelingen. Japansche houders van bepaalde, sterk gedeprecieerde, bankbiljetten kregen het recht deze bij de provinciale thesaurie in te wisselen tegen een koers, die 50% boven den markt-koers lag. Deze overeenkomst geeft er tevens een beeld van, hoe de Japanners in Mantsjoerije op handelsgebied zich een monopolie wisten te verschaffen ten koste van andere mogendheden; deze mochten protesteeren tegen zulk een discriminatie, practisch kregen buitenlandsche handelsondernemingen door dergelijke maatregelen, ook als zij minder ongeoorloofd waren, in Zuid-Mantsjoerije geen voet aan den grond ³⁾.

De Nishihara-leeningen waren dermate onregelmatig in den vorm, strijdig met verdragen met andere mogendheden en immoreel, dat zij een hoogst onzeker bestaan hebben gevoerd. De andere mogendheden hebben op allerlei concrete punten in de volgende jaren op deze vage concessies aan Japan weten af te dingen. China heeft geweigerd deze leeningen terug te betalen, daar Japan, misbruik makend van den

1) c. f. Young, „Special position”, p. 258, rapport van Mac Murray aan de Amerikaansche Regeering.

2) Mac Murray, II, p. 1416.

3) c. f. Young, „Special position”, p. 259.

burgeroorlog, aan een bepaalde groep verplichtingen had opgelegd, waardoor de andere partijen zich niet gebonden konden gevoelen. Anderzijds kon China moeilijk de geldigheid van deze leeningen bestrijden zonder daarmee tevens den schijn der Chineesche eenheid in het volkenrechtelijk verkeer prijs te geven; China bestreed dan ook niet deze geldigheid, doch volstond met het in dit geval afdoende feit van niet te betalen. Japan heeft op die betaling ook niet te zeer aangedrongen en gebruikte de onbetaalde rekeningen alleen van tijd tot tijd als stok achter de deur. De Japansche Regeering hield de fictie ook niet te lang vol en nam in 1926 het grootste deel van die leeningen over bij Parlementsbesluit ¹⁾.

De reële beteekenis van deze leeningen is dan ook vooral deze, dat Japan in zijn verhouding tot China een aantal claims van vrij algemeen aard kreeg, met welke het pressie kon uitoefenen met name in Mantsjoerije, en welke de Japansche publieke opinie versterkt hebben in haar vaste overtuiging, dat Japan recht had op zijn positie in Mantsjoerije, omdat China een hardnekkig wanbetaler was.

2 - JAPAN'S POSITIE IN MANTSJOERIJE EN DE ANDERE MOGENDHEDEN

a - De Lansing-Ishii [overeenkomst

De activiteit van de Japansche politiek in de laatste jaren van den oorlog bepaalde er zich niet toe te trachten van Chineesche bewindhebbers, die door corruptie of onder pressie Japan ter wille waren of wel moesten zijn, verbetering van positie te verkrijgen, maar strekte zich met ditzelfde doel uit tot de andere mogendheden. Japan's daadwerkelijke invloed in Mantsjoerije rijmde steeds slechter met de „open deur“-beginselen, en voorzichtig probeerde Japan de mogendheden tot erkenning van dit feit te brengen. Reeds in het Engelsch-Japansche alliantieverdrag van 1905 was sprake van „special interests“ van Japan in China, en de Keizerlijke Russische Regeering had tot viermaal toe in geheime verdragen Japan's „special interests“ in China erkend. Deze vage omschrijving, welke alle rechten, belangen, invloeden en aspiraties van Japan in Mantsjoerije omvatte, kwam in het centrum der belangstelling te staan, toen Japan in 1917 van de Vereenigde Staten een zelfde erkenning verkreeg van zijn „special

1) Young, „Special Position“, p. 240 en 256.

interests" als reeds door Engeland en Rusland was gegeven. Maar nadat dit woord eenmaal in het scherpe licht der publiciteit was gekomen, bleek het geen weerstand te bieden aan de toenemende critiek. De onderhandelingen over het internationale bankconsortium in de daaropvolgende jaren en ten slotte de conferentie van Washington hebben van de juridische beteekenis van deze „special interests" geen stuk heel gelaten. Voor den status der Japansche positie in Mantsjoerije, den algemeenen greep die Japan op het land had, was geen algemeene norm te vinden.

In 1917 werd Burggraaf Ishii Kikujiro belast met een speciale missie naar de Vereenigde Staten om van de machtigste Pacific-mogendheid een zekere erkenning te verkrijgen van de sedert 1915 voortdurend in beteekenis toenemende positie van Japan in China ¹⁾. In zijn besprekingen met staatssecretaris Lansing vroeg Ishii eerst de erkenning van „paramount interests". Lansing had hier bezwaar tegen, daar hij zich herinnerde, dat in 1905 door Engeland „paramount interests" van Japan in Korea waren erkend, terwijl voor de positie van Japan ten opzichte van China in hetzelfde verdrag sprake was „special interests". En in 1910 had Japan Korea geannexeerd. Ishii bood daarop aan: „special interests and influence". Het woord „invloed" herinnerde echter te veel aan invloedssfeer en werd eveneens door Lansing afgewezen. Men werd het toen eens over „special interests", en zoo kwam het ten slotte tot het uitwisselen van een nota, waarvan de eerste paragraaf luidde ²⁾: „The Governments of the United States and Japan recognize that territorial propinquity creates special relations between countries, and, consequently, the Government of the United States recognizes that Japan has special interests in China, particularly in the part to which her possessions are contiguous". Verder bevatte de nota een herhaling van de „open deur"-beginselen en een hernieuwde erkenning der onafhankelijkheid en territoriale integriteit van China.

Deze z.g. Lansing-Ishii overeenkomst van 2 November 1917 heeft veel stof opgeworpen. Zonder den oorlog in Europa hadden de Vereenigde Staten zich waarschijnlijk ook niet tot zulk een verklaring laten bewegen. Nu was er Washington veel aan gelegen geen moeilijkheden in den Pacific te hebben en Japan ter wille te zijn. Niettemin

1) c. f. Young, „Special Position", p. 193 en vlg.

2) Mac Murray, II, p. 1394.

was een deel der publieke opinie in de Vereenigde Staten verontwaardigd, vooral bij de Republikeinen, in wier kringen deze stap de grootste fout van het Wilson-régime is genoemd ¹⁾. De Chineesche Regeering protesteerde tegen deze overeenkomst met de sterke argumenten, dat geografische nabijheid alleen geen rechten kon verschaffen, voor zoover deze niet uitdrukkelijk in bestaande verdragen waren vastgelegd, en dat zij zich niet gebonden kon achten door overeenkomsten tusschen twee andere mogendheden.

Wanneer men de Lansing-Ishii-overeenkomst alleen op haar juridisch gehalte onderzoekt, verbaast men zich over de beteekenis, die er allereerst aan werd gehecht. De bepaling, dat geografische nabijheid bijzondere relaties tusschen landen scheidt, heeft geen enkel rechtsgevolg. Men zou tot vreemde conclusies moeten komen, indien dit wel het geval was, aangezien dan ieder land „special interests” bij zijn buurman zou hebben. Zulk een bepaling is juridisch even weinig relevant als de bekende verklaring van Baldwin in het Lagerhuis in het najaar van 1934, dat de grenzen van Engeland aan den Rijn liggen. Staatssecretaris Lansing heeft naderhand dan ook verklaard, dat deze bepaling slechts de erkenning inhield van de bijzondere rechten en economische belangen, die Japan reeds had verkregen, en zeer zeker geen politieke concessies aan Japan. Dan was de verklaring echter volkomen overbodig. Ishii heeft er in zijn memoires m.i. dan ook terecht de aandacht op gevestigd, dat, al mocht ook onder „special interests” niet de erkenning van een alleen aan Japan toekomend recht van economische penetratie kunnen worden verstaan, omdat dit in strijd zou zijn met de „open deur”-beginselen, welke bij diezelfde gelegenheid nogmaals werden beleden, toch ook niet aan te nemen is, dat deze woorden volstrekt niets hebben bedoeld ²⁾. De derde mogelijkheid was echter: een politieke vrijbrief van de Vereenigde Staten aan Japan. Dit is hier bedoeld geweest; door Japan van meer, door Amerika van minder verre strekking geacht, juridisch ongrijpbaar, doch vooral psychologisch van beteekenis. In de geheele wereld heeft het den indruk gewekt, dat Amerika hiermee aan Japan de vrije

1) Archimbaud: „La Conférence de Washington”, p. 41.

2) Young, „Special Position”, p. 387. Walter Young beweert, dat de overeenkomst van geen enkele beteekenis is, „Special Position”, p. 229. Doch hier maakt hij den indruk al te loyaal te staan ten opzichte van het beleid van zijn Regeering.

hand in het Verre Oosten liet, en Japan heeft in Mantsjoerije, om pressie te kunnen uitoefenen, dien indruk zorgvuldig gecultiveerd. De Vereenigde Staten hebben hun stap dan ook steeds betreurd en uitdrukkelijk na de conferentie van Washington op den 14den April 1923 deze overeenkomst door een notawisseling met Japan een einde doen nemen.

b - Het Internationale Bankconsortium

Intusschen hadden de Lansing-Ishii-overeenkomst eenerzijds en de groote financieele bedrijvigheid van Japan in Mandsjoerije anderzijds de bezorgdheid gewekt van de mogendheden, welke belang hadden bij handhaving van de „open deur” in China. In den loop van het jaar 1918 werd in de Vereenigde Staten zelf voor het eerst het denkbeeld geopperd, door een nieuw internationaal bankconsortium aan het dreigende Japansche monopolie op financieel gebied in China een einde te maken. In 1919 openden Amerikaansche, Engelsche, Fransche en Japansche bankiersgroepen onderhandelingen met elkander, welke tot een geordende internationale financieele actie in China moesten voeren. In den loop van deze onderhandelingen kwam de positie van Japan in Mantsjoerije in het middelpunt der besprekingen te staan. Terwijl men omtrent de rechtsverhoudingen tot Mantsjoerije tot nu toe nog steeds in vage begrippen als „open deur” en „special interests” had gesproken, werden thans voor het eerst Japan's rechten in Mantsjoerije getoetst en scherper omgrensd. In dit verband gezien, zijn de onderhandelingen over het internationale bankconsortium van beteekenis geweest.

Japan probeerde reeds dadelijk Mantsjoerije uit te zonderen van de bevoegdheidssfeer van zulk een consortium met een beroep op zijn „special position” aldaar. Het eenige, wat van dezen eisch in den loop der onderhandelingen is overgebleven, was de toezegging door de andere mogendheden, dat zij hare bankiers niet zouden steunen, als dezen zouden trachten zich in te laten met de financiering van enkele bepaalde, met name genoemde projecten, waarop Japan reeds een recht van optie had. Engeland verzette er zich uitdrukkelijk tegen, dat een bepaald gedeelte van Mantsjoerije zou worden aangewezen als gebied, waarop alleen Japansche financiers zouden mogen opereeren, om maar iederen schijn van een invloedssfeer te vermijden ¹⁾.

1) „The Consortium”, p. 45, Pamphlet no. 40, Division of International Law, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1921.

Daarmee begrensde het dus in sterke mate zijn eigen erkenning van Japansche „special interests” uit 1905. Dat Japan recht van optie zou hebben op de financiering van spoorwegen in West-Mantsjoerije, met name het Taonan-Jehol-project, werd eveneens uitdrukkelijk ontkend. Daarmee ontviel gedeeltelijk de basis aan een der Nishihara-leeningen, de overeenkomst betreffende de vier Mantsjoerische en Mongoolsche spoorwegen. Aan de competentie van het consortium werden alleen onttrokken (en daardoor de Japansche rechten van controle op bouw of exploitatie van deze spoorwegen erkend): de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg met zijn zijlijnen en bijbehorende mijnen, en de spoorlijnen (en projecten) Kirin-Kainei, Tsjengtsjatoen-Taonan, Tsjangtsjoen-Taonan, Kaiyuan-Kirin, Kirin-Tsjangtsjoen, Hsinmintoen-Moekden en Seping kai-Tsjengtsjatoen¹⁾. De eenige concessie, welke de andere mogendheden aan Japan met betrekking tot zijn algemeene positie in Mantsjoerije hebben willen doen, is een verklaring, dat het consortium niet de onafhankelijkheid of de vitale belangen van Japan in gevaar mocht brengen²⁾, een volkomen overbodige geruststelling.

De overeenkomst, waarbij het Internationale Bankconsortium in het leven werd geroepen, werd op 15 October 1920 te New-York geteekend, voor den duur van vijf jaar. In het volgend jaar heeft de Chineesche Regeering haar instemming met het consortium te kennen geven.

De onderhandelingen over het consortium waren overigens belangwekkender dan de werkzaamheden ervan. Want het consortium heeft nooit één cent in Mantsjoerije gestoken. De toestand in China was niet van dien aard, dat de Europeesche en Amerikaansche bankiers op

1) In een brief van den Amerikaanschen gedelegeerde Lamont op 11 Mei 1920 aan den Japanschen gedelegeerde Kajiwara, „The Consortium”, p. 61. Denselven dag antwoordde Kajiwara, dat hij deze voorwaarden accepteerde en de Japansche Regeering thans geen bezwaar meer had tegen het consortium. c. f. Young, „Special Position”, p. 287. De geprojecteerde spoorlijnen Tsjangtsjoen-Taonan en Kaiyuan-Kirin brachten wij niet afzonderlijk ter sprake. Zij vormden een onderdeel van de overeenkomsten betreffende vijf spoorwegen in 1913 en vier spoorwegen in 1918, Mac Murray, II, p. 1054 en 1448. In 1931 was alleen een gedeelte van het traject van Kaiyuan naar Hailoeng voltooid; onze kaart, die deze lijn als voltooid voorstelt, is op dit punt, volgens de gegevens van de Lytton-commissie, onjuist.

2) Young, „Special Position”, p. 275.

zuiver economische gronden de financiering van spoorwegen of industrieele ondernemingen in Mantsjoerije hebben aangedurfd. Doch de onderhandelingen over het consortium hebben de „special position” van Japan gereduceerd tot haar juridische afmetingen.

De werkelijke proporties van Japan's positie in Mantsjoerije heeft het consortium niet aangetast, ofschoon het op dat oogenblik voor de andere mogendheden misschien nog mogelijk geweest was, door een actieve economische politiek de „open deur” in Mantsjoerije te realiseeren. Ten slotte was Mantsjoerije toen nog slechts weinige jaren centrum van internationale belangen en belangstelling. De politieke omstandigheden waren op dat oogenblik ook gunstig voor een internationaal optreden: Rusland was juist van het tooneel verdwenen; de persoon van Tsjang Tso-lin waarborgde een behoorlijk Chineesch bewind met een ruime mate van autonomie, zonder twijfel de beste bestuursvorm voor Mantsjoerije; en in Oost-Siberië stond in die jaren een tamelijk aanzienlijke troepenmacht der geallieerde mogendheden, welke een gemeenschappelijke regeling der Mantsjoerische aangelegenheden zoo noodig eenige kracht had kunnen bijzetten. De situatie in het Verre Oosten was plastisch genoeg, om ieder handelend optreden blijvend effect te doen sorteeren. Maar het consortium bepaalde zich tot een Platonische afbakening van rechten, het eenige wat op dat oogenblik geen enkel effect kon teweeg brengen.

Langs zuiver economischen weg was het inderdaad wel moeilijk voor andere mogendheden veel te ondernemen in een land, waar bijna alle economische diensten in Japansche handen waren en waar de yen als betaalmiddel de monetaire situatie beheerschte en aan Japansche kooplieden steeds een voorsprong garandeerde. Zonder een gelijktijdig politiek accord was de „open deur” niet meer te verwezenlijken. De conferentie van Washington bracht een politiek accord, doch te laat en te weinig concreet. De „open deur” werd langzaam maar zeker gesloten.

c - De conferentie van Washington

De conferentie van Washington, welke in 1921 door President Harding werd bijeen geroepen om een einde te maken aan de toenemende politieke spanning in den Pacific, zag zich voor twee groepen van problemen geplaatst: de bewapening ter zee en een aantal hangende kwesties in het Verre Oosten, welke voor het meerendeel met China

verband hielden. Wat de bewapening ter zee betreft, heeft de conferentie inderdaad een belangrijke ontspanning kunnen teweeg brengen. De invloed der conferentie op de situatie in China is echter uiterst gering geweest, daar men zich bepaalde tot een verdrag, dat algemeene richtlijnen gaf voor de Chineesche kwesties, maar bijna alle details onopgelost liet. Daardoor heeft Washington aan de Japansche positie in Mantsjoerije wel eenige algemeene grenzen gesteld, doch die positie overigens volkomen ongeschokt gelaten.

De conferentie heeft zich niet uitgesproken over de geldigheid van de Chineesch-Japansche verdragen met notawisseling van 1915 en niets veranderd aan de rechtspositie van het pachtgebied Kwantoeng, den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg en den spoorweg Moekden-Antoeng. Wel trachtte de Chineesche delegatie op deze conferentie, waar de stemming gunstig was voor China, herziening van de verdragen van 1915 te krijgen, maar Japan verzette zich hardnekkig tegen deze poging en wist de conferentie er toe te bewegen, de kwestie der verdragen van 1915 als een aangelegenheid tusschen Japan en China alleen te beschouwen, welke die twee landen onderling moesten regelen.

Enkele bepalingen der verdragen van 1915 heeft Japan echter in Washington onder de pressie der mogendheden ongedaan gemaakt ¹⁾. In de eerste plaats liet Japan den eisch vallen, dat Japanners in Mantsjoerije de voorkeur zouden genieten, indien de Chineesche Regeering behoefte zou hebben aan buitenlandsche adviseurs op politiek, financieel of militair gebied, of voor politie-doeleinden. In de tweede plaats verviel de eisch, dat Japansche financiers het eerst in aanmerking zouden komen, indien de Chineesche Regeering behoefte gevoelde aan buitenlandsch kapitaal in Mantsjoerije. Deze eerste eisch was in de praktijk steeds meer overbodig gebleken, zoodat dit offer niet al te groot was. En wat den tweeden eisch betreft, oogstte Washington het resultaat van de onderhandelingen van het Internationale Bankconsortium.

Dit laatste was ook het geval met het standpunt, dat de conferentie ten opzichte van den aanleg van nieuwe spoorwegen heeft ingenomen. De conferentie legde zich neer bij een verklaring van Japansche zijde,

1) c. f. Young, „Special Position”, p. 288 en vlg. Zie ook bijlage P van het Nederlandsche Witboek („Verslag en diplomatieke bescheiden betreffende de Conferentie van Washington”, 1922).

waarin als gedragslijn voor de toekomst werd verwezen naar de regeling, welke het consortium hiervoor had getroffen. Wat de bepaling uit de verdragen van 1915 betreft, op grond van welke Japanners het recht kregen te reizen, verblijven, handel te drijven en land te pachten in Zuid-Mantsjoerije, verklaarden de Vereenigde Staten op de conferentie uitdrukkelijk, dat dit niet als een uitsluitend Japansch voorrecht kon worden beschouwd en dat Amerika zich op dit punt bij China op de meestbegunstigingsclausele zou beroepen. Dit neemt niet weg, dat alleen Japan van dit voorrecht heeft gebruik gemaakt en zijn positie in Mantsjoerije er zeer door heeft versterkt. Buiten Mantsjoerije moest Japan echter een offer brengen van meer beteekenis: Kiautsjou en de provincie Sjantoeng met haar spoorweg werden bij verdrag van 4 Februari 1922 weer teruggegeven aan China. De verschillende regelingen, welke de conferentie van Washington voor de diverse Pacificproblemen heeft getroffen, zijn in Japan, dat op de conferentie in een voortdurend defensieve houding werd gedrongen, dan ook als een soort nederlaag gevoeld. Onaangetast bleef alleen, ondanks eenige besnoeiingen, Japan's positie in Mantsjoerije. Het belangrijkste resultaat van de conferentie van Washington met betrekking tot China is geweest het z.g. Negen-Mogendheden-verdrag ¹⁾ van 6 Februari 1922, dat een algemeene regeling gaf van de rechtsbeginselen en de politiek, welke de betrokken mogendheden ten opzichte van China moesten in acht nemen ²⁾. Het geheele verdrag is niet anders dan een uitvoerige bekrachtiging van de beginselen der „open deur”. De betrokken mogendheden verbinden zich de soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale en administratieve integriteit van China te eerbiedigen. Zij mogen geen misbruik maken van de omstandigheden in China om bijzondere rechten en voorrechten te bedingen. China moet de gelegenheid hebben volkomen ongehinderd een krachtig en stabiel bewind tot stand te brengen. De beginselen van de „open deur”, gelijke rechten voor alle mogendheden tot het bedrijven van handel en industrie in China, worden uitdrukkelijk herhaald.

Van belang is vooral de bepaling van artikel 3, dat het „open deur”-

1) Deze negen mogendheden waren: de Vereenigde Staten, Engeland, Japan, China, Frankrijk, Italië, Nederland, België en Portugal.

2) „Conference on the Limitation of Armament”, Washington 1922, p. 1621-1629.

beginsel impliceert, dat de mogendheden haar onderdanen niet zullen helpen, wanneer dezen zouden trachten tot stand te brengen:

- a) „any arrangement which might purport to establish in favour of their interests any general superiority of rights with respect to commercial or economic development in any designated region of China;
- b) any such monopoly or preference as would deprive the nationals of any other Power of the right of undertaking any legitimate trade or industry in China, or of participating with the Chinese Government, or with any local authority, in any category of public enterprise, or which by reason of its scope, duration or geographical extent is calculated to frustrate the practical application of the principle of equal opportunity”.

Ook China is door deze bepalingen gebonden. Verdere bepalingen verplichten trouwens China uitdrukkelijk op het gebied van spoorwegen geen enkele discriminatie toe te passen op grond van een bepaalde nationaliteit.

Het Negen-Mogendheden-verdrag, dat het regime bevat, waaronder ook thans nog de betrekkingen der mogendheden met China rechtens staan, maakte dus voor goed een eind aan alle aanspraken op invloedssferen, „special interests” e.d., welke in de voorafgaande jaren zulk een rol hadden gespeeld. Daardoor werden de relaties met China voor de toekomst op een zoowel juridisch als politiek zuivere basis geplaatst, in overeenstemming met de positie van China als lid van den Volkenbond.

De bezwaren echter van dit en dergelijke pacten, welke algemeene richtlijnen opleggen zonder de concrete historische situatie van haar eigen structuur uit te ordenen, worden tegenwoordig aan den lijve gevoeld. Slechts een procedure kan, en moet zelfs, in algemeene lijnen worden opgelegd; een verdrag, dat orde in de internationale betrekkingen van China wil scheppen, moet echter meer dan een procedure geven. Voor zoover het Negen-Mogendheden-verdrag niet meer dan een rationalistische constructie is geweest, was het gedoemd in het gedrang te geraken in een donkere periode der geschiedenis. En het kan dan ook geen verbazing wekken, dat, in een gecompliceerde en primitieve samenleving als het Verre Oosten, naarmate de algemeene norm, waaronder de relatie der mogendheden tot China stond, aan helderheid, precisie en ook rechtvaardigheid, in den zin van: gelijke behandeling, won, zij achteruit ging in reële beteekenis. Voor

de twee groote buurlanden van China is het Negen-Mogendheden-verdrag in de praktijk nooit een belemmering gebleken voor verdere expansie in China. Rusland was geen partij bij het verdrag, ofschoon Buiten-Mongolië practisch in Russische handen was en Rusland nog steeds de rechthebbende was in de zone van den Oost-Chineeschen Spoorweg. Japan was wel partij en zag zich in zijn aanspraken gedwarsboomd. Maar ook alleen in die aanspraken, waarbij volgens de definitie van art. 3a Japanners zouden trachten „to establish in favour of their interests any *general* superiority of rights”. Dit laatste is een belangrijk voorbehoud, zoo belangrijk, dat de geheele Japansche positie in Mantsjoerije er onder valt.

Van dit oogenblik af is de Japansche rechtspositie duidelijk. Japan bezat een groot aantal concrete, bijzondere, bij aparte verdragen verkregen concessies en voorrechten, welke alle tezamen nooit één algemeenen rechtstitel konden opleveren, maar in de praktijk wel aan Japan een algemeen toezicht op Mantsjoerije verzekerden. Japan's rechten verschilden in quantiteit, niet in qualiteit van die der andere mogendheden. Maar in de praktijk speelde Japan een rol in Mantsjoerije, die kwalitatief volkomen van die der andere mogendheden (behalve Rusland) verschilde. Voor het recht had dit een ernstig gevolg: voor de handhaving van zijn werkelijke positie en voor de verwezenlijking van zijn aspiraties gaf Japan, zoolang er algemeene grenzen aan zijn penetratie waren gesteld, aan zijn bijzondere verdragsrechten in vele gevallen zulk een wijde strekking, dat deze ieder Japansch optreden konden rechtvaardigen. Administratierecht werd economisch monopolie, door troepen beschermd; verbod van parallelspoorwegen werd spoorwegmonopolie, enz. China kon protesteeren, maar de conferentie van Washington heeft deze anomalie bewust laten voortbestaan. Zulk een situatie ondermijnt echter ten zeerste de beteekenis der verdragen tusschen twee partijen; hoe vaker Japan zich bij zijn activiteit in Mantsjoerije op de verdragen beriep, des te meer werden deze eigenlijk buiten werking gesteld. De rechtsnormen losten zich op in vrijbrieven, maar dat is tevens het einde van een rechtsverhouding. Reeds lang vóór 1931 waren de verdragen tusschen Japan en China op vele punten buiten werking. Door de détails op hun beloop te laten, heeft Washington ten slotte ook de algemeene rechtsverhouding, het kader waarbinnen dit alles behoorde te blijven, niet kunnen redden. Het Negen-Mogendheden-verdrag is een Pyrrhus-

overwinning gebleken. Negen jaar later was in Mantsjoerije de „open deur” dicht.

3 - MANTSJOERIJE NA DE CONFERENTIE VAN WASHINGTON

a - De positie van Rusland

Na de conferentie van Washington, welke de algemeene richtlijnen bevestigde voor de politiek der mogendheden ten opzichte van China en aan China zelf een zekere moreele genoegdoening schonk, maar alle concrete problemen in Mantsjoerije onopgelost liet, verdwijnt het Verre Oosten weer uit de internationale belangstelling. De mogendheden hadden zitting gehouden, controle geoefend en de „open deur” schijnbaar afdoende bevestigd. Na eenige jaren van intensieve internationale bemoeiing vinden Japan en China in 1922 elkander weer, „enfin seuls”. De grondslagen voor het conflict van 1931 waren reeds lang gelegd en door Washington niet verstoord. In deze jaren tusschen 1922 en 1931 is het conflict langzaam gerijpt, en de andere mogendheden hebben er zich pas weer mee ingelaten toen het te laat was en Genève voor het fait accompli stond.

In menig opzicht waren de jaren na Washington in Mantsjoerije merkwaardig. Zoowel de Japansche als ook weer de Russische invloed namen toe, maar tevens steeg zienderoogen de Chineesche invloed en het Chineesche gezag. Daardoor kwamen alle verdragen, die de verhouding der drie mogendheden in Mantsjoerije regelden, onder voortdurend toenemende spanning te staan. Zonder dat groote veranderingen in de rechtsverhoudingen plaats vonden — vergeleken met de voorgaande jaren heeft Japan tusschen 1922 en 1931 slechts weinig nieuwe concessies verkregen — steeg het aantal incidenten en conflicten onrustbarend.

In de eerste jaren na de revolutie van 1917 was de invloed van Rusland in Mantsjoerije vrijwel geheel teloor gegaan. Een troepenmacht der Geallieerden ondernam in 1918 op voorstel der Vereenigde Staten een expeditie in Siberië en Noord-Mantsjoerije tot herstel der orde. Aanleiding tot dit optreden vormden groote onbeschermden voorraden oorlogsmateriaal, welke in Wladiwostok lagen opgeslagen, en een leger van 50.000 Tsjechen, dat van het Oostfront door Siberië trok en hulp noodig had om weg te kunnen komen uit het Russische gebied.

Intusschen had China den Oost-Chineeschen Spoorweg in bezit ge-

nomen, de voorrechten, welke in 1896 aan Rusland waren gegeven, herroepen en zich medezeggenschap in de exploitatie verzekerd. De Russische troepen in de spoorwegzone werden ontwapend en door Chineesche soldaten vervangen; de exterritorialiteit en de eigen rechtbanken werden aan de Russen ontnomen en door Chineesche administratie en jurisdictie vervangen; in 1922 werd de spoorwegzone als een bijzonder district onder een administrateur geplaatst, welke regelrecht aan Moekden verantwoordelijk was; practisch werd de Russische invloedssfeer door maarschalk Tsjang Tso-lin geliquideerd ¹⁾. Van Russische zijde was trouwens in de eerste jaren der revolutie eenige malen verklaard, dat men de imperialistische politiek van het Tsarenrijk wenschte te verloochenen en China zonder vergoeding weer in het bezit van den spoorweg wilde stellen, verklaringen welke de Sowjet-onderhandelaars in de volgende jaren in een moeilijk parket brachten, toen zij de rechten van het Tsarenrijk kwamen opeischen. In 1924 kwam een regeling tot stand tusschen China en Rusland, waarbij de Oost-Chineesche Spoorweg tot een zuiver commercieele onderneming werd gemaakt, in de exploitatie van welke China eveneens betrokken zou worden ²⁾. Rusland zou echter den „general manager” mogen benoemen. Deze functionaris had zulke ruime bevoegdheden, dat Rusland practisch een groot deel van zijn economischen invloed in Noord-Mantsjoerije wist te herwinnen. Talrijk waren de incidenten in deze jaren tusschen den „general manager” en het bewind van Moekden ³⁾. Over het algemeen wist Tsjang Tso-lin

1) c. f. Lytton-rapport, p. 34 en 35.

2) Dit verdrag werd eerst met de Regeering van Peking gesloten. Daar Tsjang Tso-lin in deze materie het gezag van die regeering echter niet erkende, werd in hetzelfde jaar het verdrag nogmaals gesloten, ditmaal tusschen Rusland en het bewind van Moekden (c.f. Hoofdstuk I). Young, „International Relations”, p. 283 en vlg.

3) Berucht werd vooral het z.g. Iwanoff-incident in November 1925. Tsjang Tso-lin werd plotseling bedreigd door een muiterij van een zijner generaals, Kwo Soeng-lin, en ontbood troepen uit het noorden des lands. De „general manager” van den Oost-Chineeschen Spoorweg, Iwanoff, eischte echter voor dit troepenvervoer vooruitbetaling, wat sedert 1918 voor Chineesche soldaten niet meer was gevraagd. Daar oponthoud voor Tsjang Tso-lin critiek dreigde te worden, namen de Chineesche troepen Iwanoff en nog drie andere Russische directeuren van den spoorweg gevangen. Op een krachtdadig protest van de Russische Regeering werd Iwanoff weer in zijn functie hersteld. Het betreffende punt van geschil werd echter nooit opgelost. Tsjang Tso-lin onderdrukte de

echter steeds meer medezeggenschap in den spoorweg te verkrijgen, en in overeenstemming met zijn zeer actieve economische politiek telkens bepaalde functies van de spoorwegmaatschappij, welke door Russen werden uitgeoefend, in Chineesche handen te brengen.

Na de overeenstemming tusschen Tsjang Hsuè-liang en de Regeering van Nanking in 1928 werd zelfs een poging ondernemen den Russischen invloed definitief te breken. In 1929 namen de Chineezzen bezit van den spoorweg, vervingen de Russische beambten door Chineezzen en zetten vele Russen gevangen. Als voorwendsel gold, dat de Russen, in strijd met de desbetreffende bepalingen van het verdrag van 1924, aan communistische propaganda hadden gedaan, wat waarschijnlijk ook wel het geval zal zijn geweest. Voor de Chineezzen was dit echter veel meer een aanleiding om te trachten den spoorweg terug te krijgen, dan de eigenlijke reden tot zulk kras optreden tegen de gevestigde Russische rechten. Het gevolg was een militaire expeditie van Rusland in Noord-Mantsjoerije, welke snel succes opleverde. In December 1929 werd in Habarovsk een protocol geteekend, waarbij de status quo ante werd hersteld. Merkwaardig was alleen, dat Rusland dit optreden tegenover de andere mogendheden, welke aan het Kellogg-pact herinnerden, verdedigde met er op te wijzen, dat dit geen oorlog was, maar noodzakelijke zelfverdediging. Voor het eerst zien wij hier een oorlog, die, omdat het Kellogg-pact het beginnen van een oorlog nu eenmaal moeilijk maakt, niet meer oorlog heet. Op kleine schaal voltrok zich dus in 1929, wat Japan twee jaar later op groote schaal zou herhalen. Ook hierin is Rusland weer Japan tot leermeester geweest. Overigens had Rusland in dit geval eenige reden tot verontwaardiging, zeker meer dan Japan in 1931.

Rusland wist dus tegenover de opdringende Chineesche activiteit door een kleinen oorlog zijn spoorweg te handhaven. Toen Japan echter eenmaal Mantsjoerije had bezet, heeft Rusland er niet een grooten oorlog voor willen riskeeren, en na eindelooze onderhandelingen in Maart 1935 zijn eens zoo machtigen spoorweg, en daarmee zijn eerstgeboorterecht in Mantsjoerije, voor 170 miljoen yen verkocht.

muitserij, mede door optreden van Japan, dat een neutrale zone afkondigde ter weerszijden van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg; deze zone belette Kwo Soeng-lin verder op te trekken. Zulk een episode leert, meer dan vele verdrags-takten, de eigenaardige beteekenis, welke de twee vreemde spoorwegen in Mantsjoerije hadden.

b - Chineseesche activiteit

Het échec van China inzake den Oost-Chineeschen Spoorweg in 1929 gaf de grens aan van de Chineseesche activiteit in Mantsjoerije; indirect versterkte dit het Japansche prestige, want het gaf een schok aan het Chineseesche zelfvertrouwen, dat na Washington zeer was toegenomen. Het bewind van Tsjang Tso-lin en zijn zoon heeft vooral in de jaren na 1925 goed werk gedaan in Mantsjoerije. Het Chineseesche initiatief nam sterk toe, wat met name tot uiting kwam in den bouw van een aantal belangrijke nieuwe spoorwegen, welke geheel met Chineesch kapitaal werden gefinancierd. De belangrijkste van deze lijnen waren die van Tahoesjan naar Toengliau (Paiyintalai) met aansluiting via Tsjengtsjatoen naar Taonan en Angangtsji, en de lijn van Moekden via Hailoeng naar Kirin.

De eerste lijn, welke in 1927 werd voltooid, bood de mogelijkheid West-Mantsjoerije onafhankelijk te maken van den Zuid-Mantsjoerijnschen Spoorweg. Vooral de geprojecteerde verlenging van deze lijn van Toengliau regelrecht naar Taonan en van daar naar Mantsjoeli, in het uiterste noord-westen van Mantsjoerije, waar de Oost-Chineesche Spoorweg het land binnen komt, zou den Chineeschen invloed in deze gebieden volkomen hebben bevestigd. Deze lijn maakte echter thans reeds een groot deel van het verkeer over Taonan en Angangtsji onafhankelijk van den Zuid-Mantsjoerijnschen Spoorweg. Via de Peking-Moekden lijn mondde dit nieuwe spoorwegsysteem uit in de haven van Hoeloetau. Deze haven werd door de Nederlandsche Maatschappij voor Havenwerken aangelegd en zou zonder het ingrijpen van Japan in 1931 wellicht een belangrijke toekomst hebben gehad, ten koste van Dairen. In de laatste jaren vóór 1931 brachten de samenhangende Chineseesche spoorwegen door sterke daling van den zilverkoers en een agressieve vracht-tarievenpolitiek inderdaad schade toe aan den Zuid-Mantsjoerijnschen Spoorweg. Wat door Tsjang Tso-lin aanvankelijk waarschijnlijk begonnen was om onafhankelijk troepenvervoer mogelijk te maken (Ivanoff-incident!), bleek in de volgende jaren van groote economische beteekenis te zijn. Ongemerkt dreigde het oude Tsjintsjou-Aigoen-plan, dat indertijd een eind aan het monopolie van den Zuid-Mantsjoerijnschen Spoorweg had willen maken, in deze lijnen te herleven.

De tweede lijn, welke van Moekden tot Hailoeng in 1928 en van Hailoeng tot Kirin in 1929 werd voltooid, vormde een dergelijke aan-

sluiting op de Peking-Moekden-lijn, ditmaal in Oost-Mantsjoerije. De Japanners protesteerden heftig tegen den bouw van dezen spoorwegen, zonder dezen echter te kunnen beletten. Toen de Chineezzen b.v. met de lijn Moekden-Hailoeng begonnen, beriep Japan zich op de bepalingen van de vijf-spoorwegen-overeenkomst van 1913 en de vier-spoorwegen-overeenkomst van 1918, ofschoon de Japansche optie op de financiering van deze lijn volgens de genoemde overeenkomsten alleen zou gelden, indien er behoefte aan *buitenlandsch* kapitaal voor deze lijnen zou ontstaan¹⁾. Onafhankelijke Chineesche activiteit, waarop Japan bij het aangaan van deze overeenkomsten niet had gerekend, vormde dus een werkelijke bedreiging voor de economische suprematie van Japan in Mantsjoerije.

Nog twee belangrijke nieuwe Chineesche spoorwegen waren de lijnen van Tsitsihar naar Kosjan en van Hoelan naar Hailoeng, waardoor nieuwe gebieden in Noord-Mantsjoerije konden worden opengelegd. Daar de Oost-Chineesche Spoorweg in die jaren ten deele ook een Chineesche onderneming was, beteekende dit, dat Japan in het noorden des lands geen invloed zou kunnen ontwikkelen.

De Chineesche activiteit beperkte zich niet tot spoorwegen, maar richtte zich eveneens op de navigatie op de groote rivieren, waarvoor Chineesche maatschappijen werden opgericht, op mijnbouw, industrie en boschbouw, zoodat naast de groote landbouwbelangen, die China reeds in Mantsjoerije had, deze laatste jaren op alle andere economische gebieden een sterke toeneming van den Chineeschen invloed te zien was. Mantsjoerije behoorde in deze jaren tot de best bestuurde en best ontgonnen gebieden van China. Tsjang Tso-lin en zijn zoon waren van meening, dat de vreemde invloeden in hun provincies slechts te keeren waren, wanneer zij zelf op ieder gebied de hand aan den ploeg sloegen.

Met dit uitgebreide spoorwegsysteem zouden zij hun land tot op zekere hoogte in de toekomst hebben kunnen bevrijden van de alleenheerschappij der Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij. Hun administratie maakte eveneens vorderingen, maar de Chineesche regeermethodes vormden toch nog steeds de schaduwzijde van hun bewind. Wel was hun gezag sterk en was er betrekkelijke rust in Mantsjoerije. Dat Japan een der hechtste stukken van China in 1931 bijna zonder

1) c. f. Young, „International Relations”, p. 281 en Mac Murray, II, p. 1054 en 1448.

moeite kon nemen, was dan ook meer te wijten aan de zwakheid van China achter Mantsjoerije, dan aan de zwakheid van het Chineesche bewind in Mantsjoerije zelf ¹⁾.

In dit verband verdient ook het feit de aandacht, dat in de laatste jaren vóór het conflict van 1931 de handel tusschen Mantsjoerije en China bezuiden den Grooten Muur in aanzienlijk sterker mate toenam dan de totale buitenlandsche handel van Mantsjoerije en dan de handel tusschen Mantsjoerije en Japan. Zoowel in absolute cijfers als relatief steeg het handelsverkeer met China. De handel van Mantsjoerije was, vooral door het toedoen van Japan, voortdurend in belang toegenomen en had zich veel sneller ontwikkeld, dan de handel van China als geheel. In 1907 vertegenwoordigde de handel van Mantsjoerije 12% van den totalen Chineeschen handel, in 1913: 17%, in 1920: 19%, in 1929: 21% en in 1930: 24% ²⁾. Japan was de belangrijkste handelspartner van Mantsjoerije, maar in de laatste jaren vóór 1931 had een duidelijke verschuiving in de richting van China plaats, die bij alles wat reeds in die richting gaande was, een belangrijk symptoom vormde van stijgenden Chineeschen invloed.

HANDELSBEWEGING VAN MANTSJOERIJE MET HET OVERIGE CHINA EN MET JAPAN IN 1929 EN 1930 ³⁾.

(Waarde in millioen Haikwan taels; percentage van de totale handelsbeweging van Mantsjoerije)

	<i>Import</i>		<i>Export</i>		<i>Totaal</i>	
	waarde	%	waarde	%	waarde	%
1929 Japan. . . .	138,8	42	168,9	40	307,6	40
— China. . . .	99,5	30	93,1	22	192,7	25
1930 Japan. . . .	120,4	40	159,3	40	279,8	40
— China. . . .	99,6	33	102,3	26	201,8	29

De laatste jaren voor 1931 hadden bovendien een geweldige immigratie van Chineezzen in Mantsjoerije gebracht; terwijl er in 1923 slechts 443.000 Chineesche emigranten binnenkwamen, steeg dit aan-

1) c. f. Lattimore, „Manchuria: cradle of conflict”, p. 289.

2) c. f. Bijlagen bij het Lytton-rapport, Special Study no. 6, „Manchuria's trade with China Proper and with foreign countries”, p. 183.

3) c. f. Special Study, no. 6, p. 186.

tal tot 532.000 in 1926, 1.178.000 in 1927, 938.000 in 1928 en 1.046.000 in 1929. In 1930 was het aantal niet meer dan 810.000, daar de economische crisis zich begon te laten gevoelen ¹⁾. Deze immigratie beteekende eveneens versterking van den Chineeschen invloed, vooral toen na den dood van Tsjang Tso-lin en de verzoening van Tsjang Hsuè-liang met Nanking de Kwomintang vat op Mantsjoerije dreigde te zullen krijgen ²⁾. Naast de eigen activiteit van het bewind van Moekden, werden de economische banden met China voortdurend nauwer. In de lijn der economische ontwikkeling gezien, is het niet toevallig geweest, dat Japan in 1931 tot militaire bezetting van het land overging.

De Chineesche invloed in Mantsjoerije, zoowel van Moekden als van Nanking, is dus vooral langs economischen weg in de jaren na Washington gestegen. Waar de economische ontplooiing tot politieke actie heeft geleid, zooals in het optreden tegen de Russen in 1929, was de grens der Chineesche mogelijkheden echter snel bereikt. Voor de positie der beide buurlanden zou deze geleidelijke economische expansie pas op de lange baan gevaarlijk hebben kunnen worden. Maar het is begrijpelijk, dat Japan zich zorgen begon te maken, vooral voor zijn potentieele belangen in Mantsjoerije. Hierin moet men een der belangrijkste oorzaken van Japan's optreden in 1931 zien: niet omdat China te slecht regeerde in Mantsjoerije, maar omdat het in economisch opzicht dreigde te goed te gaan regeeren, is Japan tusschen beide gekomen.

c - De positie van Japan

Ook de Japansche invloed in Mantsjoerije steeg echter nog na de conferentie van Washington, zij het in een langzamer tempo dan in de jaren daarvoor. De belangrijkste nieuwe rechten, welke Japan in deze jaren wist te verkrijgen, stonden weer in verband met den bouw van twee spoorwegen, waarvoor Japan het kapitaal verschaftte, in ruil voor medezeggenschap in de exploitatie. Ditmaal betrof het zelfs den bouw van twee zeer belangrijke lijnen: van Taonan naar Angangtsji, en van Kirin naar Toenhoea.

Nadat Japan reeds in 1915 het recht had gekregen de lijn Sepingkai-

1) c. f. Bijlagen bij het Lytton-rapport, Special Study, no. 3. „Chinese Migrations to Manchuria”, p. 109.

2) c. f. Hoofdstuk I.

Tsjengtsjatoen en vervolgens ook die van Tsjengtsjatoen naar Taonan te financieren, welk laatste traject in 1923 was voltooid, kwam in 1924 een contract tot stand tusschen de Zuid-Mantsjoerijsche Spoorweg-Maatschappij en het Gouvernement van Moekden, waarbij de eerste 12.920.000 yen beschikbaar stelde voor den bouw van het traject Taonan-Angangtsji ¹⁾. In 1926 was de laatste schakel in deze nieuwe verbinding van Zuid-Mantsjoerije met den Oost-Chineeschen Spoorweg voltooid.

Japan kon deze lijn financieren ondanks het feit, dat het Internationale Bankconsortium niet had toegegeven, dat Japan op de financiering ervan een optie had. Dit was wel het geval geweest met het traject Tsjengtsjatoen-Taonan, niet met dit laatste gedeelte. Tijdens de onderhandelingen over het consortium had de Japansche gedelegeerde echter de vraag gesteld, of, indien de andere bankiers niet te vinden waren voor deelneming aan een bepaald project, Japan alleen zulk een lijn mocht financieren. Een duidelijk antwoord had Japan op deze vraag niet gekregen. Daar het consortium echter niet in het leven was geroepen om den bouw van spoorwegen in Mantsjoerije te beletten, moet men aannemen, dat Japan dit recht inderdaad had ²⁾. En bij de geringe geneigdheid van de andere bankiersgroepen zich daadwerkelijk voor Mantsjoerije te interesseeren, bleef het Japansche spoorwegmonopolie in de praktijk dus onaangetast.

De bouw van den spoorweg Kirin-Toenhoea, welke het eerste gedeelte moest vormen van het project Kirin-Kainei op de grens van Korea, beteekende voor Japan de verwezenlijking van een reeds lang gekoesterd plan. Eenerzijds zou zulk een lijn een nieuwen handelsweg van Binnen-Mantsjoerije naar de oostkust van Korea tot stand brengen, waardoor de afstand tusschen de Japansche havens en industriegebieden en het centrum van Mantsjoerije aanzienlijk zou worden bekort, anderzijds zou er een voor Japan strategisch uiterst belangrijke verbinding mee tot stand zijn gebracht. Van het eerste oogenblik af, dat Japan vasten voet in Mantsjoerije kreeg, heeft het op aanleg van deze lijn aangedrongen. Verschillende malen waren hieromtrent reeds overeenkomsten met China getroffen, welke wij reeds eerder ter sprake brachten. Bij de Chineesch-Japansche overeenkomst van 1907 betreffende den bouw der lijnen Hsinmintoen-Moekden en

1) c. f. Young, „International Relations”, p. 209 en vlg.

2) c. f. Young, „Special Position”, p. 278, 279.

Kirin-Tsjangtsjoen had Japan zich reeds de optie verschaft voor de financiering van een dergelijke lijn ¹⁾). In 1909 bij het Chientao-accoord ²⁾ kwam het plan weer ter sprake en in 1918 kwam een der Nishihara-leeningen ter grootte van 10 miljoen yen op grond van het project Kirin-Kainei tot stand. Dit project behoorde dan ook tot de spoorwegen, waarvan het Internationale Bankconsortium de financiering uitsluitend met Japansch kapitaal had goedgekeurd. In 1925 werd definitief tot den bouw van het traject Kirin-Toenhoea besloten, waarvoor de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij 24 miljoen yen ter beschikking stelde ³⁾. In 1928 was de lijn voltooid.

Het traject Toenhoea-Kainei, met een verbinding naar de nieuwe Koreaansche haven Rasjin, is pas in September 1933, nadat Japan Mantsjoerije had bezet, tot stand gekomen ⁴⁾. De Chineezzen hebben de voltooiing van dit laatste gedeelte om verschillende redenen gesaboteerd. Zoo wezen zij er op, dat Japan bepaalde voorwaarden uit het Chientao-accoord van 1909 niet had vervuld ⁵⁾ en dat de leening van 1918 een Nishihara-leening was geweest en dientengevolge van onwaarde.

Ten slotte wist Japan in 1928 van Tsjang Tso-lin, welke in dat jaar in Peking in vollen burgeroorlog met de Kwomintang was gewikkeld, onder zeer onregelmatige omstandigheden en sterke pressie wederom een belofte tot voltooiing van het traject naar Kainei te verkrijgen. Tsjang Hsuè-liang weigerde echter dit nieuwe contract te erkennen, daar het zijn vader was afgedwongen onder bedreiging van een Japansch militair ingrijpen in Mantsjoerije achter zijn rug, op een oogeblik waarop hij in ernstige moeilijkheden verkeerde. De niet-voltooiing van de lijn Kirin-Kainei is ten slotte ook een der oorzaken geweest van Japan's optreden in 1931.

De nadere bijzonderheden, welke wij hier weergaven omtrent dit laatste spoorwegcontract, dat Japan met een Chineesche overheid in Man-

1) Mac Murray, I, p. 627.

2) Mac Murray, I, p. 796.

3) Young, „International Relations”, p. 212 en vlg.

4) Sedert Japan de vrije hand heeft in Mantsjoerije werden verschillende nieuwe spoorwegen aangelegd, o.a. westwaarts naar de grens van Mongolië, zoowel in Jehol als in Noord-West-Mantsjoerije; voorts in Noord-Mantsjoerije naar de Amoer, en in Oost-Kirin als onderdeel van het nieuwe spoorwegsysteem Kirin-Rasjin, c. f. „Far Eastern Survey”, 26 Februari 1936, „Continued railway activity in Manchuria”.

5) c. f. Lytton-rapport, p. 47.

tsjoerije heeft gesloten, wijzen er reeds op, dat de weerstand van Chineesche zijde tegen de Japansche penetratie was toegenomen. Inderdaad steeg het aantal incidenten met China in de laatste jaren voor 1931 aanzienlijk; de verhouding tot Mantsjoerije werd voor Japan een algemeen politiek probleem.

De Japansche politiek ten opzichte van Mantsjoerije heeft na de conferentie van Washington een zekere aarzeling vertoond, omdat de grenzen van Japan's juridische mogelijkheden zich na Washington duidelijker afteekenden. Eenerzijds was er voor Japan minder te bereiken, nu deze straffe „open deur”-politiek als richtlijn was gesteld en de Chineesche bedrijvigheid in Mantsjoerije toenam; anderzijds was Japan niet van plan zijn verstrekkende plannen met Mantsjoerije op te geven. Economisch en politiek had Japan in de laatste tientallen jaren zich zoo sterk in Mantsjoerije verwickeld, dat voor het Japansche volk alle toekomstverwachtingen zich steeds meer op het vasteland van China hadden geconcentreerd. Japan is door Mantsjoerije een continentale mogendheid geworden; en dit was voor het Japansche besef reeds lang vóór 1931 het geval. Men staat diep in een land, wanneer men er mijnbouw en nijverheid, verre het belangrijkste deel van het verkeersapparaat en het grootste deel van den buitenlandschen handel beheerscht. Wat beteekende het, dat men, zooals het Negen Mogendheden-verdrag voorschreef, de „administratieve integriteit” van China moest ontzien? De geweldige economische macht, waarover Japan beschikte, vormde ipso facto een inmenging, ook wanneer het haar niet misbruikte. Waar deze inmenging tot politieke inmenging werd, was dikwijls niet te zien. Ook wanneer Japan geen politieke inmenging wilde, werd zijn optreden als zoodanig gevoeld; en wanneer Japan wel politieke inmenging wilde plegen, behoefde zijn optreden niet als zoodanig te worden herkend.

Duidelijk kon men in deze jaren twee stroomingen in het publieke leven in Japan onderkennen, die ook in de verschillende regeeringen aan den dag zijn getreden. De Minister van Buitenlandsche Zaken Shidehara heeft tot het jaar 1927 ten opzichte van Mantsjoerije een gedragslijn van strikte onthouding van politieke inmenging in engeren zin gevolgd; Shidehara meende, dat economische samenwerking met China binnen het kader van het Negen-Mogendheden-verdrag „niet slap, maar wijs” moest worden genoemd ¹⁾. In 1928, tijdens de Ta-

1) c. f. Young, „Special Position”, p. 366.

naka-regeering, verscherpte het optreden van Japan tegen Mantsjoerije. Toen de legers van de Kwomintang dreigden Mantsjoerije binnen te rukken, kondigde Tanaka af, dat het rustig moest blijven in Mantsjoerije, aangezien Japan anders zelf „vrede en orde” zou gaan handhaven in het land. Tegen den wil van Shidehara, die in 1931 weer aan het bewind was, hebben de militaire autoriteiten in September 1931 de les van Tanaka in praktijk gebracht en het land met geweld naar haar hand gezet. Deze tweespalt in de gevoelens der Japaners ten opzichte van het Chineesche gebied, dat binnen hun machtsbereik ligt, duurt voort tot op den huidigen dag. Duidelijk ongeoorloofd was de grove politieke inmenging, waarmee Tanaka had gedreigd en die in 1931 een feit is geworden. Maar het Negen-Mogendheden-verdrag was niettemin door Japan's geheele positie zoo niet naar de letter, dan toch naar den geest reeds veel eerder geschonden. Deze positie echter, Negen-Mogendheden-verdrag of niet, was een feit; de andere mogendheden mochten het negeeren en in Japan zelf mocht men aarzelen omtrent de houding, die men er tegenover moest aannemen: men stond in Mantsjoerije en daarmee waren de problemen gesteld, niet in de laatste plaats voor het volkenrecht. Ishii, de diplomaat, eindigt de bespreking van de Lansing-Ishii-overeenkomst in zijn mémoires met de volgende lapidaire verklaring ¹⁾: „Het is dwaasheid de jaren te tellen van een gestorven kind. Ook al is de Lansing-Ishii-overeenkomst opgeheven, Japan's „special interests” bestaan onaangetaast voort. De „special interests”, die Japan in China heeft, werden niet in het leven geroepen door een internationale overeenkomst en zijn niet voor opheffing vatbaar”. Het probleem der verhouding van recht en werkelijkheid in Japan's positie in Mantsjoerije kon moeilijk scherper worden belicht; juridisch gesproken zijn deze woorden van Ishii onzin, maar practisch gesproken zijn zij niet te loochenen en is het tot op zekere hoogte dwaasheid Japan's rechten zorgvuldig te tellen, evenals „de jaren van een gestorven kind”.

SAMENVATTING

Het is niet mogelijk in het kort de verdragsrechten, waarop Japan zich in 1931 in Mantsjoerije kon beroepen, duidelijk samen te vatten, aangezien deze daarvoor te verschillend, te talrijk en dikwijls te on-

1) Ishii, „Gaiiko Yoroku”, hfdst. VI. Geciteerd door Young, „Special Position”, p. 231.

zeker zijn; slechts de belangrijkste categorieën kan men noemen. Daarbij ontkomt men er niet aan, dat het resultaat een veel te schraal beeld van de Japansche rechtspositie in Mantsjoerije geeft. Niet alleen omdat het in het algemeen „dwaasheid” is, Japan's positie met deze opsomming te willen kenschetsen; volkenrechtelijk is zulk een onderzoek geen dwaasheid. Maar omdat in een land, waar het persoonlijk gezag, het prestige van een Japanner meer waard is dan zijn rechten uit verdragen, het noemen van die rechten slechts de halve waarheid weergeeft omtrent hun beteekenis in de praktijk. Wanneer men daarbij bedenkt, dat Japan vele van de belangrijkste rechten heeft gebruikt als volmacht voor een optreden, dat veel verder ging dan op grond van die rechten strikt genomen geoorloofd was, is het wel duidelijk hoe kleurloos een samenvatting moet zijn, vergeleken bij de bonte werkelijkheid van Japan's positie in Mantsjoerije. Met dit belangrijke voorbehoud kan men dan de Japansche verdragsrechten als volgt samenvatten ¹⁾:

- 1) Bezit van het pachtgebied Kwantoeng tot 1997.
- 2) Bezit van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg en den spoorweg Antoeng-Moekden met een niet geheel onbeperkt recht van administratie in de z.g. spoorweg-zone, welke concessies eindigen resp. in 2002 en 2007.
- 3) Een aantal leeningscontracten, waarbij concessie voor den bouw van spoorwegen werd verleend aan de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij, de Yohohama Specie Bank, de Bank van Chosen, enz. Deze contracten waren gebaseerd op voorafgaande Chineesch-Japansche overeenkomsten, waarbij aan Japan een optie voor den bouw van spoorwegen in Zuid-Mantsjoerije werd verleend; als regel was deze optie slechts van kracht, indien de Chineezzen niet met eigen kapitaal den aanleg van die spoorwegen wilden of konden bekostigen. In 1931 waren de belangrijkste trajecten, welke Japan op die wijze reeds had tot stand gebracht: Hsinmintoen-Moekden, Kirin-Tsjangtsjoen, Sepingkai-Tsjengtjsiatoen-Taonan-Angangtsji, en Kirin-Toenhoea.
- 4) Een aantal industriele concessies, waaronder de kolenmijnen van Foesjoen, Yentai en Penhsihu en de ijzermijnen van Ansjan,

1) c. f. Young, „Special Position”, p. 367 en vlg., en Escarra, „Revue de Droit International”, 1932, I, p. 57.

welke voor het meerendeel in handen waren van de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij.

5) Een aantal rechten op grond van de jurisdictie, welke de Japansche Regeering, in overeenstemming met de Chineesche Regeering, over haar eigen onderdanen (de Koreanen inbegrepen) in Mantsjoerije mocht uitoefenen; deze rechten waren de algemeene exterritorialiteitsrechten, welke den Japanners een zekere immuniteit garandeerden voor de Chineesche justitie en op grond waarvan Japansche jurisdictie kon worden uitgeoefend in de „verdragsteden”, welke voor handel en verblijf van vreemdelingen waren open gesteld, en (wat nog belangrijker was) in de z.g. „spoorwegsteden”.

Afgezien hiervan hadden de Japanners op grond van het verdrag van 1915 het recht in geheel Zuid-Mantsjoerije vrij te reizen en te verblijven, handel en industrie te bedrijven en land te pachten, op voorwaarde dat zij zich hielden aan de Chineesche wetten en verordeningen in het binnenland en voorzien waren van een paspoort; een Japanner kon echter pas tot gehoorzaamheid aan de Chineesche wet worden gedwongen, nadat de Chineesche autoriteiten daaromtrent tot overeenstemming waren gekomen met den Japanschen consul ¹⁾.

Japan's rechtspositie bestond uit de som van deze bijzondere rechten en concessies. Economisch gezien vertegenwoordigden de totale Japansche investeringen in Mantsjoerije in 1931 een waarde van ruim 1,7 milliard yen ²⁾. Japan's rechten verschilden in quantiteit, niet in qualiteit van die van andere mogendheden; er bestond geen algemeene norm, hetzij „special position”, hetzij „invloedssfeer”, of wat ook, waarop de Japansche positie in Mantsjoerije als geheel kon worden gebaseerd. Daarom waren Japan's rechten niet in strijd met de „open deur”-beginselen, die vóór alles wilden voorkomen, dat de positie van de ééne mogendheid van een andere juridische qualiteit zou zijn, dan die van de andere mogendheid.

Door den toestand van overgang, waarin China verkeerde, en door

1) c. f. Lytton-rapport, p. 53 en Mac Murray, II, p. 1227.

2) Volgens de volgende specificatie. Zie de bijlagen van het Lytton-rapport, Special Study, no. 7, „Chinese, Japanese and other foreign investments in Manchuria”, blz. 203. Zie ook Japan-Manchoukuo-Year-Book 1935, p. 626. Het onderstaande geeft den stand op einde Maart 1931 weer.

het snel verloop der Japansche penetratie was er echter een incongruentie ontstaan tusschen Japan's rechtspositie en Japan's feitelijke

JAPANESE INVESTMENTS IN MANCHURIA

Investors	Items of investment	Amount (Yen)
Direct Under- takings . . .	Railway	270.230.960
	Railway Workshops.	6.465.032
	Harbours and Wharves	83.200.948
	Coal Mines.	117.871.977
	Oil Shale Plant.	8.824.461
	Iron Works	27.716.716
	Chemical Fertilizer Manu- facturing Plant.	50.939
	Sanitation	15.842.006
	Education	14.304.671
	Municipal Undertakings	146.125.530
	Others.	51.435.966
	Total	742.069.206
South Manchuria Railway Company	Securities of affiliated Companies and Public Bonds	93.391.089
	Loans to Chinese Railways and for Encour- aging Industries	69.185.869
	Cash Advanced for Contract Construction of Chinese Railways, Deposits, Uncollected Credits, etc.	158.158.384
	Total.	320.735.342
	TOTAL.	1062.804.548
Japanese Government's Guarantee	Loans to Chinese Government.	98.730.823
		20.282.080
Japanese Corporations. Individuals	Loans to Chinese Government and In- dividuals	439.003.410
		94.991.560
Japanese Corporations. Individuals	Capital Funds invested by Corporations. Capital Funds invested by Individuals.	554.277.050
		1715.812.421
	Total.	554.277.050
	GRAND TOTAL	1715.812.421

positie. Dit gold zoowel voor de plurilaterale verdragen betreffende China, de „open deur“-overeenkomsten en het Negen-Mogendheden-verdrag, als voor de bijzondere bilaterale verdragen tusschen Japan en China, die wij hier hebben weergegeven.

Zooals wij zagen, bestond er tusschen de positie van Japan en die van de andere mogendheden (behalve Rusland) vóór 1931 in Mantsjoerije zulk een belangrijk onderscheid, dat de meerdere rechten en belangen aan de Japansche positie een geheel eigen qualiteit hadden verleend. Japan's juridisch onhoudbare „special position“ deed in de praktijk zeker niet onder voor een protectoraat of mandaat elders. Als verschil zou men kunnen opmerken, dat een protectoraat het land als geheel omvat, terwijl Japan's invloed zich geografisch voornamelijk tot de spoorweggebieden beperkte; daarentegen was de eigen Japansche economische activiteit zeer intensief en via de verkeersmiddelen bepalend voor het geheele land, terwijl in menig protectoraat de beschermende mogendheid zich niet of zeer weinig mengt in de binnenlandsche aangelegenheden van het beschermde land. Inderdaad bekleedde Japan een „special position“; voor dit gecompliceerde verschijnsel is moeilijk een equivalente volkenrechtelijke qualificatie te vinden.

Het begrip, dat met de woorden „special position“ of „special interests“ wordt aangeduid, was bovendien in Mantsjoerije niet onbekend. De verschillende Mongoolsche stammen hadden hun bijzondere gebieden, hun reservaten zou men kunnen zeggen; het bestaan van deze Mongoolsche invloedssfeer heeft er zelfs toe geleid, dat men in het huidige Mandsjoekwo een nieuwe provincie, Hsingan, heeft gevormd, die den Mongolen een zekere mate van eigen administratie garandeert. En bij de grens van Korea woonden talrijke Koreanen vereenigd in een gebied met een aparte administratie, het district Chientao. Een Russisch en een Japansch spoorwegdistrict behoeften dus als zoodanig nog niet inbreuk te maken op de structuur van het land. Maar het feit, dat de Japansche penetratie op westersche leest was geschoeid, werkte onwillekeurig ontwrichtend op de oude stabiliteit van naast elkander liggende belangengebieden. Of men het wilde of niet, de technische en organisatorische macht van de Zuid-Mantsjoerijische Spoorweg-Maatschappij overschaduwde die van alle andere organisatievormen en was er toe voorbestemd steeds meer het zwaartepunt in Mantsjoerije in Japansche handen te leggen. Japan

vervulde de rol van het westersche land in een oostersche maatschappij, en dat beteekent dat zelfs de meest gematigde Shidehara-regeering onwillekeurig en ongemerkt de grenzen van haar verdragsrechten, men zou bijna zeggen: *moest* overschrijden. Tot het optreden van September 1931 had dit niet behoeven te leiden; daarin domineerde een imperialistische factor in den ongunstigsten zin. Maar ook indien men dezen factor in de geheele Japansche penetratie zou kunnen wegdenken, zou men het probleem houden, dat Japan, eenmaal rechtsgeldig in het land staande, door het enkele feit van zijn aanwezigheid een machtige „special position” bekleedde, die een permanente schending, zoowel der plurilaterale verdragen betreffende China als der bilaterale verdragen met China, vormde. Men kan moeilijk meer spreken van een „open deur”, als één land allerlei voorrechten geniet, die andere landen missen: het gebruik van den yen, verschillende financieele en economische discriminaties, b.v. geheime differentieerende spoorwegtarieven, een Japansch verkeersmonopolie, dank zij het pachtgebied met de haven Dairen en den spoorweg, het recht van Japanners om vrij te reizen, te verblijven en land te pachten in het binnenland, enz. Men heeft echter op de conferentie van Washington willens en wetens voor dit feit zijn oogen gesloten en daarmee de bestaande spanning tusschen de werkelijke toestanden en de collectieve verdragen betreffende China versterkt.

Vooral belangwekkend voor ons onderwerp is echter, welken invloed de Japansche penetratie op de bilaterale verdragen met China heeft gehad. Ook hier beteekende Japan's positie op vele punten een schending der strikte verdragsnormen. Hoe veranderingen in de feitelijke toestanden het geldende recht problematisch kunnen maken, — een algemeen verschijnsel dat hier alleen in zeer krassen vorm optrad, — brengen wij in hoofdstuk III afzonderlijk ter sprake. Dit is vooral daarom belangwekkend, omdat men hierbij geen rechtspolitieke wijsheid-achteraf behoeft te geven omtrent de gestie der conferentie van Washington, maar de lotgevallen van het *ius constitutum* kan volgen in een groeiend conflict tusschen recht en werkelijkheid, zooals de concrete Mantsjoerijsche situatie in de jaren vóór 1931 heeft te zien gegeven. In het licht der vóór 1931 tusschen Japan en China gerezen geschilpunten laat zich de vraag, of het recht zich niet beter aan de feitelijke toestanden had moeten aanpassen, met minder kans op vooroordeelen stellen en zonder twijfel beter beant-

woorden. De behandeling daarvan leidt dan van zelf tot het probleem der aanpassing van het volkenrecht aan de steeds veranderende werkelijkheid in het algemeen.

Voor wij aan deze centrale vragen komen, moeten wij echter de bespreking van de relaties tusschen Mantsjoerije en Japan vervolgen en ditmaal van Japan's rechtspositie overgaan tot de algemeene politieke en economische factoren, welke Japan's houding ten opzichte van Mantsjoerije hebben bepaald. Het is niet mogelijk Japansche rechtsschendingen te beoordeelen zonder de redenen, die Japan daartoe hebben geleid, onder de oogen te zien.

B - JAPAN'S ZORGEN EN AMBITIES

INLEIDING

Wat de rechten, die Japan zich in Mantsjoerije had verworven, *niet* gaven, was de zekerheid, dat de geweldige onderneming, die Japan in Mantsjoerije was begonnen, in de toekomst al de moeite en al de kosten waard zou zijn. Japan heeft, toen het van de andere mogelijkheden een „special position” in Mantsjoerije trachtte erkend te krijgen, gestreefd naar een positie, waarbij het zich geen zorgen behoefde te maken voor de veiligheid van zijn belangen en waarbij het zijn ambities in Mantsjoerije tot verdere ontwikkeling kon brengen. De omstandigheden in Mantsjoerije hebben vóór 1931 die zorgen nooit kunnen wegnemen. En omdat Japan's ambities juist beoogden, wat zijn rechten niet konden geven, bleef het voor zijn expansie afhankelijk van de goedgunstigheid der Chineesche bewindvoerders of van zijn eigen pressie. De zorgen waren ten deele gegrond. En de ambities waren ten deele billijk. Maar Japan had geen rechtsnorm, waarop het zich kon beroepen voor een afdoende bestrijding ook van zijn gegronde zorgen en voor een verwezenlijking ook van zijn billijke ambities. M.a.w. Japan had enkele gerechtvaardigde verlangens ten opzichte van Mantsjoerije, waarvan het in rechte de inwilliging niet kon verkrijgen. Het gevolg is geweest, dat wat het aan gerechtvaardigde en ongerechtvaardigde verlangens koesterde, zonder recht heeft genomen. Indien op de conferentie van Washington soortgelijke maatregelen voor Mantsjoerije waren getroffen, als het Lytton-rapport tien jaar later voorstelde ter regeling van het conflict, zou een rechtmatige ontwikkeling van de gecompliceerde verhouding tusschen Ja-

pan en China misschien nog mogelijk zijn geweest. Nu is de enkele dogmatische handhaving van de „open deur” een der oorzaken geweest, dat men de Japansch-Chineesche tegenstelling, door te verzuimen een rechtmatige regeling voor de reeds toen heerschende moeilijkheden te geven, op den weg naar een onrechtmatige regeling heeft gedrongen.

Maar heeft Japan niet zelf te Washington zich hardnekkig verzet tegen een inmenging der andere mogendheden in zijn verhouding tot China, en hebben niet juist op grond van dit verzet de mogendheden, om Japan niet te veel te weerstreven, er van afgezien op de details van Japan's positie in Mantsjoerije in te gaan? Inderdaad, er werden dan ook heel wat ongerechtvaardigde verlangens in Japan ten opzichte van Mantsjoerije gekoesterd, die men liever niet aan de groote klok wilde hangen. Maar zeker speelde bij dit verzet ook de vrees een rol, dat zulk een beoordeeling der kwesties voor het forum der mogendheden een afbakening der rechten tengevolge zou hebben gehad, waarbij noch de gegronde zorgen noch de billijke ambities van Japan zouden zijn in acht genomen. In Japan vreesde men het recht, zoowel omdat het de onrechtmatige plannen voor de toekomst zou hebben belemmerd, als de billijke verlangens voor het heden zou hebben genegeerd. Indien men in Washington een conciliatie-voorstel had gedaan als in het Lytton-rapport is vervat, zou het Japansche verzet tegen een internationale inmenging in Mantsjoerije waarschijnlijk heel wat zwakker zijn geweest, omdat het niet meer zou hebben kunnen steunen op een element van billijkheid, dat nu niet was te miskennen in het Japansche standpunt. Het blijft een zwak punt in de internationale samenleving, dat men ook aan redelijke zorgen en aspiraties steeds te laat tegemoet komt.

Zonder deze gedeeltelijke verklaring van Japan's verzet tegen inmenging in Mantsjoerije is het in ieder geval niet te begrijpen, waarom Japan na de conferentie van Washington eenige jaren inderdaad zijn best heeft gedaan zich correct aan zijn verdragsplichten te houden en met China langs vriendschappelijken weg het eens te worden over Mantsjoerije, zooals in de jaren der Shidehara-politiek tot 1927 het geval is geweest. Overigens zou het niet de eerste maal zijn, dat de Japansche politiek niet te begrijpen was voor een buitenstaander, die niet het spel van economische, militaire en emotioneele pressie op de Japansche Regeering kan volgen. En het is ook mogelijk, dat de Ja-

pansche vreedzaamheid in deze jaren op rekening van de aardbeving van 1923 moet worden geschreven, al zijn bij andere gelegenheden binnenlandsche zorgen geen rem voor een agressieve buitenlandsche politiek gebleken.

Niettemin blijft het waar, dat Japan naast vele ongeoorloofde en niet te billijken plannen met betrekking tot China ook billijkè wenschen had, waaraan langs rechtmatigen weg moeilijk kon worden voldaan, omdat zij juist datgene beoogden, wat het recht niet kon geven. Wanneer wij de zorgen en ambities, welke Japan vóór 1931 ten opzichte van Mantsjoerije koesterde, thans een oogenblik in beschouwing zullen nemen, moeten wij drie hoofdelementen in Japan's gevoelens onderscheiden: in de eerste plaats het besef, dat Japan's gevestigde rechten in Mantsjoerije niet geheel veilig waren; in de tweede plaats de verwachting, dat Mantsjoerije voor Japan groote economische beteekenis zou kunnen hebben; ten slotte allerlei factoren, die aan de Japansche zeggenschap in Mantsjoerije een sterke emotioneele beteekenis verleenden.

1 - GEVAREN VOOR JAPAN'S POSITIE IN MANTSJOERIJE VÓÓR 1931

Van Japansche zijde heeft men het wel doen voorkomen, dat de bezetting van Mantsjoerije in 1931 een daad van lijfsbehoud was, aangezien Japanners aan de ergste geweldplegingen van de zijde der Chineezzen dreigden te worden blootgesteld; bij voorkeur werden in 1931 het Wanpaosjan-incident, waarbij een aantal Koreanen werden gemolesteerd, en de moord op den Japanschen kapitein Nakamura genoemd, welke incidenten beide in den zomer van 1931 plaats hadden gevonden. Nu was het Wanpaosjan-incident ¹⁾ een betrekkelijk onschuldige geschiedenis en Nakamura waarschijnlijk een spion. De Japansche voorstelling van zaken op dit punt is dan ook weinig betrouwbaar en heeft in het algemeen steeds wat zij aan feitelijke argumenten miste, trachten te vergoeden door een opgeblazen en verongelijkten toon.

Voor Japan's positie in Mantsjoerije als geheel beschouwd bestonden er echter wel degelijk zekere gevaren, belichaamd in de volgende verschijnselen: de Chineesche burgeroorlog, de slechte Chineesche administratie, de Chineesche spoorwegaanleg en een boycott van Japanners en Koreanen.

1) c. f. Hoofdstuk III, „De positie der Koreanen”.

a - De burgeroorlog in China

Japan heeft van het eerste oogenblik af, waarop het vasten voet in Mantsjoerije kreeg, voortdurend er naar gestreefd den burgeroorlog in China buiten Mantsjoerije te houden. Hoe meer Mantsjoerije onafhankelijk van China was, des te minder liep Japan kans, dat zijn belangen in Mantsjoerije door de Chineesche verwickelingen zouden worden in gevaar gebracht. Japan had dus alle belang bij groote autonomie van Mantsjoerije. Hieraan is het toe te schrijven, dat de Japansche Regeering, ondanks de volkomen tegenstrijdige aspiraties van Japan en China in Mantsjoerije, langen tijd op betrekkelijk goeden voet met Tsjang Tso-lin stond.

Er zijn oogenblikken geweest, waarop Tsjang Tso-lin het behoud van zijn positie te danken heeft gehad aan Japan. In 1925 was Tsjang Tso-lin in een strijd gewikkeld met den toenmaligen bewindhebber te Peking, Generaal Feng Ju-hsiang, toen een van zijn eigen aanvoerders, Kwo Soeng-lin, op een critiek oogenblik in deze campagne van hem afviel en gemeene zaak maakte met Generaal Feng. Kwo Soeng-lin beheerschte op dat oogenblik een gedeelte van West-Mantsjoerije langs den spoorweg Peking-Moekden, terwijl de Maarschalk zelf met slechts zeer weinig troepen in Moekden was gelegerd. Japan zag op dat oogenblik het gevaar, dat de man, die Mantsjoerije gedurende jaren bekwaam had bestuurd en met wien het steeds op goeden voet had gestaan, zou moeten plaats maken voor een generaal van minder gezag. Aangezien in die jaren de invloed van het communisme in China zeer groot was, maakte Japan zich vooral bezorgd voor inmenging van die zijde in Mantsjoerije. En Tsjang Tso-lin was een overtuigd tegenstander van de politiek der Kwomintang, in de jaren dat deze met het communisme coquetteerde. Japan kondigde toen een neutrale zone af van 7 mijl ter linker en ter rechter zijde van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg, in welke zone elke troepenbeweging werd verboden. Deze neutrale zone belette Kwo Soeng-lin tegen den Maarschalk op te trekken, waardoor deze den tijd kreeg versterkingen uit Heiloengkiang te laten komen en vervolgens zijn muitenden onderbevelhebber tot de orde te brengen.

De samenwerking tusschen de Japansche autoriteiten en Tsjang Tso-lin was bij tijden zoo goed, dat de Maarschalk dikwijls van Japansche sympathieën is verdacht. Toch was dit naar alle waarschijnlijkheid niet het geval; in de laatste jaren van zijn leven werd de verhouding

trouwens steeds moeilijker. Tsjang Tso-lin ging echter in zijn standpunt ten opzichte van Japan van de overwegingen uit, dat Japan voorloopig veel te sterk was dan dat hij in een open conflict eenige kans op succes zou hebben, en dat voor de naaste toekomst van Mantsjoerije orde in China belangrijker was dan verlossing van Japan; m.a.w. eerst de Chineesche kwestie regelen, daarna pas de Japansche. Owen Lattimore hecht in zijn opmerkelijk boek „Manchuria: cradle of conflict”¹⁾ groote beteekenis aan het historisch verschijnsel, dat de landen vlak ten noorden van den Grooten Muur, waaronder Mantsjoerije, eenerzijds telkens weer China, dat weerloos was voor invasies uit het noorden, hebben onderworpen, anderzijds de functie van bufferlanden vervulden tusschen China en de barbaren. Deze landen hadden de Chineesche cultuur reeds lang aangenomen, maar kenmerkten zich door een zeker regionaal besef, dat hen zoowel van China als van de nomaden onderscheidde, en door politieke kracht, waardoor zij het lot van China in hun hand hadden. Ofschoon Lattimore aan dit verschijnsel voor het heden misschien te groote beteekenis hecht, is het historisch niet te loochenen en verklaart het eenerzijds de autonomie van Mantsjoerije, anderzijds de positie van de Mantsjoedynastie en ook van Tsjang Tso-lin. De Maarschalk was er zich van bewust, dat zijn gebied autonoom moest zijn, dat het den doorslag in China kon geven en dat het tevens de „barbaren”, Japan en Rusland, moest afhouden van China.

Voor de autonomie van zijn gebied nu had hij den steun van Japan. Zijn invallen in China en zijn pogingen om van het noorden uit, als van ouds, China te onderwerpen, zag Japan echter met zorg, omdat in geval van succes de band tusschen China en Mantsjoerije veel nauwer zou worden en in geval van mislukking de burgeroorlog tot Mantsjoerije zou doordringen. Zijn optreden tegen Japan en Rusland, dat vooral na 1925 in den vorm van eigen spoorwegaanleg en het niet nakomen van sommige verplichtingen tot uiting kwam, maakte zijn verhouding tot Japan nog moeilijker. Daarbij trad hij zeer agressief op tegen de Russische rechten betreffende den Oost-Chineeschen Spoorweg, wat voor Japan weinig goeds voorspelde. In het jaar 1928, toen hij zich den toorn van Japan door zijn maatregelen in Mantsjoerije reeds op den hals had gehaald, werd Tsjang Tso-lin definitief door de legers der Kwomintang uit Peking verdreven en dreigde de

1) New York, The Macmillan Cy., 1932.

burgeroorlog ten slotte toch in Mantsjoerije te worden uitgevochten. Deze situatie was voor de Japansche belangen inderdaad niet zonder gevaar. Japan deed toen twee dingen, waartoe het niet het recht had. In de eerste plaats werd Tsjang Tso-lin, die het niet laten kon een rol in China te willen spelen, uit den weg geruimd; waarschijnlijk is zijn dood te wijten aan den wil van Japansche militaire autoriteiten in Mantsjoerije. In de tweede plaats kondigde de Japansche Regeering, onder leiding van Baron Tanaka, plechtig af, dat indien de burgeroorlog in Mantsjoerije zou binnendringen, Japan zich genooddaakt zou zien dat te beletten en maatregelen te nemen om „vrede en orde in Mantsjoerije te handhaven”. Het gevolg was, dat de troepen van de Kwomintang aan den Grooten Muur bleven staan en Tsjang Hsuè-liang in de plaats van zijn vader trad. Tsjang Hsuè-liang, die vatbaarder was voor de nieuwe denkbeelden der Kwomintang dan zijn vader en na den dood van Tsjang Tso-lin een persoonlijke wrok tegen Japan koesterde, was echter weinig toeschietelijk jegens de Japansche autoriteiten in zijn gebied. Bovendien erkende hij in December 1929 uitdrukkelijk het gezag van de Regeering van Nanking, zoodat de autonomie van Mantsjoerije wederom in gevaar kwam. Het einde is geweest Japan's optreden in 1931.

Tweemaal heeft Japan vóór 1931 ingegrepen om troebelen in Mantsjoerije te voorkomen, de eerste maal in 1925 bij de muiterij van Kwo Soeng-lin, de tweede maal door de verklaring van Tanaka in 1928. Tusschen deze twee gevallen van interventie, want anders kan men dit optreden niet noemen, bestaat echter een groot verschil. In 1925 had Japan minder troepen in de spoorwegzone dan bij het vredesverdrag van Portsmouth van 1905 waren voorzien (15 man per km). Dat er troepen werden aangevoerd, was dus tot op zekere hoogte te verdedigen. De afkondiging van een neutrale zone, welke Tsjang Tso-lin redde, vormde een maatregel van bescherming, waartoe Japan geen recht had, maar die met het oog op het onmiddellijk gevaar voor de Japansche belangen als interventievorm te verdedigen is. Trouwens de buitenlandsche consuls te Moecken (waaronder de Engelsche en de Amerikaansche), welke tevoren door Japan waren geraadpleegd, hadden tegen dezen maatregel geen enkel bezwaar getoond. Na de nederlaag van Kwo Soeng-lin herstelde Japan den status quo ante, ook wat het aantal der troepen in de spoorwegzone betrof ¹⁾. De Ja-

¹⁾ c. f. Young, „Special Position”, p. 352/353.

pansche Minister van Buitenlandsche Zaken Shidehara verklaarde uitdrukkelijk, dat overeenkomstig de beginselen der conferentie van Washington China zelf verantwoordelijk was voor de orde in het land en dat het niet op den weg van Japan lag, zich hierin te mengen.

Dit incident toont, dat in de jaren tusschen de conferentie van Washington en 1927, de jaren der z.g. Shidehara-politiek, Japan zich moeite gaf strikt aan de verplichtingen van het Negen-Mogendheden-verdrag te voldoen. Niettemin had Japan toen reeds als maatregel van bescherming tegen een daad van burgeroorlog een vorm van interventie noodig. Japan's rechten waarborgden het geen volkomen veiligheid; in zulke situaties was een smalle spoorwegzone met een bewaking van niet meer dan 15 man per km, terwijl bovendien nog het recht tot die bewaking den Japanners op goede gronden door de Chineezzen kon worden betwist ¹⁾, onvoldoende.

In een geheel andere atmosfeer komt men echter bij beschouwing van de verklaring van Tanaka in 1928. Behoorde Shidehara tot die Japansche groep, die door gematigd optreden een samenwerking met China wilde tót stand brengen, Tanaka was een militair, die wist dat de Japansche belangen in Mantsjoerije met een agressief optreden zonder veel moeite te verstevigen zouden zijn en meer dacht in algemeene categorieën van een „special position”, dan in die van de zorgvuldige opsomming van bijzondere rechten ten einde het beginsel van de „open deur” te ontzien. Vrijwel onverzoend treden deze elementen in het publieke leven van Japan naast elkaar op: de wil tot gematigdheid ten opzichte van China, mede omdat men daardoor zijn economische belangen het best gediend acht, en het verlangen door een duidelijk militair overwicht orde te scheppen in China en zich daardoor een economisch overwicht te veroveren. Zonder twijfel hebben de meeste theorieën, die in Japan in den loop der jaren zijn opgesteld omtrent de Japansche rechten op het vasteland van China, geen enkele juridische beteekenis. Een „recht vrede en orde te handhaven” in Mantsjoerije bestond niet, te minder omdat, zooals wij zagen, het recht op een „special position” al niet bestond. Japan had dus stellig geen aanspraak op eenige grootscheepsche ordehandhaving in China, welke in het volkenrecht alleen maar mogelijk is in een statenverbinding op voet van ongelijkheid. Erger was echter, dat ook indien Japan gematigd en correct optrad, het eigenlijk reeds de noo-

1) c. f. Hoofdstuk III, „De railway-guards”.

dige bevoegdheden miste om behoorlijk zijn belangen te kunnen verdedigen, welke door de verwarring van den burgeroorlog indirect in hun economisch bestaan en zelfs direct in hun voortbestaan werden bedreigd. De directe bedreiging der Japansche belangen is weliswaar een hooge uitzondering gebleven, maar dat Japan voor den afweer van deze bedreiging reeds verder moest gaan dan zijn verdragsrechten toelieten, vormde de billijke kern in Japan's streven naar uitbreiding van zijn zeggenschap in Mantsjoerije.

b - De Chineesche administratie

Een tweede gevaar voor Japan's positie in Mantsjoerije vormde het feit, dat de Chineesche administratie vele van haar methoden nog niet had weten aan te passen aan westersche standaarden van bestuursbeleid en dientengevolge een permanente economische verwarring in het land teweegbracht, welke zoowel indirect als direct aan de Japansche belangen veel schade toebracht. De voornaamste grieven vormden hier de Chineesche belastingpraktijken en het hope-looze monetaire beleid.

De willekeur in de belastingheffing door plaatselijke autoriteiten in China is terecht berucht ¹⁾. De buitenlanders hadden hiervan geen last, omdat zij op grond der exterritorialiteit vrijdom van Chineesche belasting genoten. Maar de bevolking ging gebukt onder zulke hoge lasten, dat het welvaartspeil in Mantsjoerije aanzienlijk lager lag dan het economisch behoefde te liggen. Voor Japan beteekende dit, dat voor hoe groote bedragen men ook investeerde in Mantsjoerije en hoezeer men ook de economische ontginning van het land bevorderde, Mantsjoerije als afzetgebied, dank zij Chineesch wanbeleid, slechts van betrekkelijk geringe beteekenis bleef. Want de handel kan niet bloeien, waar een zware en onberekenbare belastingdruk en chronische wanorde der publieke financiën geringe koopkracht en veel onzekerheid te weeg brengen. Indirect vormde deze toestand een bedreiging voor de rentabiliteit der geheele Japansche onderneming in Mantsjoerije.

Het manipuleeren der verschillende Mantsjoerijische valuta's door de provinciale en stedelijke autoriteiten vormde een soortgelijk ver-

1) Voor bijzonderheden zie men de bijlagen van het Lytton-rapport, Special Study, no. 4, „Memorandum on public finance in Manchuria prior to and after September 18th 1931”.

schijnsel. Op allerlei manieren werd inflatie bedreven ten koste der bevolking en ten voordeele van de autoriteiten, die deze inkomsten niet altijd uitsluitend in het publieke belang besteedden. Het gevolg was, dat de bevolking haar weinige spaarpenningen nooit veilig wist en men voortdurend met groote prijsfluctuaties te doen had. In de bijlage van het Lytton-rapport hieromtrent wordt een van deze valuta-maatregelen b.v. aldus gequalificeerd: „In short, it was nothing but monstrous official robbery, the extent and effects of which it is difficult to appreciate”¹⁾. De biljettencirculatie der verschillende muntsoorten werd telkens vergroot naar de onmiddellijke behoefte, en wanneer al spoedig de inwisselbaarheid in het gedrang kwam, werd nieuw geld uitgegeven, dat snel denzelfden weg opging. Op monetair gebied heerschte in Mantsjoerije in 1931 een volslagen chaos.

Direct werden de Japansche belangen met name op de volgende wijze bedreigd. De Chineesche autoriteiten hadden den verkoop van landbouwproducten in Mantsjoerije, verreweg de belangrijkste opbrengst van het land, vrijwel gemonopoliseerd door den oogst op te koopen tegen speciaal voor dit doel uitgegeven, als regel niet inwisselbaar, bankpapier. Met de groote voorraden, die zij op deze manier hadden verworven, konden zij de markt beïnvluencen en de exporteurs van zich afhankelijk maken. De aanzienlijke winsten, die provinciale banken (steeds nauw geliëerd met de autoriteiten) op die wijze wisten te behalen, werden o.a. gebruikt ter dekking van de hooge militaire uitgaven van het regime van Tsjang Tso-lin. De Japansche exporteurs werden hierdoor ernstig benadeeld. Dank zij hun goede organisatie en steun der Japansche banken konden zij zich handhaven, maar de handel met Mantsjoerije werd ten gevolge van dergelijke methoden der Chineesche administratie een kostbare aangelegenheid.

Het is hier niet de plaats nader op deze toestanden in te gaan. Zeker is, dat de Japansche belangen van deze praktijken te lijden hebben gehad, vooral indirect, maar ook direct. Voor weinig verschijnselen in de Chineesche samenleving is de qualificatie van Soen Jat-sen voor China als een „semi-koloniaal land” zoo juist, als voor de financieele gestie van zijn bewindhebbers²⁾. In dit opzicht was Mantsjoerije

1) Special Study, no. 5, „The currencies of the North-Eastern Provinces”, p. 159.

2) De critiek op deze Chineesche methodes, ook als zij van Japanschen kant komt, is een typisch westersche en met het oog op de economische ontplooiing

trouwens een der beruchtste gedeelten van China, mede doordat de roebel en de yen hier in den loop der jaren, door hun verschillende depreciaties, de verwarring nog hadden vergroot.

Het is begrijpelijk, dat de verleiding in Japan dikwijls groot is geweest ook in deze aangelegenheden in Mantsjoerije orde te gaan scheppen. Twee factoren hebben die verleiding vooral in de jaren vóór 1931 sterk doen toenemen. In de eerste plaats werden de economische moeilijkheden in Japan in de jaren vóór het Mantsjoerijische avontuur zoo groot, dat de behoefte aan een gezonde en stabiele markt in Mantsjoerije steeds dringender werd gevoeld. De tweede factor is minder ten gunste van het Japansche standpunt: naarmate de invloed van het meer moderne Nanking steeg, kwam de mogelijkheid van saneering van den financiële chaos meer in het zicht. In 1931 waren reeds enkele maatregelen van financiële reorganisatie genomen. Maar zooals wij reeds zagen, in bepaalde Japansche kringen vreesde men haast nog meer, dat de Chineezzen te goed zouden gaan regeeren in Mantsjoerije, dan dat zij het te slecht zouden doen. Want op de lange baan was een goed bestuurd Chineesch Mantsjoerije misschien nog gevaarlijker voor sommige Japansche toekomstverwachtingen, dan een slecht bestuurd Mantsjoerije voor de actueele Japansche belangen.

Niettemin was in Japan overheerschend het gevoel, dat men in zijn verwachtingen Mantsjoerije tot bloei te brengen ernstig belemmerd werd door Chineesch financieel wanbeleid, en waar de feiten hier inderdaad voor zichzelf spraken, waren de Japansche grieven op dit punt maar al te zeer gerechtvaardigd en de zorgen begrijpelijk.

van het land in westerschen zin volkomen gegrond. Men valt China echter te hard, wanneer men geen rekening houdt met de totaal andere instelling der Chineezzen ten opzichte van rechten en plichten van bewindhebbers en het economische leven in het algemeen. In China is een recht niet in de eerste plaats een plicht, maar vooral een volmacht; de overheidspersoon voert niet strikt zijn bevoegdheden uit, maar geniet deze met een zekere vrijheid. Deze opvattingen zijn zoo oud als China zelf. Men kan dergelijke denkbeelden van een westersch superioriteitsgevoel uit achterlijk noemen, van Chineesch standpunt zijn de Chineesche opvattingen alleen maar anders dan de westersche. Het moderne economische leven stelt echter andere eischen en er voltrekt zich dan ook in het huidige China op dit punt een verandering van inzichten. c. f. Lattimore, „Manchuria: cradle of conflict”, p. 83, 149 en passim.

Het nieuwe bewind in Mantsjoerije heeft dan ook vooral op financieel gebied goed werk kunnen doen ¹⁾.

c - De Chineesche spoorwegaanleg

De aanleg en de wijze van exploitatie der nieuwe Chineesche spoorwegen is reeds in ander verband ter sprake gekomen. Ofschoon men scherpe critiek kan hebben op de wijze, waarop de Japanners hun leeningen voor den bouw van Chineesche spoorwegen hadden geplaatst en hun medezeggenschap in de exploitatie daarvan uitoefenden, kan men toch hun bezorgde verontwaardiging begrijpen in die gevallen, waarin de spoorwegen, die zij hadden gefinancierd, om als voedingslijnen voor den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg te dienen, dezen concurrentie begonnen aan te doen. Daarbij weigerden de Chineezee rente en aflossing te voldoen, dikwijls op goede moreele gronden, maar met het gevolg dat Japan, na groote sommen in de spoorwegen te hebben gestoken, daarvan geen cent terugzag, terwijl de betrokken objecten zelf voor de Japansche belangen zeer schadelijk dreigden te worden.

Dit was vooral het geval met de spoorlijn Sepingkai-Tsjengtsjatoen-Taonan-Angangtsji, welke na den bouw van de Chineesche lijn Ta-hoesjan-Toengliau-Tsjengtsjatoen met den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg in scherpe concurrentie trad. Weliswaar was de Chineesche spoorwegaanleg in den grond niets anders dan een eerste zwakke poging om aan den greep van de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij te ontkomen, maar er zat toekomst genoeg in deze Chineesche activiteit om gevaar op te leveren voor Japan's economische suprematie, vooral omdat de Chineezee na het succes van hun eerste zelfgefinancierde lijnen, welke behoorlijk renderden, een heel netwerk van spoorwegen in Mantsjoerije projecteerden. In de laatste jaren vóór 1931 daalden de opbrengsten van den Zuid-Mantsjoerij-

1) c. f. „The Manchurians and their New Deal”, door Ernest B. Price in *Pacific Affairs*, Juni 1935, p. 163. Het nieuwe bewind heeft echter nog niet de koopkracht der bevolking kunnen stimuleeren, aangezien op de bezetting van Mantsjoerije een voortdurende achteruitgang van den toestand in den landbouw is gevolgd. (Tusschen 1930 en 1934 daalde de productie van sojaboonen, Mantsjoerije's belangrijkste product, met 37%.) De voornaamste oorzaak hiervan was het verlies van China als afzetgebied, c. f. „Far Eastern Survey”, 12 Maart 1936, „Four Years of Manchoukuo”.

schen Spoorweg en stegen die van de Chineesche lijnen zienderoogen, vooral dank zij een valutavoorsprong en een agressieve tariefpolitiek op de Chineesche lijnen.

Het protocol van 1905, dat den bouw van parallel-spoorwegen ten opzichte van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg verbood, en de diverse spoorwegcontracten verschaften Japan geen voldoende juridische basis om het gevaar eener toekomstige ernstige concurrentie door een rechtsbeslissing te kunnen doen afwenden. Ofschoon het veel te sterk is gezegd, zou men de situatie in Japansche oogen aldus hebben kunnen kenschetsen: de Chineezen dringen ons het land uit, nadat Mantsjoerije door ons toedoen een bloeiend gewest is geworden. In geen enkel opzicht miste Japan een algemeene volmacht in den vorm van een „special position” in Mantsjoerije zoozeer, als met betrekking tot de toekomst van zijn spoorwegen. Japan had geen recht op een dergelijke voogdij in het land, maar voor het Japansche besef was zonder zulk een voogdij op den duur de geheele penetratie in Mantsjoerije een bouwen op drijfzand. Aan de mogelijkheid van een accord met China werd niet geloofd: deels op grond van slechte ervaringen, met verdragen met China opgedaan; deels omdat men meende, dat de Chineezen in vertrouwen op het uiteindelijk effect hunner groote numerieke meerderheid niet geneigd zouden zijn zich vrijwillig voor de toekomst in sterke mate te binden. Bovendien had agressief optreden tegen China steeds het meeste succes gehad en dit paste ook beter dan internationale samenwerking in het kader van een Japansche hegemonie in Azië, het vizioen dat aan de Japansche penetratie op het vasteland van Azië zulk een groote stuwkracht had gegeven. De Japansche zorgen over de Chineesche spoorwegpolitiek konden niet door een verkeerscoördinatie worden verholpen; achter iedere spoorwegkwestie openden zich nu eenmaal te groote perspectieven. Tarieven kan men regelen, de hegemonie in Azië niet.

d - Boycott van Japanners en Koreanen

Nog een vierde gevaar voor Japan's positie in Mantsjoerije moet hier worden genoemd: de toenemende tegenwerking, die de Japanners en de Koreanen, welke Japansche onderdanen waren, ondervonden. Buiten beschouwing laten wij hier de georganiseerde boycotts, welke in de laatste decennia in China dikwijls zijn voorgekomen en gericht waren tegen verschillende landen; zulke campagnes, waarbij de

handel met bepaalde landen werd gesaboteerd, waren bijna steeds een reactie op bepaalde, voor China kwetsende, politieke gebeurtenissen. Japan heeft herhaaldelijk de nadeelige gevolgen van deze boycotts ondervonden, b.v. na de 21 eischen; ten tijde van de vredesconferentie van 1919, toen Japan weigerde Sjantoeng terug te geven; na de weigering het schiereiland Kwantoeng terug te geven in 1923, in welk jaar de pacht, volgens het tractaat met Rusland uit het jaar 1898, afliep; en nog verschillende andere malen. Deze boycotts waren dikwijls zeer schadelijk en veroorzaakten groote politieke spanning, maar een werkelijk gevaar voor Japan's positie op het vasteland van Azië konden zulke losse campagnes niet opleveren.

Het gevaar, dat wij op het oog hebben, uitte zich echter vooral in een min of meer systematische tegenwerking in den vorm van administratieve moeilijkheden, b.v. wanneer Japanners wilden gebruik maken van hun recht vrij te reizen, te verblijven en land te pachten in Zuid-Mantsjoerije; vooral de Koreanen ondervonden ernstige discriminaties en zelfs mishandelingen, zooals wij in hoofdstuk III nader zullen bespreken. Op zichzelf was deze tegenwerking niet zeer gevaarlijk, doch zij was een symptoom van een ondergrondschaai en hardnekkig verzet, dat diepere oorzaken had, dat de uitoefening van hun rechten voor Japanners bemoeilijkte en weinig goeds beloofde voor het rustig voortbestaan van Japan's positie in Mantsjoerije.

Deze diepere oorzaken waren de algemeene politieke veranderingen, welke vooral na de conferentie van Washington in Azië hadden plaats gehad onder den invloed van het communisme ¹⁾. Tusschen 1921 en 1927 hebben de Sowjets een geweldige propaganda gevoerd in China, waarbij zij het Chineesche nationalisme met alle macht hebben aangewakkerd, omdat dit zijn weerslag moest hebben op de positie der andere mogendheden in China. Door middel van de Kwomintang trachtten de communisten de macht der kapitalistische landen in Azië te breken. De Kwomintang aanvaardde de samenwerking, de gevaren zeer goed beseffende, maar in de hoop den bondgenoot naar huis te kunnen zenden, zoodra hij zijn taak zou hebben vervuld. Deze taak bestond vooral in het organiseeren van de Kwomintang en van het leger. Inderdaad heeft China in 1927 met de communisten gebroken; hoe gevaarlijk echter deze samenwerking was geweest, is gebleken

1) c. f. Lytton-rapport, p. 18, 19 en 23.

uit het feit, dat Tsjiang Kai-sjek nog jarenlang strijd heeft moeten voeren tegen communistische provincies en legers, zoodat zelfs nu nog het China der 18 provinciën allerminst vrij van communistische invloeden is ¹⁾.

De nationalistische propaganda heeft inderdaad het Chineesche zelfbewustzijn zeer versterkt en den haat tegen de vreemde mogendheden aangewakkerd. Terwijl de mogendheden in Washington China in allerlei opzichten hadden geholpen, zijn zij zelden zoo slecht door de Chineezzen behandeld als in de jaren, die op de conferentie van Washington zijn gevolgd.

Het sterkst heeft zich echter in deze jaren de haat tegen Japan ontwikkeld. Het overprikkelde nationalisme zag in Japan den grootsten boosdoener, en niet geheel zonder reden. Het gevolg is echter geweest, dat een goedschiksche samenwerking van China en Japan bijna onmogelijk is geworden. Het Chineesche nationalisme is sterk geworden door de beleedigende macht van Japan. Daardoor vindt Japan geen geplaveide wegen meer in China. In Mantsjoerije heeft zich dit vóór 1931 geuit door allerlei lijdelijk verzet, geen directe bedreiging voor Japan's positie, maar een bedorven atmosfeer en in veel opzichten bedorven vooruitzichten. Japan heeft vóór 1931 sterk het verlangen gevoeld over meer bevoegdheden te beschikken, om dergelijke ongrijpbare en taaie weerstanden definitief uit den weg te kunnen ruimen. Het ontbreken van deze bevoegdheden is een der redenen van het optreden in 1931 geweest.

Deze politieke verandering in het beeld van China vormde het diepere en meer algemeene gevaar, waaraan Japan's positie blootgesteld was. Voor het Japansche besef was hier geen keus: de eenige oplossing bestond in afscheiding van Mantsjoerije, ter definitieve bevestiging van Japan's positie op het vasteland van Azië. En men wist, dat zijn huidig overwicht het Kwantoengleger in staat stelde, een dergelijk fait accompli te scheppen.

* *

Deze vooral potentieele gevaren voor Japan's positie in Mantsjoerije, het gevaar van burgeroorlog, de permanente economische onzekerheid

1) Buiten beschouwing laten wij hier, dat waarschijnlijk menige communistische actie in China door Japan is gesteund, of zelfs op touw gezet, om de positie van Nanking te verzwakken; c. f. b.v. het artikel van William Martin in de Nieuwe Rotterdamse Courant van 13 Juni 1933, avondblad.

ten gevolge van de ontredderde publieke financiën, de ontwikkeling van het Chineesche spoorwegsysteem en de hardnekkige, ongrijpbare tegenwerking van de zijde der Chineezzen, vormden de redelijke zijde van Japan's streven naar een stevig gefundeerde „special position” in Mantsjoerije. Een scheidsgerecht zou in sommige gevallen China deze praktijken hebben kunnen verbieden op grond van de rechten, die Japan in Mantsjoerije had, maar aan deze toestanden zou daardoor niets veranderd zijn en de gevaren voor Japan zouden hebben voortgeduurd. Men kan opmerken, dat Japan door zijn dikwijls onbehoorlijk optreden zichzelf deze zorgen op den hals had gehaald. Nu Japan echter een groot aantal rechten in Mantsjoerije had gevestigd, welke voor iederen internationalen rechter zouden vast staan, was het wenschelijk, dat de volgende stap werd genomen, waardoor Japan die rechten rustig zou kunnen uitoefenen. Het Lytton-rapport hield in zijn aanbevelingen tot regeling van het conflict dan ook rekening met deze Japansche verlangens, waar het groote autonomie van Mantsjoerije aanbeval en hooge eischen stelde aan het bewind en de politiemacht, welke in Mantsjoerije zouden moeten optreden, en bovendien een herziening van verdragen tusschen Japan en China bepleitte, waarbij het aan een regeling der spoorwegkwesities dacht.

Wanneer men in het midden laat, of het niet gewenscht geweest zou zijn tevens in een controle op zulk een bewind en zeker op zulk een politiemacht te voorzien, blijkt uit deze aanbevelingen reeds, dat de Lytton-commissie zonder verandering in de rechtsverhoudingen een voortbestaan der moeilijkheden vreesde. Noodig waren hier of een internationaliseering van Mantsjoerije, of ruimer bevoegdheden voor Japan. Na het falen der verschillende bankconsortia, de alleen Platonische liefdesverklaring aan de „open deur”-beginselen te Washington en de (begrijpelijke) weigering der mogendheden ten slotte in 1931 daadwerkelijk tusschenbeide te komen in Mantsjoerije, was de mogelijkheid tot internationaliseering steeds kleiner geworden. Japan's eisch tot ruimer bevoegdheden was in de laatste jaren vóór 1931 niet onbillijk. Nadat Japan in 1931 echter wat het in rechte niet kon verkrijgen, zelf is gaan nemen, hebben imperialistische elementen zoozeer de overhand gekregen in het Japansche optreden, dat, afgezien van de ongeoorloofdheid van dit optreden, de resultaten ervan verre datgene hebben overschreden, waarop Japan naar billijkheid aanspraak kon maken.

2 - DE ECONOMISCHE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE VOOR JAPAN

Ofschoon een bespreking van de economische beteekenis van Mantsjoerije voor Japan buiten het kader van een volkenrechtelijke verhandeling valt, is het ook bij een behandeling van de juridische zijde van de Japansche penetratie niet mogelijk, een zoo belangrijken factor in de verhouding van Japan tot Mantsjoerije geheel buiten beschouwing te laten. Wanneer men het volkenrechtelijk probleem in het groot verband der geheele Japansch-Chineesche tegenstelling wil weergeven, en dit schijnt ons de eenige werkelijkheidsgetrouwe weergave, kan men zich niet beperken tot de stelligrechtelijke vraagstukken, welke zich vóór 1931 in Mantsjoerije hebben voorgedaan, maar moet men ook Japan's zorgen en ambities in beschouwing nemen; en dan is een beeld zoowel der economische als der emotioneele factoren, die aan Japan's optreden ten grondslag lagen, zij het nog zoo summier, onontbeerlijk.

Een halve eeuw geleden was bijna geheel Mantsjoerije nog onontgonnen. Alleen in Zuid-Mantsjoerije werd landbouw bedreven door Chineesche kolonisten en Mantsjoes, die zich met hen hadden geassimileerd. Overigens had de Mantsjoe-dynastie er voor gewaakt, dat Mantsjoerije gesloten bleef voor iederen vorm van exploitatie. Het land had alle kenmerken van nomadengebied. De zwervende Mongoolsche stammen zochten slechts voedsel voor hun schapen en jachtterrein voor zichzelf. In tegenstelling tot de Westerlingen, en ook de Chineezzen, was iedere gedachte aan het benutten van den bodemrijkdom van het land hun volkomen vreemd.

De komst der spoorwegen en de Chineesche immigratie hebben in korten tijd een belangrijken landbouw in Mantsjoerije doen ontstaan. Zonder de spoorwegen en de andere Russische en Japansche transportmiddelen zou de immigratie der Chineezzen stellig niet zulk een omvang hebben genomen. Het binnendringen der vreemde mogendheden heeft het land economisch geopend, ook voor de Chineezzen. De nomaden werden steeds meer teruggedrongen door de Chineesche landbouwers en in de nabijheid der spoorwegen begonnen de Russen en de Japaners met houtontginning en mijnbouw.

Voor de Japansche publieke opinie werd Mantsjoerije, het reusachtige, leege land, al spoedig een legende van ruimte en economische mogelijkheden, waar de Japansche overbevolking en armoede aan bodem-

schatten voor altijd haar remedie zouden kunnen vinden. In hoeverre dit juist is, is de vraag. Achtereenvolgens zullen wij in het kort nagaan, wat de beteekenis van Mantsjoerije voor Japan is als emigratiegebied, als producent van voedingsmiddelen en grondstoffen, en als afzetgebied; ten slotte hoe de economische situatie in Japan zelf van invloed is geweest op het optreden in Mantsjoerije. Hierbij bepalen wij ons niet tot de periode van vóór 1931, want voor een juist beeld der economische beteekenis van Mantsjoerije voor Japan zijn juist de jaren na 1931 bijzonder illustratief ¹⁾.

a - E m i g r a t i e g e b i e d

Voor de Japansche overbevolking is Mantsjoerije tot nogtoe niet een emigratiegebied van beteekenis gebleken. In 1930 woonden slechts 225.000 Japanners in Mantsjoerije (Kwantoeng inbegrepen), waarvan verre het meerendeel in den handel of in de exploitatie der transportmiddelen was betrokken. Velen van hen waren trouwens niet eens blijvend in het land. In den landbouw werden practisch geen Japanners aangetroffen. Gedeeltelijk kon dit worden verklaard uit den tegenzin der Chineezzen, aan Japanners land te verpachten. Van meer gewicht is waarschijnlijk, dat de Japansche landbouwer, welke gewend is aan een intensieve cultuur in zijn nauwe valleien, in de enorme Mantsjoerische vlakten, waar extensieve cultuur wordt vereischt, zich volstrekt niet thuis voelt. Belangrijker nog is echter het feit, dat de Japanners niet opgewassen zijn tegen den lagen Chineeschen levensstandaard, waardoor de Chinees goedkooper kan werken.

Ook na het incident van 1931 hebben zich slechts zeer weinig Japanners in Mantsjoerije gevestigd, ofschoon men een grootere Japansche immigratie had kunnen verwachten, nu het land open lag voor ieder Japansch initiatief, en de autoriteiten emigratie zeer aanmoedigden door land te onteigenen ten behoeve van Japansche emigranten en door allerlei andere faciliteiten te verleen. In 1932 en 1933 ves-

1) De gegevens voor het volgende zijn voornamelijk ontleend aan: de bijlagen bij het Lytton-rapport, Special Study no. 2, „What is the economic importance of Manchuria for Japan?"; The Manchoukuo Year Book, Tokio, 1934; Japan-Manchoukuo Year Book, Tokio, 1935 en 1936; „Report on progress in Manchuria", (South Manchuria Railway), Dairen, 1934; „Economic Conditions in Japan", 1933, no. 541 en 1935, no. 604, Department of Overseas Trade, Londen (Rapporten van de Engelsche ambassade te Tokio); „Far Eastern Survey", 1935 en 1936.

tigden zich niet meer dan 1000 Japanners in het land¹⁾. In de administratie, de transportindustrieën en den handel nam het aantal Japanners, dat voor korter of langer tijd in Mantsjoerije verblijf hield, natuurlijk wel toe. Maar een massale emigratie naar Mantsjoerije, welke van beteekenis zou zijn in verband met de Japansche overbevolking en met name de arme agrarische bevolking een beter arbeidsveld zou kunnen verschaffen, is zeer onwaarschijnlijk. Zelfs indien in de komende jaren de emigratie, dank zij overheidsmaatregelen, eenigszins belangrijk zou toenemen — en men heeft thans plannen uitgewerkt om jaarlijks 2000 gezinnen over te planten —, zou dit toch nooit van beteekenis kunnen zijn tegenover een Japansche bevolkingstoename van bijna 1 millioen per jaar. De Japanner emigreert slecht naar Mantsjoerije en voelt er zich niet thuis. In dit opzicht is Mantsjoerije voor Japan van geringe beteekenis.

b - Voedselvoorziening

De voedselvoorziening van Japan biedt op het oogenblik nog geen moeilijkheden, maar bij een jaarlijksche bevolkingstoename van 1 millioen à 800.000 is men voor de toekomst op dit punt toch niet zonder zorg; vooral het schrikbeeld in geval van oorlog de bevolking niet te kunnen voeden houdt van tijd tot tijd de Japansche publieke opinie bezig. Op het oogenblik voorzien Korea en Formosa voor zover nodig in de behoefte aan rijst, het voornaamste volksvoedsel. Het belangrijkste product voor de voedselvoorziening, dat van buiten het Japansche Rijk moet worden ingevoerd, is soja; ongeveer de helft van den totalen Japanschen invoer van voedingsmiddelen bestaat uit soja.

Reeds lang vóór 1931 was Mantsjoerije als leverancier van sojaboonen onmisbaar voor Japan; ongeveer een derde van de totale Japansche

1) Hoeveel Japanners op het oogenblik in Mantsjoerije wonen, is niet geheel zeker. Het Japan-Manchoukuo Year Book van 1935 schatte hun aantal op 112.735 in Mantsjoerije zelf (p. 48) en 141.275 in Kwantoeng (p. 603), dus in totaal 254.010. Daarentegen noemt het Year Book van 1936 een aantal van ± 400.000 (p. 653 en vlg.). De waarheid ligt waarschijnlijk tusschen deze beide getallen in. Het Year Book van 1936 geeft toe, dat de Japansche emigratie naar Mantsjoerije onbevredigend is geweest (p. 653). Het Year Book van 1935 voegde hier nog aan toe, dat de emigratie ook wel nooit een groote vlucht zou nemen (p. 825). Maar dat van 1936 maakt zonder commentaar melding van een nieuw Regeeringsproject tot bevordering der emigratie (p. 654).

consumptie van soja, welk artikel met zijn vele derivaten een belangrijke plaats inneemt in de Japansche volkshuishouding, komt uit Mantsjoerije. Dit artikel is overigens het eenige, waarvoor Japan van Mantsjoerije afhankelijk is. Het is trouwens het eenige belangrijke exportartikel van Mantsjoerije, welks export voor meer dan de helft uit sojaboonen en sojaproducten bestaat. Het aandeel, dat Japan hiervan tot zich neemt, bedraagt ongeveer 20% van den uitvoer van boonen en 70% van den uitvoer van oliekoeken, die in Japan als meststof worden gebruikt. Bij de verdere voedselvoorziening van Japan speelt Mantsjoerije geen rol van eenig belang.

Mantsjoerije importeert zelf nog belangrijke hoeveelheden tarwe. Op den duur kan misschien op groote schaal tarwe worden verbouwd, daar klimaat en bodem er zich voor leenen. In Japan, waar ook nog tarwe moet worden geïmporteerd, zij het niet meer in groote hoeveelheden, hoopt men in de toekomst voor dit product mede door Mantsjoerije onafhankelijk te worden van Canada en Australië. Het zal echter nog jaren duren, voordat Mantsjoerije in de eigen behoefte kan voorzien. Ook de rijstbouw kan in Mantsjoerije zeer toenemen; de Koreanen verbouwen er thans reeds veel rijst. Mantsjoerije heeft klimatologisch de mogelijkheden een belangrijk tarwe- en rijstproducent te worden. Naarmate deze artikelen echter meer binnen het bereik van de koopkracht der 30 millioen bewoners van het land zullen komen, zal de vraag in eigen land toenemen. Het moment, waarop Mantsjoerije deze producten gaat exporteeren, is mede daarom waarschijnlijk nog ver verwijderd.

Voor de Japansche voedselvoorziening is Mantsjoerije dus voorloopig alleen van waarde als producent van soja. En het is de vraag, of het voor andere landbouwproducten ooit van grooten steun zal kunnen zijn voor Japan. Behalve in geval van oorlog behoeft Japan zich op dit punt echter nog geen zorgen te maken, zoodat dit aspect der beteekenis van Mantsjoerije dan ook minder de aandacht heeft getrokken dan de beide volgende.

c - Grondstoffen

Belangrijker dan als emigratiegebied en producent van voedingsmiddelen is Mantsjoerije voor Japan als producent van grondstoffen. Het is algemeen bekend, dat Japan tamelijk arm is aan grondstoffen. Het Japansche Rijk moet alle katoen, wol, rubber en nikkel impor-

teeren, waaraan het behoefte heeft, drie kwart van zijn petroleum, lood, zink en chemische stoffen, twee derden van zijn ijzer. Steenkool komt in Japan in aanzienlijke hoeveelheden voor, maar niet in alle qualiteiten, zoodat de betere soorten moeten worden geïmporteerd. Mantsjoerije kan in de toekomst veel hout leveren (en dus op den duur de Japansche kunstzijde-industrie onafhankelijk maken van het buitenland) en is thans reeds van belang voor Japan als producent van ijzer, steenkool en minerale olie. Mantsjoerije kan Japan dus niet voorzien van alle grondstoffen, die het noodig heeft, maar gedeeltelijk wel van die, waaraan de zware industrie, het leger en de vloot behoefte hebben. Voor deze grondstoffen eenigszins onafhankelijk te zijn is voor Japan veel waard. Toch beschikt Mantsjoerije allerminst over rijke voorraden van deze producten, naar uit het volgende moge blijken.

Mantsjoerije heeft den naam de grootste ijzervoorraden van Oost-Azië te hebben, maar het ijzergehalte van het erts bedraagt over het algemeen niet meer dan 30 à 35%. In menig ander land worden ertsen van zoo laag gehalte niet eens ontgonnen. Daar Japan vóór 1931 echter niet meer dan 10% en met Korea samen niet meer dan 34% produceerde van wat het aan ijzer consumeerde, werd in Mantsjoerije, met name in Ansjan, door de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij in belangrijke hoeveelheden ijzer geproduceerd. Maar de ijzermijnen van Ansjan hebben tot op dit oogenblik steeds met verlies gewerkt.

	<i>Productie van ruw-ijzer in het Japansche Rijk (in duizend ton)</i>	<i>Productie van ruw-ijzer in Mantsjoerije (in duizend ton)</i>
1928	1,092.5	287.5
1929	1,087.1	286.7
1930	1,161.9	348.0
1931	917.3	335.1
1932	1,010.8	368.2
1933	1,598.0	433.5
1934	1,935.8	462.8 ¹⁾

1) c. f. „Far Eastern Survey”, 20 November 1935, „Manchuria as Japan's economic life-line”, p. 185.

De voortschrijdende industrialiseering van Japan deed echter in de laatste jaren de vraag naar ijzer dermate toenemen, dat de productie van ruw-ijzer, of zij rendabel was of niet, zoowel in het Japansche Rijk als in Mantsjoerije sterk werd opgevoerd.

Tegelijkertijd nam ook de invoer van ijzer, zoowel van erts en oud ijzer als van ruw-ijzer, in de afgelopen jaren voortdurend toe. In totaal bedroeg de Japansche ijzerimport 2.245.000 ton in 1931 tegen 4.159.000 in 1934. Erts kwam voornamelijk uit Malakka en China, oud ijzer uit Amerika. Het was echter Mantsjoerije, dat in de periode van 1931 tot 1934 67,7% van den invoer van ruw-ijzer leverde en zich daarmee in deze jaren ontwikkelde als Japan's belangrijkste leverancier voor dit product. De Ansjan-mijnen werden in 1934 overgenomen door het Showa-concern en door belangrijke nieuwe investeringen is de productie in voortdurend stijgende lijn. Deze ruw-ijzerproductie, van het Japansche Rijk zelf en van Mantsjoerije, moet in de toekomst de Japansche industrie zooveel mogelijk onafhankelijk maken van het buitenland.

De koortsachtige, economisch niet altijd verantwoorde, ijzerproductie en de voortdurend stijgende ijzerinvoer zijn een gevolg van het feit, dat Japan in de laatste jaren groote vorderingen heeft gemaakt op het gebied van zware industrie. En daar militaire overwegingen deze ontwikkeling zeer hebben gestimuleerd, werd ook ijzer geproduceerd waar dit op zuiver economische gronden achterwege zou zijn gebleven. Zonder hun beteekenis voor de Japansche bewapeningsindustrie zouden de Mantsjoerische ijzervoorraden waarschijnlijk niet op groote schaal in exploitatie zijn gebracht. Het Kwantoengleger heeft hieraan ongetwijfeld gedacht, toen het in 1931 tot bezetting van het land overging. Maar ook hier zal men moeten bedenken, dat de industrialiseering van Japan wel op grond van militaire overwegingen wordt bevorderd, maar daaruit alleen niet mag worden verklaard. Verdere industrialiseering is in de eerste plaats economische noodzaak.

Voor steenkool is Japan grootendeels onafhankelijk. De jaarlijksche productie bedraagt 30 miljoen ton en er heeft een aanzienlijke export van steenkool plaats. Japan's kolenvoorraden zijn echter niet groot en men mist anthraciet en cokes voor de metaalindustrie. In de periode van 1932 tot 1934 werd daarom jaarlijks 2 miljoen ton steenkool ingevoerd, meerendeels uit Mantsjoerije. De Mantsjoerische steenkool doet op het oogenblik door haar lagen prijs de Japansche mijnen nog

ernstige concurrentie aan en is dan ook gecontingenteerd. Voor de toekomst kunnen de groote Mantsjoerische kolenvoorraden, welke op 4800 millioen ton worden geschat, echter van belang zijn voor Japan, omdat de Japansche mijnen misschien reeds binnen afzienbaren tijd uitgeput zullen zijn.

Mantsjoerije heeft, voor zoover men weet, vrijwel geen petroleum, maar beschikt over groote voorraden olieleisteen. In Japan stelt men zich veel voor van de exploitatie daarvan. Op het oogenblik produceert één groote fabriek minerale oliën uit de leisteenlaag, die over de kolenbedding van Foesjoen heenligt. Daar deze leisteen toch moet worden verwijderd, is de exploitatie niet al te kostbaar. In 1934, het vijfde jaar der exploitatie, bedroeg de productie 54.000 ton ruwe olie. Door belangrijke nieuwe investeeing heeft men in het productiejaar 1935-1936 de opbrengst volgens sommige berichten reeds op 300.000 ton kunnen brengen ¹⁾. Men heeft hier dus met een industrie te doen, die voor aanzienlijke uitbreiding vatbaar is. Het behoeft echter geen betoog, dat een dergelijke olieproductie over het algemeen toch veel kostbaarder is dan de productie op een goed petroleumveld en dat Mantsjoerije nog lang niet in eigen behoefte kan voorzien. De fabriek te Foesjoen levert echter bijna haar geheele productie aan de Japansche vloot; men kan dan ook wel voorspellen, dat bij de verdere ontginning der olieleisteelagen het technisch mogelijke meer beslissend zal zijn dan de vraag, of zulk een exploitatie ook economisch verantwoord is. Wat Mantsjoerije aan petroleum en stookolie kan leveren, wordt door Japan zoo belangrijk geacht, dat in 1934 een petroleum-monopolie werd ingesteld; productie, invoer en uitvoer van petroleum zijn zonder permissie van de Regeering van Mantsjoekwo (lees: het Kwantoeng-leger) niet geoorloofd.

In de grondstoffen voor de grootste Japansche industrie, de textiel-industrie, zal Mantsjoerije waarschijnlijk nooit in belangrijke hoeveelheden kunnen voorzien. In Zuid-Mantsjoerije wordt wel uitbreiding

1) Aldus „Far Eastern Survey”, 20 November 1935, p. 185. Dit cijfer is waarschijnlijk zeer geflatteerd. Het Year Book van 1936 noemt als voor het jaar 1935 vastgesteld productiecijfer 180.000 ton (p. 813). Niettemin is een jaarlijksche productie van 300.000 ton slechts een kwestie van tijd. Bij een normale vraag in Japan van ruim 1.200.000 ton („Far Eastern Survey”, 15 Januari 1936) is deze productie niet geheel onbelangrijk.

gegeven aan den katoenbouw, welke in het betrekkelijk zachte klimaat rondom de Gele Zee mogelijk is. Maar een groote vlucht zal deze toch niet nemen; voor dit product richten de oogden zich meer op Noord-China. Ook wol levert Mantsjoerije niet, daar de Mongolen niet de minste belangstelling toonen voor de mogelijkheid hun schapen te veredelen ten behoeve van de Japansche wolnijverheid.

Ofschoon de ontginning van grondstoffen in Mantsjoerije na de bezetting door Japan in 1931 dus niet onbelangrijke vorderingen heeft gemaakt, kan men toch niet zeggen, dat de ongebruikte bodemrijdommen van Mantsjoerije een verleiding vormden, die niet langer was te weerstaan. Japan was niet volkomen verstoken van grondstoffen en Mantsjoerije is niet buitenmate rijk aan grondstoffen. Men heeft zich in Japan van Mantsjoerije's rijkdommen ongetwijfeld te veel voorgesteld. Anderzijds kan Mantsjoerije in geval van oorlog een belangrijke steun zijn voor leger en vloot. Het is wel zeker, dat dit laatste bij de Japansche militairen meer den doorslag heeft gegeven dan de overweging, dat Japan's economische structuur Mantsjoerije's grondstoffen niet langer kon ontberen.

d - Afzet gebied

Men heeft in Japan steeds gehoopt, dat Mantsjoerije meer dan in eenig ander opzicht van groote economische beteekenis zou kunnen zijn als afzetgebied. Het verdwijnen der z.g. vrije markten na den oorlog eenerzijds, en de opkomst van industrieën in Japan die in overwegende mate van export afhankelijk waren anderzijds, hebben het voor de hand liggende verlangen doen ontstaan verruiming van afzetgebied te vinden in China. En waar men geen willige markt vond groeide de verleiding een afzetgebied met geweld tot stand te brengen. Mantsjoerije scheen zich bijzonder goed voor deze rol te leenen, daar men reeds diep in het land stond en er de voornaamste verkeersmiddelen beheerschte.

Inderdaad wekken de Japansche uitvoerstatistieken den indruk, dat in de afgelopen jaren de beteekenis van Mantsjoerije als afzetgebied voor Japan geweldig is gestegen, zooals duidelijk uit de volgende cijfers blijkt ¹⁾:

1) „Far Eastern Survey”, 20 November 1935, p. 185.

EXPORT VAN JAPAN

	Totale export. Naar Mantsjoerije (in millioen Yen)	% naar Mantsjoerije
1928.	1972	9.1
1929.	2149	8.7
1930.	1469	8.3
1931.	1147	6.9
1932.	1410	10.3
1933.	1861	16.3
1934.	2171	18.6

Relatief is de uitvoer naar Mantsjoerije dus nog sterker gestegen dan de totale uitvoer van Japan, welke in de afgelopen jaren een ongehoorde stijging heeft vertoond. De invoer van Mantsjoerije is tusschen 1932 en 1934 niet alleen bijna verdubbeld, maar het aandeel van Japan in dien invoer steeg van 42% in 1929 tot 58,3% in 1932 en 64,5% in 1934. In 1931 was de handelsbalans met Mantsjoerije voor Japan nog passief, tegenwoordig is zij sterk actief; tegenover den uitvoer ter waarde van 403 millioen yen in 1934 stond een invoer van 191 millioen yen. Japan's positie in den nieuwen staat kan er toe bijdragen, dat deze vergrooting van afzetgebied blijvend zal zijn. Dit beteekent, dat Japan voor zijn fabrikaten een stabiele markt heeft gekregen, een zekerheid, die het bijna overal elders mist. Hoe belangrijk dit is voor de Japansche metaalindustrie b.v., blijkt uit het feit, dat, terwijl in 1930 ongeveer 65% van den Japanschen ijzer- en staalexport naar Mantsjoerije ging en van 1931 tot 1934 de totale Japansche ijzer- en staalexport steeg van 73.000 tot 350.000 ton, het aandeel van Mantsjoerije hierin tot niet minder dan 77% steeg in 1934¹⁾. Ook de textielindustrie zou bij een economischen opbloei van Mantsjoerije het grootste belang hebben, evenals de kleinere Japansche industrieën, welke thans reeds naar Mantsjoerije exporteerden, zooals de koper- en de papierindustrie.

Er zijn echter verschillende factoren, welke de beteekenis van Mantsjoerije als afzetgebied voor Japan weer onzeker maken. In de eerste plaats zijn de zoo gunstige uitvoercijfers der laatste jaren voor een zeer groot deel een gevolg van Japansche investeeing in Mantsjoerije, welke een grooten goederenstroom met zich heeft meegebracht.

1) c. f. „Economic conditions in Japan”, 1935, p. 67.

Van 1932 tot 1935 heeft Japan voor ruim 800 miljoen yen in Mantsjoerije belegd. Deze investeeering kan echter niet aanhouden en daarmee komt de groote export eveneens in gevaar. De situatie op de Japansche kapitaalmarkt is er n.l. in de laatste jaren vooral voor buitenlandsche fondsen niet beter op geworden. Emissies van de Zuid-Mantsjoerijische Spoorweg-Maatschappij in den loop van 1936 mislukten, omdat naast de groote staatsleeningen, welke de tekorten op het budget moeten dekken, en de toenemende geldvraag van de industrie en den export, voor Mantsjoerije niets meer beschikbaar was ¹⁾. Het publiek bleek eenigszins huiverig te zijn geworden voor verderen kapitaalexport naar Mantsjoerije; dit wantrouwen is voor een deel veroorzaakt door het feit, dat de militaire bewindhebbers in Mantsjoerije zich niet in de eerste plaats door economische overwegingen laten leiden, en voor een ander deel door de vrees, dat de groote sommen, welke de laatste jaren in Mantsjoerije werden gestoken, zullen bevrozen. Mantsjoerije werpt niet snel genoeg vruchten af. De groote investeeering heeft dus niet alleen schaarschte op de kapitaalmarkt, een ongunstiger betalingsbalans, en dientengevolge gevaar voor den yen opgeleverd, maar de economische samenwerking tusschen Mantsjoerije en Japan bleef ook beneden de verwachtingen. En de geweldige kosten, welke de militaire actie op het vasteland met zich medebrengt, hebben het staatsbudget een wel zeer onevenwichtig beeld gegeven. Op het budget van 1935/36 overtroffen alleen de kosten van leger en vloot en de leeningsdienst reeds het totale bedrag der staatsinkomsten ²⁾. De Minister van Financiën Takahashi heeft voor de gevaren van deze situatie reeds in 1934 gewaarschuwd en zich verzet tegen de onverantwoordelijke financiëele politiek, welke ter wille van de expeditie op het vasteland werd gevoerd, een verzet dat hij op 26 Februari 1936 met den dood heeft moeten bekoopen. Wie met geweld een groot afzetgebied wil veroveren, riskeert zoowel politieke als financiëele moeilijkheden. Japan heeft op het oogenblik niet voldoende kapitaal om het land op een voet te ontginnen, welke economisch succes garandeert. En de militaire expansie op het vasteland van Azië kan wel de ééne provincie voor, de andere na, onder

1) c. f. Algemeen Handelsblad van 10 Maart 1936, „Japan in Mantsjoekwo”. Zie ook het artikel van E. D. van Walree, „De financiën van Japan”, in de Economisch-Statistische Berichten van 9 September 1936.

2) „Wirtschaftsdienst”, 3 Januari 1936, p. 24.

Japansch gezag brengen, maar men kan daarmee toch niet voortgaan zonder de economische structuur van het moederland aan steeds grooter spanningen bloot te stellen. Er heerscht den laatsten tijd dan ook een toenemend verzet in Japan tegen het optreden van het Kwantoeng-leger. Dit neemt echter niet weg, dat tot nu toe de militairen steeds hun wil hebben weten door te zetten om redenen, welke wij bij de behandeling der emotioneele beteekenis van Mantsjoerije voor Japan nader onder het oog zullen zien.

Niet alleen gebrek aan kapitaal doet de samenwerking tusschen Japan en Mantsjoerije beneden de verwachtingen blijven, ook de structuur der beide landen maakt een nauw samengaan niet gemakkelijk. Men heeft dit in Japan dikwijls anders gedacht, getuige de vele geschriften gewijd aan een economische „blok”-vorming met Mantsjoerije. Het scheen zoo aannemelijk: Mantsjoerije producent van minerale grondstoffen en landbouwproducten, Japan exporteur van fabrikaten; het nieuwe, in de eerste plaats agrarische, land in samenwerking met het industrieland, zonder valutamoelijkheden of andere handelsbelemmeringen. Er zijn echter verschillende factoren, welke deze gunstige arbeidsverdeeling kunnen verstoren. Thans reeds ondervinden de producenten van steenkool, ammoniumsulfaat, zout en ijzer in Japan een scherpe concurrentie van de zeer goedkoope Mantsjoerische producten, waartegen zij door contingenteringen en tarieven moeten worden beschermd. En in de toekomst kunnen goedkoope werkkrachten en de nabijheid der hulpbronnen in Mantsjoerije gemakkelijk een belangrijke ijzer- en staalindustrie doen ontstaan. Hetzelfde geldt voor de papierindustrie, gezien de groote houtvoorraden van Mantsjoerije, en voor talrijke andere industrieën. Men zou zelfs kunnen zeggen, dat Mantsjoerije zelf voorbestemd schijnt een belangrijk industrieland te worden. Dit heeft de Japanners genoodzaakt de economische ontwikkeling van het land van het eerste oogenblik af met overwegingen van Japansch belang te doorkruisen. In Mantsjoerije heerscht thans een sterke monopoliseering in het economische leven, onder Japansch toezicht, waardoor iedere nieuwe economische activiteit tot in details door de Regeering wordt gecontroleerd en de reeds bestaande ondernemingen worden gedwongen zich aan te sluiten bij syndicaten en trusts. Van de „open deur” kan in de toekomst in Mantsjoerije geen sprake meer zijn. Deze jaren van staats-interventie in het economische leven bewijzen, dat dit niet iets nieuws

onder de zon is, maar gemakkelijk zal een „blok”-vorming zich niet laten voltrekken, wanneer men daartoe de natuurlijke ontplooiing van een land tot op zekere hoogte moet tegenhouden.

Daarbij komt dat, ook al mag de Japansche industrie er alle belang bij hebben, dat Mantsjoerije niet te sterk zal industrialiseeren en niet in plaats van afzetgebied tot concurrent zal worden, de Japansche militairen er anders over denken ¹⁾. Hoe zelfstandiger Mantsjoerije op economisch gebied zal zijn, des te sterker zal de militaire positie van Japan op het vasteland van Azië zijn. En voor de militairen, die in Mantsjoerije het bewind voeren, is Japan's imperiale macht van meer beteekenis dan zijn economische gezondheid, want zij vreezen dat van deze laatste toch alleen de kleine groep leiders der groote concerns profiteert, welke het economische leven van Japan beheerschen. De ontwikkeling van Mantsjoerije geheel afhankelijk te houden van de onmiddellijke behoeften van Japan is het ideaal der economen, niet der militairen. Ook dit kan de beteekenis van Mantsjoerije als afzetgebied voor Japan in de toekomst verminderen. Het is echter niet te voorzien, welke groep op den duur over het economische lot van Mantsjoerije zal beslissen. En het blijft bovendien mogelijk, dat, ook indien Mantsjoerije in sterke mate tot industrialisatie zou overgaan, de Japansche afzet naar Mantsjoerije zou blijven stijgen; dikwijls draagt de industrialiseering van een land er toe bij, dat de handelsbetrekkingen met andere industrielanden nog nauwer worden ²⁾. Het zou ons echter te ver voeren dit gezichtspunt voor Mantsjoerije en Japan aan de hand van hun economische structuur nader uit te werken.

Al deze factoren maken de beteekenis van Mantsjoerije als afzetgebied voor Japan op zijn minst onzeker. Er heerscht dan ook thans reeds een onmiskenbare teleurstelling in Japan over de economische resultaten van de verovering; noch de grondstoffenvoorraden, noch de toekomstige afzetmogelijkheden zijn zeer groot gebleken. Of liever, men mist in Japan de financiën om dergelijke mogelijkheden te forceeren, en had men de financiën wel, dan zou men de gevolgen weer moeten vreezen. Economisch is het Mantsjoerij'sche avontuur een dubieus experiment

1) c. f. Owen Lattimore in „Empire and exploitation”, Pacific Affairs, December 1934, p. 442.

2) c. f. Prof. Dr. Ernst Wagemann, „Zwischenbilanz der Krisenpolitik”, Berlin 1935, p. 21 en vlg. en p. 81.

geweest; men heeft in economische kringen wel geweten, dat Mantsjoerije geen gouden bergen kon opleveren, ook al heeft de publieke opinie het wel eens anders gedacht. De eigenlijke oorzaken van de penetratie in Mantsjoerije liggen dan ook in Japan zelf; meer dan de rijkdom van Mantsjoerije is de armoede van Japan de drijvende factor geweest, voor zoover tenminste economische overwegingen de Janners naar Mantsjoerije hebben geleid.

e - Het optreden in Mantsjoerije in verband met den economischen toestand van Japan
De jaren 1930 en 1931 vormden voor Japan het dieptepunt van de economische crisis. De stagnatie, welke toen in het economische leven van Japan heerschte, blijkt duidelijk uit de scherpe onderbreking der, sedert tientallen jaren regelmatig stijgende, industrieele productie in die jaren.

INDUSTRIEELE PRODUCTIE ¹⁾
(1925-1929 = 100)

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Textielindustrie	95	101	103	111	105	110	117	127	141
Papierindustrie	89	89	112	121	117	114	112	125	136
Machineindustrie	(1930 = 100)			-	100	94	107	138	180

Bij sommige industrieën bracht 1930 den sterksten achteruitgang, bij andere 1932, maar gemiddeld was 1931 het ongunstigste jaar. Hetzelfde blijkt uit de gegevens betreffende den buitenlandschen handel.

BUITENLANDSCHE HANDEL
(in millioen yen)

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Uitvoer	1992	1972	2148	1470	1147	1410	1861	2172	2499
Invoer	2179	2196	2216	1546	1235	1431	1917	2282	2472

Het is niet te gewaagd eenig verband te zoeken tusschen de gebeurtenissen van het jaar 1931 met betrekking tot Mantsjoerije en de econo-

1) c. f. „La production mondiale et les prix, 1925-1934”, Service d'études économiques de la Société des Nations, Genève, 1935, p. 143 en vlg.

mische situatie van dat oogenblik. De Japansche Regeering heeft in dat jaar een economische „Ankurbelungs”-politiek ingeluid, waarvan de gevolgen van de grootste beteekenis zijn geweest voor den geheelen wereldhandel. De bedoelingen, welke daarbij hebben voorgezeten, zijn het best af te lezen uit de resultaten, waartoe deze politiek heeft geleid. De geschiedenis der afgelopen jaren op economisch gebied in Japan kenmerkt zich n.l. door enkele zoo frappante nieuwe verschijnselen, dat de oogmerken, welke de leidende kringen in Japan van 1931 af hebben geleid, niet moeilijk te onderkennen zijn. En in het kader daarvan vindt de bezetting van Mantsjoerije een plaats. In hoeverre economische motieven tot de militaire expansie op het vasteland hebben geleid, is een vraag, welke daarna apart onder de oogen zal moeten worden gezien. Het loont echter de moeite het Mantsjoerische avontuur een oogenblik tegen den achtergrond der economische omstandigheden te plaatsen.

Bijna de helft der Japansche bevolking vindt een bestaan in den landbouw. De armoede van deze agrarische bevolking is echter spreekwoordelijk. Deze armoede heeft verschillende oorzaken: de bodem is gedeeltelijk zeer arm, de bevolking is sterk toegenomen, en het landbouwbedrijf gaat gebukt onder zware lasten. In ander verband zullen wij hiervan nog meer moeten zeggen ¹⁾).

De twee belangrijkste landbouwproducten zijn rijst en ruwe zijde. De rijstproductie wordt geheel op de binnenlandsche markt afgezet, de ruwe zijde vormde tot voor kort Japan's voornaamste exportartikel, dat vooral zijn weg naar de Vereenigde Staten vond. Ongeveer $\frac{1}{4}$ van den Japanschen export ging vóór 1931 naar de Vereenigde Staten en het grootste gedeelte hiervan bestond uit ruwe zijde.

In 1930 nu had een scherpe prijsdaling plaats zoowel van rijst als van ruwe zijde. Rijst was steeds aan sterke prijsschommelingen onderhevig, aangezien een gering tekort of een gering surplus bij dit artikel den prijs onmiddellijk sterk beïnvloedde ²⁾. Daar ook Korea en Formosa

1) c. f. De emotioneele beteekenis van Mantsjoerije voor Japan.

2) „Economic conditions in Japan”, 1933, p. 13 en vlg. Een nieuwe scherpe daling der rijstprijzen in 1932 veroorzaakte zulk een onrust in het land, dat men de geheele expeditie in Mantsjoerije een tijdlang vergat voor de agrarische crisis binnenslands. In Mei 1932 werd de Minister-President Inukai, mede onder den indruk hiervan, door jonge officieren vermoord. Omgekeerd kon in de tweede helft van 1932 een lichte stijging van den prijs van ruwe zijde de rust in het land herstellen.

in toenemende mate rijst op de Japansche markt brachten, waren de Japansche rijstprijzen over het algemeen steeds slechter geworden. De Regeering voerde bovendien in 1930, na in Januari tot den gouden standaard te zijn teruggekeerd, een deflatiepolitiek, welke de binnenlandsche koopkracht sterk aantastte en de prijzen ongunstig beïnvloedde. Nog ernstiger was echter de prijsval der ruwe zijde op de buitenlandsche markt, voornamelijk ten gevolge van de depressie in Amerika. De prijzen van rijst en ruwe zijde daalden in 1930 ver beneden kostprijs, een verschijnsel dat, omdat het hier zulke belangrijke producten betrof, een ernstige stagnatie in het economische leven veroorzaakte.

Ook de textielindustrie, Japan's voornaamste en in 1930 vrijwel eenige exportindustrie, verkeerde in dat jaar in moeilijkheden, voornamelijk ten gevolge van twee feiten: de terugkeer tot den gouden standaard in Januari 1930, waardoor de prijzen voor de buitenlandsche markt hoog waren, en de snel toenemende crisis met als gevolg verlies van afzetgebied door verminderde koopkracht en beschermende maatregelen in het buitenland. De Japansche export werd dus, door den prijsval der ruwe zijde en der textielproducten, in zijn kern bedreigd. Iedere ernstige depressie in den Japanschen landbouw had steeds verdere industrialisatie ten gevolge gehad; de armoede op het platteland leidde de bevolking er toe, werk in de steden te zoeken; het voor een bevolking met weinig koopkracht te dure buitenlandsche fabrikaat deed de behoefte aan eigen industrieën ontstaan en het groote aanbod van goedkoope arbeidskrachten maakte het mogelijk nieuwe industrieën te beginnen op rendabele basis. Het verlies van den export van ruwe zijde is waarschijnlijk de stimulans geweest tot de reusachtige industrialisatie der laatste jaren.

De behoefte aan uitbreiding van het industriele apparaat was in de jaren 1930 en 1931 dus ongetwijfeld aanwezig. Maar bij een stagneerende binnenlandsche markt en een in hevigheid toenemende wereldcrisis op alle buitenlandsche markten sprak het niet van zelf, dat in die behoefte kon worden voorzien. De Japansche Regeering heeft echter, onder den indruk van het feit dat Japan zoo kwetsbaar was gebleken bij de ineenstorting van één markt in het buitenland (de ruwe zijde in Amerika), het initiatief genomen tot een poging de structuur van het economische leven van Japan in snel tempo te wijzigen. Dit doel rechtvaardigde in haar oogen financieel riskante

overheidsmaatregelen, omdat zonder dergelijke maatregelen de binnenlandsche markt niet over het doode punt heen kon komen.

Een nieuw kabinet, in December 1931 aan het bewind gekomen, besloot tot depreciatie van den yen en vroeg groote sommen aan voor publieke werken, voor steun aan de rijst- en zijdeteelt, in de volgende jaren vooral echter voor de bewapening. De groote regeeringsbestellingen voor leger en vloot garandeerden de snel in omvang toenemende metaalindustrie en chemische industrie een geregelden winstgevenden afzet. De sterke uitzetting van het staatscrediet werd mogelijk gemaakt door een herziening van het statuut van de Bank van Japan; de grens van de effectendekking werd aanzienlijk verhoogd, zoodat de Bank belangrijke bedragen aan staatspapier rechtstreeks kon disconteeren en tevens door een open marktpolitiek de credietmarkt kon ontdooien. De stagnatie van het economische leven werd er door gebroken, de scherpe daling van den koers van den yen maakte een concurrentie op de buitenlandsche markten mogelijk, en weldra stegen de bedrijvigheid en de export beide met sprongen ¹⁾.

Wanneer men na deze vier jaar van „Staatskonjunktur” de resultaten in den vorm van industrialisatie en exportexpansie nagaat, treft onmiddellijk, hoeveel minder kwetsbaar Japan is geworden voor een prijsval van enkele hoofdproducten of economische ineens stortingen op de buitenlandsche markten. Voornamelijk door twee factoren: het Japansche bedrijfsleven is thans uit een veel grooter verscheidenheid van bedrijven samengesteld dan enkele jaren geleden; en de Japansche export is over een veel grooter aantal markten verspreid en daardoor minder afhankelijk van enkele groote afzetgebieden. De gegevens omtrent samenstelling en bestemming van den export zijn in dit opzicht zeer belangwekkend ²⁾.

BUITENLANDSCHE HANDEL VAN JAPAN
(in millioen yen)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Invoer	2216	1546	1235	1421	1917	2282	2472
Uitvoer	2148	1470	1147	1410	1861	2172	2499

1) Een uitstekende schets van de economische situatie in de jaren 1930 tot 1932 geeft „Economic conditions in Japan”, 1933, p. 8 en vlg.

2) Deze gegevens zijn voornamelijk ontleend aan het „Wochenbericht des Instituts für Konjunkturforschung” van 5 Februari 1936.

In 1935 heeft de export het vorige recordjaar 1925 met 200 miljoen yen overtroffen. Naar de hoeveelheid gerekend, is de export nog veel sterker toegenomen, want de Japansche groothandelsprijzen waren in 1935 ongeveer 30% lager dan in 1925. Deze prijsdaling, door verlaging van kostprijs verkregen, en de sterke depreciatie van den yen, welke thans tot een derde van zijn oorspronkelijke waarde is gedaald, hebben de beruchte lage prijzen veroorzaakt, welke het Japansche product op alle buitenlandsche markten tot zulk een gevaarlijken concurrent hebben gemaakt.

In 1925 vertegenwoordigde de Japansche uitvoer 3,05% van den totalen werelduitvoer, in 1929 was dit cijfer gestegen tot 3,65%, maar in 1935 tot ruim 5%. In 1935 was de wereldhandel, naar de hoeveelheid gerekend, nog een vijfde gedeelte minder groot dan in 1929, de Japansche export echter een derde gedeelte grooter dan die in 1929. Deze groote exportstijging is vrijwel uitsluitend te danken aan stijging van den uitvoer van fabrikaten; in 1935 was deze naar de waarde 55%, naar de hoeveelheid 57% grooter dan in 1929. En daarbij was de toenemende uitvoer van ijzer en staal (met hun producten), schepen en machines het meest opvallend, een duidelijk symptoom van verandering van structuur van het economische leven van Japan. Voortaan zal Japan concurreerend optreden niet alleen op de wereldmarkt der verbruiksgoederen, maar ook op die der productiemiddelen. Deze geweldige expansie is aan een groot aantal factoren te danken; de depreciatie van den yen alleen zou niet zulke gevolgen hebben gehad. Het Japansche industriele apparaat was echter reeds vóór 1931 zeer verbeterd door mechanisatie en rationalisatie; in de jaren van depressie was een kostenverlaging over de geheele linie doorgevoerd, met name door aanzienlijke verlaging van de loonen der industrie-arbeiders, in sommige gevallen met meer dan 80%; bovendien was reeds spoedig in Japan onder aanmoediging en met hulp van de Regeering tot kartelvorming overgegaan¹⁾. In 1931 stond de industrie dan ook inwendig sterk. De „Ankurbelungs“-politiek der Regeering en de depreciatie van den yen boden de gelegenheid

1) In de laatste jaren neemt de kartelleering onder staatstoezicht voortdurend toe. De industriele klein- en midden-bedrijven staan voor een groot deel onder de rechtstreeksche bevelen van de Regeering, in den exporthandel bestaat practisch dwangkartelleering en zelfs wordt reeds de nationalisatie overwogen van de electriciteits- en de automobiellindustrie.

voor een groot nationaal élan op economisch gebied. Daarbij stond echter één ding vast: de binnenlandsche markt was niet in staat de zoo sterk toenemende productie op te nemen; reeds vóór 1931 was de textielindustrie voor een groot deel op export aangewezen; na 1931 was het geheel onvermijdelijk, dat het buitenland de uitbreiding van het industriele apparaat (waarvan men kan aannemen, dat de capaciteit in vijf jaar is verdubbeld) voor een groot deel voor zijn rekening moest nemen ¹⁾. De Regeering kon de metaalindustrie aan een vasten winstgevend binnenlandschen afzet helpen, maar de geheele productie absorbeeren kon zij niet; ook de export moest stijgen.

Daardoor ontstond echter het gevaar, dat Japan in de toekomst nog afhankelijker zou zijn van de koopkracht van het buitenland dan vroeger. Behalve door een grootere verscheidenheid van export-artikelen heeft Japan in dit gevaar trachten te voorzien door een groote uitspreiding van den export. Dat dit is gelukt, is behalve aan de valutapolitiek en zeer lage productiekosten te danken geweest aan het feit, dat het Japansche product van uitnemende kwaliteit bleek te zijn en dat de Japanners zich meesters hebben betoond in hun afzetorganisatie.

In 1929 waren verre de twee belangrijkste afzetgebieden de Vereenigde Staten en China; bij een totalen export van 2148,6 millioen yen ging voor 914,1 millioen naar de Vereenigde Staten, voor 346,7 millioen naar China. In 1935 waren deze cijfers gedaald respectievelijk tot ruim 500 en ruim 160 millioen yen. Daarentegen werd in 1935 voor ruim 300 millioen yen naar Europeesche landen geëxporteerd (in 1929 voor 147,2 millioen), voor ruim 200 millioen naar Afrika (in 1929 voor 60,5 millioen), voor ruim 100 millioen naar Australië (in 1929 voor 54,8 millioen), voor ruim 80 millioen naar Zuid-Amerika (in 1929 voor 23 millioen). Japan heeft echter niet een monopoliepositie gekregen als leverancier van Azië, zooals men zou verwachten; wel steeg de uitvoer naar Nederlandsch-Indië zeer sterk, dank zij het feit dat het tot voor kort een der weinige open markten ter wereld was, en steeg ook de uitvoer naar het nabije Oosten. Maar de uitvoer naar Engelsch-Indië is niet zeer sterk gestegen en de uitvoer naar China zelfs sterk gedaald, tengevolge van de industrialiseering van

¹⁾ c. f. Nieuwe Rotterdamsche Courant van 11 Januari 1936, het artikel van den correspondent uit Tokio.

China zelf, de Amerikaansche zilverpolitiek, welke voor China noodlottig is geweest, en de politieke spanning tusschen Japan en China. De Japansche export naar Aziatische landen is wel grooter dan die naar een der andere werelddeelen, maar relatief zijn deze laatste in beteekenis voor Japan veel sterker gestegen dan Azië zelf; de Japansche hegemonie in Azië op economisch gebied heeft in de laatste jaren niet die vorderingen gemaakt, die men er in Japan van had gehoopt.

Wanneer men deze verschuivingen in het economische leven van Japan in de laatste jaren overziet, is het niet moeilijk in dit beeld aan het Mantsjoerische avontuur een plaats te geven. De expeditie in Mantsjoerije vormde de aanleiding voor de groote bewapening der volgende jaren; de investeeing in Mantsjoerije vormde een stimulans voor de ontwikkeling der productiemiddelen-industrieën; de verovering van Mantsjoerije verzekerde Japan van een veilig afzetgebied, wellicht het eenige veilige afzetgebied voor den Japanschen export, in ieder geval een vogel in de hand tegenover de tien in de lucht, welke een goede verstandhouding met China misschien binnen bereik had kunnen brengen.

Indien ook Mantsjoerije nog voor Japan in economische beteekenis zou zijn gedaald, zooals in 1930 dreigde, zou het vasteland van Azië, Japan's meest natuurlijke débouché, steeds verder aan den greep van Japan zijn ontsnapt. Door dit te verhoeden en Mantsjoerije te bezetten, was Japan gedwongen de deflatiepolitiek der jaren 1930 en 1931 vaarwel te zeggen. Van dat oogenblik af heeft Mantsjoerije gewerkt als de gangmaker van de Japansche conjunctuur. Hoogstwaarschijnlijk heeft men dit in Japan niet tevoren zorgvuldig overwogen en berekend; toen het Kwantoeng-leger in September 1931 den oorlog begon, was de Japansche Regeering verrast, sommige leden ervan ongetwijfeld onaangenaam verrast. Van het oogenblik af echter, waarop de bezetting van Mantsjoerije niet meer te keeren was, heeft Japan ook in zijn economische leven er zich achter gesteld, door den opbouw van nieuwe industrieën en door groote investeeing in Mantsjoerije zelf; de Regeering ging hierbij voor; door een weinig conservatieve leeningspolitiek financierde zij de groote bestellingen voor leger, vloot en Mantsjoerije, en deze opdrachten leidden het land in weinige jaren naar een hoogconjunctuur; in de periode van hoogconjunctuur echter moet de economische structuur van Japan voor de

toekomst minder kwetsbaar worden gemaakt dan tevoren; het resultaat moet zijn een sterk geschakeerd, uiterst gerationaliseerd bedrijfsleven met een afzet over zooveel mogelijk landen verdeeld. Dit resultaat is reeds voor een goed deel bereikt, men kan zeggen: voor een deel dank zij het optreden in Mantsjoerije.

Zonder gevaar is dat alles natuurlijk niet; Japan heeft reeds in vele opzichten een groote industrieele overcapaciteit; de binnenlandsche koopkracht blijft ten gevolge van de chronische landbouwcrisis en uiterst lage industrieele loonen gering; weinig landen zijn voor hun bedrijfsleven zoo van het buitenland en van bewapeningsbestellingen afhankelijk. Daarbij is de publieke schuld in de afgelopen jaren geweldig gestegen en werd de geldmarkt minder gunstig. Zonder een sterk internationaal economisch herstel kan Japan dan ook gemakkelijk in groote moeilijkheden komen. En, zooals wij reeds opmerkten, economisch heeft Mantsjoerije zelf thans reeds teleurgesteld. De bewonderenswaardige economische krachtsontplooiing van Japan heeft ongetwijfeld haar schaduwzijden, al ware het alleen, dat zij het welvaartspeil van het grootste deel der bevolking, de landbouwers en de industrieele arbeiders, in het geheel niet ten goede is gekomen, en kan in de naaste toekomst tot een terugslag leiden. Het zou ons echter te ver voeren, de economische ontwikkeling van Japan verder te analyseeren. De vraag moet beantwoord worden, in hoeverre economische factoren tot de bezetting van Mantsjoerije hebben geleid.

Chronologisch valt het begin van de bezetting van Mantsjoerije eenige maanden vóór het optreden der Regeering-Inukai in December 1931, welke de economische „Ankurbelungs”-politiek heeft ingeluid. Een onmiddellijk verband kan hier dan ook moeilijk worden gelegd. Niet de noodzaak een „Ankurbelungs”-politiek te entameeren heeft tot de verovering van Mantsjoerije doen besluiten, omgekeerd heeft het initiatief der militairen tot een verandering van economisch beleid gedwongen, evenals een groote aardbeving dat zou hebben gedaan. De verovering van Mantsjoerije is niet bedoeld geweest als een groot-scheepsche werkverschaffing; ook zonder Mantsjoerije zou Japan door een politiek van Regeeringsopdrachten en publieke werken de economische stagnatie der jaren 1930 en 1931 hebben kunnen overwinnen. Daarentegen heeft de nood van deze beide jaren ongetwijfeld tot het optreden van den 18den September bijgedragen, vooral omdat de depressie ernstige politieke gevolgen met zich medebracht, zooals

wij hierna zullen bespreken. Waarschijnlijk is, dat de politieke factoren den doorslag hebben gegeven en dat de economische veranderingen in Japan minder doel dan wel begeleidende verschijnselen en dankbaar aanvaarde gevolgen zijn geweest.

Beziet men de economische beteekenis van Mantsjoerije voor Japan los van de conjunctuur van het oogenblik, waarop tot de verovering werd besloten, dan blijkt deze niet zoo groot, dat een volledig bezit van het land een levensbehoefte voor Japan vertegenwoordigt; noch bodemrijkdom, noch afzetmogelijkheid zijn van beslissende beteekenis voor Japan en grootere economische bewegingsvrijheid had zeer goed zonder militaire bezetting van het land kunnen zijn verkregen. Dat Japan economische expansie in Mantsjoerije reeds vroeg heeft gezocht, is echter zeer begrijpelijk; de betrekkelijke armoede aan grondstoffen en de steeds meer nijpende behoefte aan afzetgebieden moest onvermijdelijk leiden tot een economische penetratie in de groote onontgonnen Chineesche provincies op de grenzen van het Japansche Rijk. De stijgende economische en politieke invloed van China zelf in Mantsjoerije na 1925, van een agressief anti-Japansch karakter, en de sterk gekleurde verwachtingen omtrent de mogelijkheden van Mantsjoerije in de Japansche publieke opinie maken het begrijpelijk, dat men in Japan in de jaren vóór 1931 het gevoel kreeg, dat groote levensbelangen op het vasteland van Azië op het spel stonden. Het is mogelijk, dat men, vooral in de depressiejaren, tot op zekere hoogte te goeder trouw in Japan heeft geloofd, dat uitbreiding van zeggenschap in Mantsjoerije een economische noodzakelijkheid was. In werkelijkheid was dit niet het geval, althans niet in die mate, die Japan heeft voorgewend. Wel kan men zeggen, dat de economische spanningen in Japan in combinatie met de verwachtingen omtrent Mantsjoerije een conflict historisch vrijwel onvermijdelijk maakten. Maar daarbij waren emotioneele factoren meer beslissend dan economische overwegingen. Voor een goed begrip van de Japansche penetratie in Mantsjoerije schijnen ons de politieke en emotioneele factoren van nog meer beteekenis, dan de economische. De feiten behouden het laatste woord, doch voorstellingen leiden tot beslissingen en daden.

Wanneer men naar de oorzaken van het Japansche optreden in Mantsjoerije in 1931 zoekt, dwaalt men onherroepelijk ver van de juridische vragen af. Het is echter van belang te weten, welke motieven aan de

rechtsschending van 1931 ten grondslag lagen en welke aspiraties het verlangen naar rechtsverandering voedden. Een onderzoek naar een aan groote spanningen onderhevige internationale situatie in haar verhouding tot het recht dwingt er toe de vraag te stellen, in hoeverre de billijkheid van het recht verschilde, en of werkelijke overmacht de wet brak. Want daar ligt de grens, waar het recht voor de feiten behoort te wijken. De beantwoording van deze vraag maakt het echter noodzakelijk nog een oogenblik op dezen weg voort te gaan.

3 - DE EMOTIONEELE BETEKENIS VAN MANTSJOERIJE VOOR JAPAN

Over de emotioneele factoren, welke de Japansche penetratie in Mantsjoerije hebben bepaald, zou veel te zeggen zijn, vooral voor zoover deze gevoelens zijn voortgevloeid uit de groote spanningen, welke in de structuur van Japan zelf in de laatste halve eeuw zijn opgetreden. Wij moeten echter kort zijn, hoe groot ook de verleiding is op zulk een belangwekkend onderwerp dieper in te gaan.

Wij noemden reeds de gevoelens van zorg van wege de omstandigheden, waaronder Japan zijn in Mantsjoerije verkregen rechten moest uitoefenen, en de economische begeerten, die Mantsjoerije wakker riep; men stond in het land en de situatie bracht deze zorgen en ambities met zich mede. En ofschoon deze factoren ook een sterke gevoelswaarde hadden, aan de Japansche penetratie lagen nog andere overwegingen ten grondslag, die met meer recht emotioneel kunnen worden genoemd en die van groote beteekenis zijn geweest, en nog zijn, voor de gebeurtenissen in Oost-Azië. Daarbij moet men onderscheid maken tusschen de gevoelens, die Mantsjoerije zelf opriep, en de aspiraties, die in Japansche toestanden haar oorsprong vonden.

a - Eensgezindheid omtrent Mantsjoerije

Mantsjoerije was voor Japan niet een vreemd land. Twee keer had Japan een oorlog in Mantsjoerije gevoerd. Na den eersten keer, tegen China in 1894, had Japan afstand van het schiereiland Kwantoeng bedongen; onmiddellijk kwamen eenige Europeesche mogendheden op hoogen toon teruggave hiervan aan China eischen; Japan moest toegeven en lijdelijk toezien, hoe drie jaar later Rusland hetzelfde schiereiland als pachtgebied verwierf. Deze episode is voor Japan een belediging geweest, die het nooit heeft kunnen vergeten.

De tweede oorlog, door Japan in Mantsjoerije gevoerd, was de Russisch-Japansche oorlog. Wat deze strijd met de groote Europeesche mogendheid voor het jonge Aziatische volk heeft beteekend, kan een buitenstaander zich slechts moeilijk voorstellen. Het was voor Rusland niet meer dan een ongelukkige episode; voor Japan, dat zich door de steeds voortschrijdende expansie van Rusland naar den Pacific bedreigd had gevoeld, was het een strijd op leven en dood. Toen de Japanners na den vrede van Portsmouth het pachtgebied Kwantoeng kregen, betraden zij een bodem, waarop zij voor hun gevoel na de voorafgaande gebeurtenissen het volste recht hadden, ook meer recht dan de Chineesche emigranten, die in die jaren voor het eerst Mantsjoerije in grooten getale begonnen binnen te stroomen. Dat Japan met pachtgebied en spoorweg onmiddellijk diep in het land kwam te staan, dankte het aan Rusland, dat in Mantsjoerije den Chineeschen weerstand tegen vreemde penetratie de spits had afgebeten; men ontnam aan Rusland alleen het schiereiland, dat men reeds eenmaal had bezeten, met den bijbehorenden spoorweg; voor China veranderde er, naar het scheen, niets. Na wat er aan vooraf was gegaan, is het begrijpelijk, dat voor het besef der Japansche publieke opinie nog nooit een mogendheid op zoo moreel zuivere gronden een concessie op Chineesch gebied had gekregen. Door deze voorgeschiedenis is de penetratie in Mantsjoerije van het eerste oogenblik af door geheel Japan gevoeld als een rechtvaardige zaak, de economische mogelijkheden als een duur gekocht en billijk voorrecht.

Dit gevoel was zoo diep geworteld, dat het na 1931 een merkwaardige uitwerking heeft gehad op het publieke leven in Japan; terwijl het optreden van Japan in Mantsjoerije na de conferentie van Washington zich over het algemeen kenmerkte door aarzeling en de politieke verdeeldheid in Japan zelf ernstige vormen had aangenomen, bestond er na 1931, nadat de militairen voor het werpen van den teerling hadden gezorgd, geen aarzeling meer en werkte het Mantsjoerijische avontuur als een bindmiddel, dat de tegenstellingen in Japan ophief en de publieke opinie vereenigde in het besef, dat tegenover Mantsjoerije geen andere politiek mogelijk was. Niet het feit, dat men zich voor den Volkenbond moest verantwoorden, bracht die eenheid tot stand; de nationale verontwaardiging over den druk, dien men van den Volkenbond ondervindt, zal natuurlijk wel het gevoel van saamhoorigheid in een land kunnen versterken, maar lang zal dat niet duren en

diep zal zulk een gevoel niet zijn gefundeerd. Maar het feit, dat het om Mantsjoerije ging, bepaalde deze Japansche eensgezindheid. Ooggetuigen verhaalden, hoe het optreden tegen Sjanghai in Februari 1932 beslist niet populair was; het vormde een punt van hevige discussie: de oude tegenstelling in de gevoelens, hoe tegen China op te treden, ontbrandde hieraan opnieuw; maar omtrent Mantsjoerije bestond volkomen eenstemmigheid ¹⁾. Voor Mantsjoerije had men tweemaal gevochten, daar had men rechten, daar werd men bedreigd, daar kon men economisch niet meer buiten, daar moest thans een definitieve regeling worden getroffen. Het is zeer de vraag, of een optreden tegen Noord-China, zooals dat voor het eerst in 1935 duidelijke vormen begon aan te nemen, ook zoo eenstemmig zal worden gesteund in Japan; Noord-China is Mantsjoerije niet.

b - Veranderingen in de sociale structuur van Japan

Deze merkwaardige zekerheid, dat men ten opzichte van Mantsjoerije niet anders kon, steunde echter niet alleen op de bijzondere gevoelens, die Mantsjoerije wakker riep, hoe duidelijk deze gevoelens ook spraken, maar had waarschijnlijk diepere oorzaken, welke in de structuur van Japan zelf waren gelegen. De emotioneele beteekenis, die Mantsjoerije voor Japan had, gaf echter een sterke gevoelswaarde aan dit diepere besef, een ongearticuleerde algemeene overtuiging, dat Japan Mantsjoerije noodig had om het hoofd te kunnen bieden aan de moeilijkheden, waarvoor het zich gesteld zag, moeilijkheden die zich vóór 1931 toespitsten ²⁾. De spanningen, die in de laatste tientallen jaren in Japan begonnen op te treden, hebben zich voorloopig ontladen door middel van de bezetting van Mantsjoerije. Dit heeft men tevoren in Japan natuurlijk niet duidelijk zoo beseft; op het oogenblik echter, waarop het Mantsjoerijsche avontuur als een niet te keeren lawine zijn loop begon te nemen, heeft de Japansche publieke opinie zich er achter gesteld, in het geloof dat dit een historische noodzakelijkheid was voor Japan. Men wist niet, in hoeverre de bezetting van Mantsjoerije lot of eigen daad was, maar was geneigd de tweede geheel

1) Zie b.v. Andrée Viollis, „Le Japon et son empire”, Paris 1933, p. 23 en vlg., 255 en vlg. En de Times van Zaterdag 16 Januari 1932, „Party tactics in Japan”.

2) c. f. K. K. Kawakami, „Manchoukuo, child of conflict”, New-York, 1933, p. 35 en vlg.

begrepen te zien in het eerste. Voor deze geestesgesteldheid, die waarschijnlijk beslissend is geweest voor het optreden van Japan tegen Mantsjoerije, zouden wij de volgende oorzaken zeer in het kort willen aangeven.

De drang naar expansie, waarvan Japan in de laatste jaren blijk heeft gegeven, is niet een gevolg van de bevolkingstoename alleen, maar van bevolkingstoename in combinatie met enkele andere verschijnselen, n.l. opkomst der techniek in de 19de eeuw en het doordringen van Europeesche politieke denkbeelden. Deze verschijnselen hebben geleid tot groote spanningen in de sociale structuur van Japan, mutatis mutandis van alle Aziatische landen ¹⁾.

De bevolkingstoename is een algemeen Aziatisch verschijnsel, waarvoor geen afdoende verklaring bestaat. Voor Japan is echter één oorzaak op te geven. In het oude, gesloten Japan der Sjogoens, sedert 1600 een feodalen eenheidsstaat onder een sterk gezag, had men in het bewustzijn der beperkte bestaansmogelijkheden, welke zijn grondgebied bood, krasse voorschriften tot beperking van geboorten uitgevaardigd, waardoor ongewenschte uitbreiding der bevolking was voorkomen. Toen na de restauratie van 1868 Keizer Meiji het land had geopend voor het verkeer met andere landen, is de praktijk van geboortebeperking verloren gegaan ²⁾. Waar zich zooveel nieuwe mogelijkheden voor de bevolking voordeden, paste de praktijk der beperkte, gesloten gemeenschap niet meer. Het gevolg is geweest, dat de bevolking van Japan tusschen 1868 en heden is verdubbeld, van ± 35 tot bijna 70 millioen.

Tegelijkertijd drongen voor het eerst Europeesche fabrikaten door op de Aziatische markten; de machine maakte het vreemde product, ondanks de vervoerkosten, welke het moest opbrengen, goedkooper dan het eigen handwerk. Deze fabrikaten, aanvankelijk vooral de

1) De hier volgende beschouwing is voornamelijk ontleend aan A. D. A. de Kat Angelino, „Grondslagen en richtlijnen van koloniaal beleid”, Tweede gedeelte, p. 729-785, en S. K. Datta, „Asiatic Asia”, Londen 1932. Terwijl de Kat Angelino den nadruk legt op die factoren, welke een geleidelijken overgang van het oude naar het nieuwe Japan hebben mogelijk gemaakt, vestigt Datta vooral de aandacht op de structuurveranderingen, en dientengevolge de spanningen, die de aanraking met het westen in geheel Azië heeft opgeroepen, ook in Japan.

2) c. f. Institute of Pacific Relations, Report of the 2nd Meeting, Honolulu, 1927, p. 339 en vlg.

textielproducten van Lancashire, hebben in de Aziatische landen revolutioneerend gewerkt: de groote handwerkstand begon te verdwijnen ¹⁾.

De bevolkingstoename en de verdringing van het handwerk door invoer van fabrikaten hadden ten gevolge, dat in snel tempo werkrachten beschikbaar kwamen, waarvoor voldoende productiemiddelen ontbraken, het typische verschijnsel van overbevolking. De opkomst der industrie in Japan zette later in dan het tijdstip, waarop deze werkrachten op de arbeidsmarkt verschenen, en verliep trouwens in een langzamer tempo dan waarin de bevolking toenam. Dit heeft er toe geleid, dat met name in den Japanschen landbouw een toestand van chronische crisis is ontstaan ²⁾. De bebouwde oppervlakte van Japan is niet grooter dan 16% van het grondgebied en zou alleen met zeer groote kosten nog eenigszins kunnen worden uitgebreid. De gemiddelde oppervlakte van een Japansch boerenbedrijf is niet grooter dan een hectare. Ruim 71% van alle boerengezinnen bewerken een stuk land, dat nog geen hectare groot is, een bedrijf dat zelfs naar Japanschen maatstaf te klein is om rendabel te zijn. Slechts 28% der boeren heeft een voldoende landoppervlakte ter beschikking en slechts 3% heeft een stuk land, dat een goed bestaan mogelijk maakt.

Landbouwers, die in het bezit van eigen grond zijn, worden relatief zeldzamer. Slechts 31% van de boeren hebben hun grond in vollen eigendom, 27% zijn welvarende pachters en 42% bezitten een klein stukje land, waarbij zij nog een groot deel moeten pachten. Tusschen 1904 en 1931 nam de bebouwde oppervlakte voor eigen bedrijven toe met 9%, voor verpachte bedrijven met 19%. Aangezien de landeigenaar als regel in de stad woont, beteekende dit een voortdurende uitbreiding van den invloed van de stad over het land.

Daarbij komt nog het feit, dat de pachtverhoudingen zich onevenredig ten gunste van den grondeigenaar hebben ontwikkeld. Deze kan een pachtovereenkomst ieder oogenblik eenzijdig opzeggen. De pacht, welke overwegend in natura wordt voldaan, bedraagt voor den pachter gemiddeld 50 tot 55% van zijn oogst, althans bij den rijst-

1) c. f. Datta op cit. p. 40/41 en 65.

2) Zie voor het volgende het artikel van den correspondent van het Algemeen Handelsblad te Tokio: „Agrarische crisis”, Handelsblad van 17 April 1936, en Japan and Manchoukuo Yearbook, 1936, p. 356 en vlg.

bouw. Waar geldrente bestaat, bedraagt het gemiddelde ruim 28% van de oogstwaarde. Bij de kleine bebouwde oppervlakte van een Japansch boerenbedrijf drukken dergelijke pachten buitengewoon zwaar.

De Regeering heeft hierbij nog groote lasten op de agrarische bevolking gelegd terwille van de industrialisatie. Terwijl vele industrieën vrijdom van belasting genieten om lage exportprijzen en kapitaalvorming mogelijk te maken, moet de landbouw een zwaren belastingdruk doorstaan. De belastingen van de boeren zijn aanmerkelijk hooger dan van de bevolking, welke in handel en industrie werkzaam is in de steden.

Erger nog dan dit alles is echter de schuldenlast, welke op het agrarisch bedrijf in den loop der jaren is komen te drukken. De overbevolking van het platteland in combinatie met de slechte pachtregelingen en de zware overheidslasten heeft, vooral toen de landbouwcrisis over de geheele wereld scherpe vormen begon aan te nemen, den Japanschen boerenstand een schuldenlast berokkend, welke in ieder geval meer, misschien zelfs veel meer, dan 5 milliard yen bedraagt. Gemiddeld maken op het oogenblik alleen reeds de vaste lasten van een boerenbedrijf op zijn minst het dubbele van het jaarlijksche inkomen uit. Wat in zulk een situatie een natuurramp, een misoogst of een plotseilinge prijsdaling van de groote landbouwproducten beteekent, behoeft geen toelichting.

Deze diepe armoede van het platteland vormt Japan's grootste probleem. Zij heeft het land financieel geheel van de stad afhankelijk gemaakt en de oude economische verhoudingen tot in de verste uithoeken van Japan grondig verstoord. Bij iedere beoordeeling van gebeurtenissen in Japan moet men de situatie op het platteland steeds voor oogen houden; zij vormt den achtergrond van veel politieke spanning en is een voortdurend gevaar voor het geheele land.

De toenemende bevolking en de groote bestaansmoeilijkheden in den landbouw hebben in Japan tot een steeds sneller industrialisatie geleid. De Regeering moedigde de opkomst van industrieën door vrijdom van belasting, subsidies, dividendgaranties, kapitaalsdeelname en door haar tariefpolitiek zeer aan en het behoeft niet te verbazen, dat vele bewoners van het platteland werk in de steden gingen zoeken en zodoende de industrie een overvloed van goedkoope werkkrachten verschafften. Het is een der merkwaardigste verschijnselen in het moderne Japan, dat de steden, welke reeds in de 17de en 18de eeuw

in opkomst waren en een handels- en geldaristocratie in het leven hebben geroepen, die de economische macht der feodale aristocratie steeds meer tot zich wist te trekken, wel de oude landelijke feodaliteit als instituut hebben ondermijnd, maar tegelijkertijd gevoelens van piëteit en loyaliteit, waarop de feodaliteit steeds had berust, hebben weten te bewaren en over te brengen in de sfeer van het moderne bedrijfsleven ¹⁾. Stakingen konden succesvol worden bestreden door bij de arbeiders een beroep te doen op hun loyaliteit ten opzichte van het concern waarvoor zij werkten ²⁾. Deze maatschappelijk uiterst gelukkige Japansche eigenschap heeft den bijna verbijsterenden overgang van de agrarische feodale verhoudingen naar de moderne grootindustrie in korten tijd en zonder te veel schokken voor de bevolking mogelijk gemaakt. Clanhoofd en lid van de clan konden zich tot op zekere hoogte geleidelijk ontwikkelen tot werkgever en werknemer. Echter ook hier was economische afhankelijkheid het onvermijdelijk gevolg der veranderde maatschappelijke verhoudingen. En het stedelijk proletariaat nam in aantal snel toe, doordat de bewoners van het overbevolkte en misdeelde platteland bij millioenen naar de steden trokken.

Deze snelle toeneming der economische afhankelijkheid van verre het grootste deel der bevolking, zoowel op het land als in de stad, was voor Japan, evenals voor Engelsch-Indië en China, een nieuw verschijnsel. Op zichzelf zou dit in het oosten langen tijd kunnen voortgaan, zonder dat de bevolking zich ertegen zou verzetten, omdat het voor den Aziaat voor de hand lag, deze economische afhankelijkheid te duiden als Karma of als Kismet, al naar gelang hij Hindoe of Moslem was ³⁾; en Japan had in fatalistische loyaliteit den samurai voor den werkgever verwisseld en daarmee als „über Nacht" de gedaante van een moderne groote mogendheid aangenomen. Maar de aanraking met het westen had nog een ander element in de Aziatische landen gebracht, dat in deze veranderende structuur tot groote spanningen heeft geleid en daardoor indirect het Mantsjoerijische avontuur heeft veroorzaakt: politieke vrijheid ⁴⁾.

1) c. f. de Kat Angelino op. cit. p. 731-733 en 740.

2) c. f. Datta op. cit. p. 19.

3) c. f. Datta, op. cit. p. 65.

4) Op de gevolgen van het samengaan van deze twee factoren, economische afhankelijkheid en politieke vrijheid, legt Datta g ooten nadruk, met name in verband met de Japansche politiek in Mantsjoerije. Datta, op. cit. p. 168 en vlg.

c - Politiek radicalisme in Japan

Terwijl de bevolking economisch afhankelijker werd, nam haar politieke vrijheid toe; wel heeft Japan nooit een zuiver parlementair stelsel gekend en was de invloed van het parlement betrekkelijk gering, toch hebben het ontstaan van een volksvertegenwoordiging, partijvorming en partijstrijd, politieke discussie en dientengevolge belangstelling voor Europeesche sociale toestanden en socialen strijd, den weg geëffend voor het binnendringen van een radicalisme, dat in Japan in economisch opzicht een vruchtbaren bodem vond. Bekend is, van hoe grooten invloed Parijs is geweest voor de vorming van vele Aziatische leiders; de bekende „oude staatsman” Prins Saionji b.v. studeerde aan de Sorbonne en vertegenwoordigt nog in Japan liberale ruimdenkendheid en gematigdheid; de eerste socialistische leiders in Japan maakten in Frankrijk kennis met de denkbeelden der Revolutie, de „rechten van den mensch”, en met het Marxisme, gedachten, welke gemakkelijk haar weg vonden in Aziatische landen, waar eenerzijds de blanke mogendheden met name door ongelijke verdragen lieten voelen, dat men een gekleurd ras was, anderzijds de economische toestanden tot de vorming van een proletariaat leidden. Naarmate de economische moeilijkheden grooter werden, maakte liberale gematigdheid steeds meer plaats voor radicalere denkbeelden, vooral toen na den oorlog de geestelijke invloed van Sowjet-Rusland in geheel Azië begon te werken.

Jarenlang is Japan overstroomd met communistische literatuur, een infiltratie die diep is doorgedrongen, met name onder de studenten — in geheel Azië een politiek belangrijke groep — en onder de arbeiders. De Regeering, welke zich op dit punt ernstig ongerust heeft gemaakt, nam herhaaldelijk drastische maatregelen tegen communistische organisatie en propaganda, maar kon weinig veranderen aan de omstandigheden, die den bodem voor zulk radicalisme boden. Dat Japan aan den vooravond van een communistische revolutie zou hebben gestaan, zooals wel wordt beweerd, is niet waarschijnlijk. De structuur van een land, dat in vijftig jaar kon uitgroeien tot groote mogendheid, zooals Japan heeft gepresteerd, is hecht. Zoolang echter politiek radicalisme en economische afhankelijkheid der bevolking beide toenamen, werd de oude structuur principieel ondermijnd; in hoeverre dit reeds was gebeurd, is moeilijk te bepalen; dat de kwaal voortwoekerde, is zeker.

In de laatste jaren voor de bezetting van Mantsjoerije namen, zooals wij reeds zagen, de moeilijkheden voor Japan hand over hand toe. Voor een land met een weinig koopkrachtige binnenlandsche markt, zooals Japan steeds is geweest, was het geleidelijk verdwijnen van de vrije markten na den oorlog een zorgwekkend verschijnsel, temeer omdat de industriele productie onder den druk van den bevolkingsaanwas sneller was toegenomen dan de binnenlandsche markt kon absorbeeren. Een verlies van afzetgebied beteekende voor de industrie een onmiddellijke bedreiging van haar rentabiliteit. Teneinde verdere industrialisatie niet al te riskant te doen zijn, moest het loonpeil der arbeiders worden verlaagd en de mechanisatie versneld, zooals na 1925 dan ook is geschied. Van 1925 af werden de arbeidsvoorwaarden voor den industrieelen arbeider minder gunstig ¹⁾. Tegelijkertijd daalde in de jaren na 1925 de opbrengst van de meeste landbouwproducten voortdurend ²⁾, een eerste verschijnsel van agrarische crisis, dat zijn schaduw wierp op de toch reeds ernstige situatie op het Japansche platteland. In de jaren na den oorlog sloten ook de groote Angelsaksische landen aan den Pacific hun grenzen voor Japansche immigratie, een feit dat sterk op de Japansche verbeelding werkte. En, zooals wij reeds zagen, na 1925 nam de Chineesche activiteit in Mantsjoerije toe en dreigden de groote economische vooruitzichten op het vasteland van Azië op de lange baan teloor te gaan. Tenslotte dan begon in 1929 de economische crisis, voor Japan vooral in den vorm van prijsval van de ruwe zijde, en trad de stagnatie in het economische leven in.

In dit complex van toenemende, op groote structuurveranderingen berustende, spanningen verscheen plotseling het Kwantoengleger op 18 September 1931 als deus ex machina. De oude gevoelswaarde, die Mantsjoerije voor Japan had, vergemakkelijkte het de publieke opinie, de verantwoordelijkheid voor de gebeurtenissen op zich te nemen en de groote zorg der afgelopen jaren sloeg om in de stellige hoop, dat men in dit avontuur de remedie voor zijn zorgen zou kunnen vinden. De groote eenstemmigheid in Japan inzake het optreden in Mantsjoerije moet verklaard worden uit het feit, dat men zich tevoren scherp bewust was geweest steeds meer in een impasse te geraken.

1) c. f. „Far Eastern Survey”, 15 Juli 1936, „The wage-factor in Japan's industrial boom”.

2) c. f. Japan and Manchoukuo Yearbook, 1936, p. 357.

Het is het leger geweest, dat tenslotte, naar aanleiding van de toenemende spanningen met China in Mantsjoerije, den knoop heeft doorgehakt; alles wijst er op, dat de Regeering in Tokio in 1931 de leiding kwijt is geraakt en dat zij nog steeds niet haar ondernemende officieren heeft kunnen breidelen. Het Japansche leger vormt „een staat in den staat” en zijn wil was steeds van geweldigen invloed op de Japansche politiek; de drijfveeren, die de Japansche militairen in Mantsjoerije hebben doen vóórgaan, moeten dan ook een oogenblik aan een afzonderlijke beschouwing worden onderworpen. Niet dat het denkbeeld dieper in Mantsjoerije door te dringen nieuw was; men had algemeen groote plannen met de oostelijke provincies van China; maar de leiders van het economische leven en de meeste Regeeringen hadden er bijna steeds de voorkeur aan gegeven middelen te gebruiken, die eenerzijds de Chineezzen niet te zeer voor het hoofd stootten, daar men de economische gevolgen van een boycott van Japansche goederen in China maar al te dikwijls en pijnlijk had gevoeld, anderzijds de andere mogendheden niet te zeer verontrustten. Een langzame penetratie door spoorwegcontracten en leeningen had in de afgelopen jaren ruimschoots succes opgeleverd, en al werd de Chineesche weerstand steeds grooter, zonder het initiatief van het leger zou men in Japan waarschijnlijk nog lang hebben gearzeld, alvorens van een economisch georiënteerde „Realpolitik” tot een militaire verovering over te gaan. Er bestond echter niet alleen een verschil in tempo tusschen de plannen der economische leiders (en dientengevolge der Regeering) en de plannen der militairen, maar de plannen der militairen met betrekking tot Mantsjoerije waren ook van een ander karakter, dan die van de machtige kooplieden.

Van grooten invloed op het initiatief der militairen in 1931 is geweest een nieuw politiek verschijnsel, dat een onmiddellijk gevolg was van de spanningen, die in de structuur van Japan waren opgetreden, gevolg dus van de economische afhankelijkheid der bevolking in combinatie met politiek radicalisme: een fascistisch sentiment, dat tot 1931 latent aanwezig was, maar sindsdien in Japan een geweldigen invloed kreeg ¹⁾. Men moet hier meer van een sentiment, dan van een georganiseerde beweging of partij spreken; in dit opzicht verschilt het van het Europeesche fascisme, evenals in het feit, dat het zich

1) c. f. Emil Lederer, „Fascist Tendencies in Japan”, Pacific Affairs, December 1934.

niet rondom één leider schaarde; dit laatste zou in Japan, waar de Keizercultus de ruggegraat van het geheele volksleven vormt, niet worden geduld.

De dragers van dit fascistische sentiment waren in de eerste plaats de jonge officieren in het leger. Deze officieren kwamen voort uit de boerenbevolking en kenden van nabij de armoede op het platteland en de economische macht der stedelijke „big business”; dit feit heeft het Japansche fascisme een sterk anti-kapitalistisch karakter gegeven; door de economische machthebbers verantwoordelijk te stellen voor de ellende der bevolking en voor de ondermijning der oude Japansche sociale verhoudingen, heeft het fascisme een groot deel van het opkomend radicalisme tot zich getrokken: het beoogde beschikking door den Staat over de productiemiddelen, evenals het Europeesche radicalisme, dat reeds lang werd gepropageerd, maar het had op het communisme voor, dat het ook eenige zuiver Japansche kenmerken had. In zekeren zin is dus het Japansche fascisme een gesublimeerd communisme. Het was echter minder consequent dan het communisme, sloot aan bij het in het Shintoïsme religieus gequalificeerde nationalisme, en was daardoor voor de sociale structuur van Japan minder gevaarlijk. Door het Mantsjoerijische avontuur is het fascisme in beweging geraakt en tot een macht geworden in Japan; het optreden in Mantsjoerije heeft dus niet alleen het land vereenigd in een gemeenschappelijke taak, maar tevens het gevaarlijkste radicalisme op andere banen geleid. Hierdoor bracht het, althans aanvankelijk, langs twee wegen politieke ontspanning.

Het leger nu werd bij zijn optreden in Mantsjoerije vooral gedreven door de weinig heldere idealistische denkbeelden, welke kenmerkend zijn voor het Japansche fascisme. Er zweeft den militairen een soort Spartaansch Japansch rijk voor oogen zonder groote stedelijke geldmachten, maar door een almachtigen Keizer geregeerd in een moderne feodaliteit. In sommige opzichten grijpen zij daarbij terug naar het oude Japan der sagen, toen men nog in eenvoud, tucht en volkomen loyaliteit aan het Vaderland en den Keizer op het land leefde. In andere opzichten vertoonen hun gedachten weer typisch moderne kenmerken, wanneer zij eischen, dat het geheele economische leven aan den Staat ondergeschikt zal worden gemaakt. Een kruising van het Japan der sagen en het communisme vormt de gedachte, dat zelfs de eigendom moet worden opgeheven en overgedragen aan den Keizer, die naar

billijkheid over den grond en alle andere productiemiddelen moet kunnen beschikken. Dit zijn de desiderata der militairen voor Japan zelf, maar het zijn ook hun plannen met Mantsjoerije. Mantsjoerije is hun verovering en zij willen het volgens hun eigen inzichten tot ontwikkeling brengen. In geen geval mag de gehate „big business” er beslag op leggen. De leiding mag niet van de militairen overgaan op de Mitsui en de Mitsubishi, die Japan meer regeeren dan de Keizer zelf. De economische „blok”-vorming mag niet het karakter aannemen van exploitatie door één der partijen, zooals met Korea was geschied, waar het grondbezit grotendeels in Japansche handen was gekomen en dat al te zeer als wingewest was behandeld. Mantsjoerije mag dus ook niet dienstbaar worden gemaakt aan de belangen van de Japansche groot-industrie. De militairen denken zich de economische „blok”-vorming als de nauwe samenwerking van twee zelfstandige eenheden, waarbij het hun minder om het economisch optimum is te doen dan wel om het stichten van een politieken heilstaat naast Japan, onder de imperiale bescherming en leiding van Japan, als een soort dominion. Gedachtig aan de overbevolking en armoede op het Japansche platteland, hoopten zij ook de gelegenheid te scheppen voor emigratie van Japansche landbouwers, die ver van de groote, vreemde, economische machten in de steden het oude Japan in Mantsjoerije zouden doen herleven.

Er is veel in deze denkbeelden, dat voorbestemd is als droom te stranden op de werkelijkheid. Emigratie naar Mantsjoerije biedt, zooals wij reeds zagen, weinig kans, en in de economische denkbeelden der militairen schuilt te veel utopie. Deze naieve sentimenten gaven echter aan de actie der militairen een element van idealisme, dat voor vele Japanners aan het optreden in Mantsjoerije een zekeren glans heeft verleend; alleen voor de 30 miljoen bewoners van Mantsjoerije was in deze gedachten geen plaats.

Minder onschuldig is een andere voorstelling, die het leger tot zijn optreden in Mantsjoerije heeft gedreven en waarschijnlijk de beslissende factor is in de houding der militairen. Als alle fascisme heeft ook het Japansche zijn „mythe”, een denkbeeld van normatieve kracht, half overlevering, half wensch. Het fascisme heeft aan de oude gedachte een hevige potentie verleend en haar, hoe fantastisch ook, tot een der groote gevaren in Azië gemaakt. De inhoud ervan is, dat Japan voorbestemd is over Azië te regeeren en de Aziatische

volken te verlossen van de heerschappij van het blanke ras. In de politieke discussie staat deze gedachte bekend als de Aziatische Monroe-leer ¹⁾, ofschoon zij met de Amerikaansche leer niet veel meer dan den naam gemeen heeft.

In de Japansche (niet in de Amerikaansche!) Monroe-leer paste b.v. het beruchte memorandum, dat, naar men beweert, Minister-President Tanaka in 1929 tot den Keizer richtte en dat het volgende program van actie ontvouwde: „Om China te veroveren moeten wij eerst Mantsjoerije en Mongolië veroveren. En om de wereld te veroveren moeten wij eerst China veroveren”. Generaal Araki, in de afgelopen jaren de geestelijke leider der fascistische officieren, heeft in redevoeringen en proclamaties herhaaldelijk soortgelijke verklaringen afgelegd. Men zou pagina's kunnen vullen met citaten van dezen aard, niet door een Japanschen d'Annunzio in geestvervoering geschreven, maar door een Minister van Oorlog in functie en een der grootste machthebbers in Japan met zorg opgesteld ²⁾.

Het gevaar is niet, dat er met zulke gedachten wordt gespeeld; dat is te allen tijde en door vele volkeren geschied. Maar dit Japansche imperialisme, dat kan wijzen op de verbazingwekkende geschiedenis van Japan in de laatste vijftig jaar, is van een agressiviteit, welke voor geen enkele daad terugdeinst, en eerst al zijn bureu, maar vervolgens Japan zelf in het grootste gevaar kan brengen. Zulk een militarisme rekent niet meer met economische of politieke mogelijkheden, laat staan met het recht, maar ziet alleen nog strategische problemen.

Gisteren is Mantsjoerije aan dezen droom opgeofferd, morgen zal om dezelfde reden misschien tegen Binnen-Mongolië en Noord-China worden opgetreden. Dat Japan niet in staat is, een heele reeks groote landen economisch te ontginnen, weten de militairen zeer goed; dat verlangen zij ook niet, daar bedrijfsleven en handel in hun gedachten-gang volkomen ondergeschikt moeten zijn aan de imperiale belangen van den Staat. Maar wat zij naast hun sociaal-radicalen denkbeelden nastreven, is de vervulling van een machtsdroom, de heerschappij in Azië om de heerschappij, de roem, niet in de eerste plaats het belang, van Japan.

1) c. f. Young, „Special Position”, p. 327 en vlg.

2) c. f. Andrée Viollis, „Le Japon et son Empire”, p. 255 en vlg. Grondijs, „Wat wil Japan?” p. 64 en vlg., e.a.

Voor zoover bloote machtsbegeerte de Japansche penetratie in Mantsjoerije heeft bepaald, is er niets voor het Japansche standpunt te zeggen ¹⁾. Ziet men de Japansche penetratie in Mantsjoerije als een groot geschiedkundig proces, waarbij het moeilijk is uit te maken, in hoeverre zij op lot of op schuld berustte, dan is men bij dit element van het Japansche fascisme geheel aan de zijde van de schuld. Voor het geldende recht maakt dit geen verschil: het wordt in beide gevallen geschonden. Bij een waardeering der Japansche aspiraties met betrekking tot Mantsjoerije moeten de motieven, welke tot rechtshending hebben geleid, echter wèl worden onderscheiden, daar zij, zooals wij later zullen zien, verschillende rechtsproblemen stellen. Samenvattend komt men dus tot het volgende beeld van de emotioneele beteekenis van Mantsjoerije voor Japan. In de eerste plaats riep Mantsjoerije, waar men twee oorlogen had gevoerd en waar men rechten had die door de Chineezzen werden bedreigd, een sentiment wakker, dat in de Japansche publieke opinie eensgezindheid kon tot stand brengen. Deze omstandigheid schiep de voorwaarde, gunstig voor een optreden in Mantsjoerije. De oorzaak van dit optreden lag dieper; structuurveranderingen hadden in Japan zulke economische en politieke spanningen doen ontstaan, dat men een uitweg zocht in expansie; de gedachte groeide, dat men Mantsjoerije noodig had voor de eigen genezing; dit werd echter meer instinctief beseft dan duidelijk beredeneerd. Inderdaad bracht het optreden in Mantsjoerije politieke ontspanning door vermindering van den communistischen invloed.

1) Dr L. H. Grondijs geeft in zijn „Wat wil Japan?“ een ander beeld van het Japansche optreden in Mantsjoerije en ziet het Japansche leger vooral als handhaver der orde en bolwerk tegen het communisme in Azië. Boeiend beschrijft hij b.v. (op blz. 113) aldus, hoe een Japansche colonne op marsch een Chineesch landbouwer passeert:

„Eenzaam, gesloten en distant trekken de Japanners door zijn land, zonder hem anders aan te zien dan om zijn groet verstrooid te beantwoorden. Met het Chineesche volk vermengen zij zich niet, zij vragen het niets, alles wat zij noodig hebben, dragen zij met zich mede uit den vreemde. In het land laten zij trouwens geen sporen achter, tenzij dan orde en rust, die zij als aalmoezen aan het landvolk toewerpen”.

Zonder de situatie uit eigen aanschouwing te kennen, komt het ons toch voor, dat een dergelijk beeld de werkelijkheid wel zeer idealiseert. Zoo onbaatzuchtig is het Japansche militair optreden niet. Rust en orde mogen al het effect van een verovering zijn, doel en middel der Japansche expansie bepalen het karakter ervan.

Men kan de Japansche expansie op Chineesch gebied afkeuren: wanneer men haar in haar samenhang met de toestanden in Japan en China beziet, kan men zich echter niet aan den indruk onttrekken, dat zij tot op zekere hoogte een fataal karakter had, zoowel door de problemen, die de situatie in Mantsjoerije opriep, als door de spanningen, die in Japan waren ontstaan. Ook de Japansche penetratie in Mantsjoerije is een phase in het veel grootere proces, de ontmoeting tusschen Azië en de westersche beschaving; een proces, dat zoowel de wanorde in China als de huidige spanningen in Japan heeft veroorzaakt.

Het valt te betwijfelen, of de in Japan zoo verbreide gedachte, dat het bezit van Mantsjoerije een therapie voor alle zorgen is, juist zal blijken te zijn. De werkelijke moeilijkheden: de bevolkingsaanwas, de verschuivingen in de sociale structuur ten gevolge der industrialisering, de verhouding van stad en land, trouwens de geheele wanverhouding tusschen „big business” en armoede der bevolking, zijn ook met de vrije economische beschikking over Mantsjoerije nog verre van opgelost. Het is mogelijk, dat men alleen maar zoo sterk op Mantsjoerije heeft gehoopt, omdat de spanning in het eigen land zoo groot was geworden, niet omdat Mantsjoerije zooveel verwachtingen rechtvaardigde.

Het tragische is echter, dat onder zulke omstandigheden een zuiver militair imperialisme een kans krijgt, omdat het de eenige factor is, welke op de korte baan een oplossing schijnt te beloven. En waar het eenmaal, steunend op groote oorzaken, het initiatief heeft genomen, treedt het maar al te dikwijls verder bepalend op. Daarom is de penetratie op het vasteland van Azië veel verder gegaan dan billijk of dan economisch noodig was. Want met deze militaire mystiek is het Japansche belang niet gediend; een behoorlijke economische regeling zou ook zonder de leiding van het Kwantoeng-leger in Mantsjoerije mogelijk zijn geweest, misschien zelfs beter, want de militairen denken niet in economische termen¹⁾. Een veroveringsoorlog kan een

1) Merkwaardig is in dit verband een artikel in het Japan-Manchoukuo-Year Book 1935 (Chapter XXIII, Japan-Manchoukuo economic relations, p. 825), waarin critiek wordt geleverd op de economische politiek, welke (onder leiding van het Kwantoeng-leger!) in Mantsjoekwo wordt gevoerd. De leiders van het economisch leven in Japan zijn het met de gestie der militairen allerminst eens, daar hun „staatseconomie” het crediet ernstig heeft geschokt. Nog erger maakt

land glorie aanbrengen, maar wie zich daardoor laat verblinden, wil er door verblind zijn.

De gevaren, die de Japansche penetratie op het vasteland van Azië oproept in den vorm van spanning met China en Rusland, beide landen met grooter uithoudingsvermogen dan Japan, en in den vorm van toenemende financieele moeilijkheden in het eigen land, laten wij buiten beschouwing. Erger schijnt het, dat een vroeger gedisciplineerd, eenvoudig volk met groote moreele eigenschappen ten offer kan vallen aan een dergelijke blinde machtsbegeerte.

Er zijn teekenen, die er op wijzen, dat in Japan het besef doordringt, dat men zijn land een slechten dienst bewijst met dit imperialisme, zakelijk omdat, zooals Lattimore opmerkt, „an army, being an army, is not adapted to the conquest of the wilderness”¹⁾; moreel, omdat de oude Japansche moraal, de „bushido”, de „weg van den krijgsman”, niet den wil om over anderen te heerschen beoogde, maar als hoogste deugd zelfbeheersching predikte. In werkelijkheid heeft het Japansche fascisme weinig met het Spartaansche verleden gemeen, maar is het een modern verschijnsel. Dit maakt het tot een gevaar te meer bij de groote sociale problemen, waarvoor Japan is gesteld, omdat het als alle fascisme van weinig zelfbeheersching heeft doen blijken. In dit geval kunnen China en een lange rij vermoorde Japansche staatslieden het getuigen.

CONCLUSIE

Voor zoover de Japansche penetratie in Mantsjoerije een onvermijdelijk sociaal verschijnsel is geweest, had het recht, dat aan de penetratie

het het Year Book van 1936 (Chapter XXIX, Japan-Manchoukuo economic relations, p. 936): „Most, if not all, of the Japanese in the government service of Manchoukuo, although they may be modern economic theorists, are laymen on the actual and traditional life of the native Manchurian people. The only system of administration advocated by them is that of Japan modelled after that of Germany”. Het artikel verwijt den militairen verder het vertrouwen der bevolking te hebben verspeeld, zoodat deze het gevoel krijgt te worden geëxploiteerd. Het schijnt voor de bevolking dus weinig verschil te maken, of zij door de Japansche geldmachten of door de militaire empire-builders wordt geregeerd, ondanks de sociale theorieën der militairen. Opmerkelijk is echter, dat deze Japansche controverse in het Year Book in het Engelsch openlijk over de geheele wereld wordt uitgedragen.

1) Lattimore, „Manchuria, cradle of conflict”, p. 286.

in den weg stond, moeten worden gewijzigd. Voor zoover dit het geval was, kwam men voor de volgende figuur te staan: verschuivingen in de feitelijke toestanden, buiten de schuld van menschen of volkeren, ondermijnen en schenden het geldende recht en stellen het vervolgens ter zijde, omdat het recht niet met de omstandigheden mee kon veranderen.

Dat dit met de Japansche penetratie tot op zekere hoogte het geval was, schijnt ons niet te loochenen. Wij wezen reeds op de enkele gevallen, waarin Japan rechten schond uit zelfverdediging en daarmee binnen den kring der volkenrechtelijk geoorloofde handelingen bleef. Het feit, dat men met een op westersche leest geschoeide, machtige organisatie op goede rechtsgronden in een oostersch land stond, gaf Japan een invloed, die eveneens leidde tot conflicten met het geldende recht; volkenrechtelijk was dit niet meer geoorloofd, practisch was het dikwijls onvermijdelijk. In nog breeder verband beschouwd, dreven de toestanden in China eenerzijds, de spanningen in Japan anderzijds de penetratie in Mantsjoerije als een der groote krampen, waaraan Azië op het oogenblik lijdt, steeds verder voort; het was volkomen ongeoorloofd, historisch gezien onvermijdelijk.

Daarnaast voerde Japan willens en wetens van 1894 af een imperialistische politiek, met duidelijke hoogtepunten in 1915 en de daaropvolgende jaren, en in 1931, misbruik makende van het feit, dat het machtiger was dan zijn buurman, dat de andere mogendheden elders de handen vol hadden, en met geraffineerde en brutale middelen. Voor zoover de Japansche penetratie hierop berustte, moest het recht, dat aan dit optreden in den weg stond, ten strengste worden gehandhaafd. De daden waren onrechtmatig, maar niet als in de hierboven genoemde gevallen in eenigerlei zin onvermijdelijk.

Heeft het echter zin, deze onderscheiding aan te brengen in het totale beeld der Japansche penetratie? Want de grens is moeilijk te trekken, overal treden de beide elementen tegelijk op. Het aanbrengen van deze onderscheiding is echter van belang, omdat het recht in zulk een situatie door twee totaal verschillende elementen wordt bedreigd, weliswaar naar den vorm in beide gevallen door een verandering in de machtsverhoudingen, maar van zeer verschillenden aard. Bij een groot internationaal geschil, zooals de Japansche penetratie heeft veroorzaakt, zou dus een bevredigende regeling alleen maar mogelijk n zij geweest door tegelijkertijd het recht te veranderen en het ten

strengste te handhaven. Dit schijnt onverenigbaar en is logisch ook onverenigbaar. Wanneer het echter mogelijk zou zijn in de concrete situatie de onrechtmatige handelingen en toestanden niet alleen te onderscheiden naar hun aard, maar ook te scheiden, zou op het ééne punt recht kunnen worden gehandhaafd, op het andere punt recht kunnen worden veranderd. Waar de scheiding niet mogelijk zou blijken, zou een compromis moeten worden gezocht.

Met rechtshandhaving alleen zou een bevredigende regeling in een geschillencomplex van het formaat van de Chineesch-Japansche tegenstelling in Mantsjoerije vóór 1931 in ieder geval niet zijn bereikt. Toch zou in menige tegenstelling van dezen aard met een juridieke beslissing reeds veel gewonnen zijn, omdat ook de rechter, zonder dat hij buiten het beginsel zou treden, dat in artikel 12 van de Nederlandsche „Wet houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk” is neergelegd¹⁾, met de oorzaken, motieven en bedoelingen, die aan de schending der rechtsorde ten grondslag lagen, rekening zou kunnen houden; al mag hij niet de „innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen”, met de gewijzigde omstandigheden kan hij rekening houden. Ook „volgens de wet” rechtsprekende, en dus het recht handhavende, houdt men een zekere speelruimte, waardoor veranderingen in de toestanden in het vonnis kunnen worden verdisconteerd. Wanneer, zooals in het volkenrecht in bepaalde gevallen — bij ontstentenis van stellig recht of krachtens uitdrukkelijke opdracht der procespartijen — mogelijk is, de rechter *ex aequo et bono* mag beslissen, is zijn vrijheid zelfs practisch onbegrensd. In hoeverre rechtshandhaving, door een juridieke beslissing in alle geschillen die tusschen Japan en China in Mantsjoerije waren gerezen, een bevredigende regeling zou hebben gebracht, zullen wij in hoofdstuk III nader onder het oog zien. Voor zoover echter juist rechtsverandering wenschelijk was, zou de rechter in deze geschillen natuurlijk geen oplossing hebben kunnen brengen.

Indien tot rechtsverandering wordt overgegaan, is het onderscheiden tusschen onvermijdelijke sociale veranderingen en agressieve politiek een kwestie van politieke wijsheid. In hoeverre het probleem der rechtsverandering ook een rechtsprobleem is, komt in hoofdstuk IV nader aan de orde. Hier zij volstaan met de constatering: zonder

1) art. 12 van de Wet A.B. luidt: „De regter moet volgens de wet regt spreken; hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen”.

rechtsverandering zou de Mantsjoerische situatie nooit bevredigend zijn gesaneerd. Het Lytton-rapport bevatte dan ook terecht verschillende aanbevelingen tot herziening van verdragen. Voor de verwerkelijking van een dergelijke internationale saneering zou echter alleen de macht van de collectiviteit der mogendheden in aanmerking mogen komen, wil men niet het gevaar loopen van machtsmisbruik door enkele groote mogendheden. Waar de organisatie der collectiviteit in de internationale samenleving nog zooveel te wenschen overlaat, is de mogelijkheid van vreedzame rechtsverandering dan ook buitengewoon klein. Als de geschiedenis van Mantsjoerije echter één ding heeft geleerd, is het dit, dat, zolang geen effectieve collectiviteit der mogendheden is tot stand gebracht met de wegen en middelen om tot rechtsverandering te komen, eigenmachtig geweld in de internationale samenleving absoluut onvermijdelijk zal blijven.

HOOFDSTUK III

DE PUNTEN VAN GESCHIL TUSSCHEN JAPAN EN CHINA

INLEIDING

In den laten avond van den 18den September 1931 had een ontploffing plaats op den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg vlak ten noorden van Moekden. Een half uur na het gebeurde naderde in volle vaart de avondsneltrain uit het noorden des lands, reed over de plaats des onheils heen en arriveerde enkele minuten later stipt op tijd in Moekden. Ondanks het feit dat de explosie den Japanschen trein geen oogenblik kon storen in zijn punctualiteit was weinige weken later Mantsjoerije in Japansche handen.

In den zomer van 1931 hadden reeds twee incidenten plaats gehad, welke een gespannen toestand in het land hadden veroorzaakt. Op den 1sten Juli had een groep Chineesche boeren te Wanpaosjan een aantal Koreanen gemolesteerd, zoodat de Japansche consulaire politie tusschenbeide moest komen. Tengevolge van een zeer overdreven voorstelling van dit tamelijk onschuldige incident in de Japansche en Koreaansche pers, volgden ernstige anti-Chineesche relletjes in Korea, waarbij 127 Chineezzen werden gedood. Voor deze reactie in Korea zijn de Japansche voorlichting en de Japansche autoriteiten in Korea verantwoordelijk.

Veel ophef maakten de Japanners van een ander incident. In den loop van Juli 1931 werd bekend, dat de Japansche kapitein Nakamura in het binnenland van Mantsjoerije door Chineesche soldaten was vermoord. Kapitein Nakamura was in geheime opdracht van het Japansche leger op reis en had zich voorgedaan als een landbouwkundige. De Chineezzen hadden hem als een spion beschouwd. In ieder geval is de ophef, dien de Japanners van deze zaak hebben ge-

maakt, tamelijk overdreven. Want ook al is hij officier: in Korea waren het 127 Chineezzen.

De onbeduidende explosie van den avond van 18 September 1931 tenslotte was het sein voor Japan's ingrijpen. Er zijn talrijke omstandigheden welke er op wijzen, dat de Japanners het incident zelf hebben geprovoceerd. De explosie werd gevolgd door een schietpartij tusschen Chineezzen en Japansche „railway-guards”, waarna Japansche troepen in den nacht een aanval deden op de nietsvermoedende Chineesche garnizoenen in Moekden. Reeds den volgenden dag was niet alleen Moekden maar ook Tsjangtsoen, de tegenwoordige hoofdstad ¹⁾, in Japansche handen. Op 21 September volgde Kirin. In den loop van de volgende weken vielen, soms na hardnekkige gevechten, alle andere belangrijke punten in Mantsjoerije; Tsitsihar op 19 November, Tsjintsjou op 3 Januari 1932 en Harbin op 5 Februari. De inneming van Tsjintsjou, aan de spoorlijn Peking-Moekden had de Japanners den weg geopend naar den Grooten Muur; Tsjang Hsue-liang en zijn troepen trokken zich terug uit Mantsjoerije. Na de inneming van Harbin was er nog slechts hier en daar ongeordend verzet zonder veel verband met de Chineesche Regeering, waarvan alleen generaal Ma Tsjan-sjan het den Japanners nog moeilijk maakte. Op 1 Maart 1932 verklaarde Mantsjoerije zich onafhankelijk en op den 9den Maart werd de voormalige Keizer van China, Poe Yi, ingehuldigd als Regent van den nieuwen staat Mantsjoekwo. Onder den naam van Kang-Te werd hij tenslotte op den 1sten Maart 1934 tot Keizer geproclameerd.

Dat het uitroepen van de onafhankelijkheid van Mantsjoekwo een spontane volksbeweging was, zooals Japan het graag doet voorkomen, gelooft niemand ²⁾. Ofschoon het nieuwe bewind de bevolking inder-

1) De naam van deze stad is thans veranderd in Hsinking.

2) Niet onvermakelijk is de discussie, welke is ontstaan rondom de mededeeling der Lytton-commissie, dat zij 1548 brieven had ontvangen tijdens haar verblijf in Mantsjoerije uit welke duidelijk bleek, dat de onafhankelijkheid niet in overeenstemming was met den wil der bevolking. De Japansche delegatie bij den Volkenbond schreef daarop in haar observaties naar aanleiding van het Lytton-rapport, dat men hieruit de gevolgtrekking kan maken, dat er voor het nieuwe bewind een meerderheid is van 30 miljoen verminderd met 1548. Tenslotte maakte Ernest B. Price in *Pacific Affairs* (Juni 1935) in zijn artikel „The Manchurians and their New Deal” de opmerking, dat de brieven weinig konden zeggen, aangezien de bevolking voor 95% uit analphabeten bestond.

daad belangrijke diensten heeft bewezen, met name op het gebied der financiën, en door haar dan ook niet graag meer zou worden geruild voor den status quo ante met al zijn spanning en onzekerheid, voelen de Chineezzen in Mantsjoekwo weinig voor hun nieuwe overheid, waarvan het te doorzichtig is, dat zij bij alles wat er in het land gebeurt volkomen aan den leiband loopt der Japansche militairen ¹⁾.

Op den 21sten September 1931 had China zich tot den Volkenbond gewend op grond van artikel 11 van het Volkenbondspact. Op 10 December 1931 werd op voorstel van den Japanschen gedelegeerde besloten een commissie van onderzoek naar Mantsjoerije te zenden. Daar de toestand in het oosten verergerde, wendde China zich op den 29sten Januari 1932, na het begin der vijandelijkheden te Sjanghai, nogmaals tot den Volkenbond, ditmaal op grond van de artikelen 10, 11 en 15. Van dit oogenblik af was de procedure tot slechting van geschillen ingesteld zooals deze in artikel 15 van het Pact is voorgescreven. Op 12 Februari verzocht de Chineesche gedelegeerde aan den Raad op grond van artikel 15 lid 9 het geschil voor de Assemblée te brengen. Langen tijd werd daarop volgens de procedure van artikel 15 lid 3 getracht een regeling voor het geschil te vinden, en toen dit onmogelijk bleek, werd tenslotte op den 24sten Februari 1933 op grond van artikel 15 lid 4 het rapport, inmiddels door de commissie van onderzoek uitgebracht, aangenomen met Japan als eenigen tegenstemmer (en slechts één stem blanco van Siam).

Ondanks alle vermaningen van den Raad en de beloften der Japansche Regeering hebben de Japansche militairen geen oogenblik de bezetting van Mantsjoerije gestaakt, hebben Sjanghai aangevallen, Jehol genomen, zijn doorgedrongen tot bij Peking en diep in Tsjahar, alles onder verschillende voorwendsels: bescherming van leven en eigendom van Japansche staatsburgers, uitroeiing van het bandietengevaar, handhaving van vrede en orde in Mantsjoerije, bestrijding van den boycott van Japansche goederen, zelfs „*légitime défense*”. Tenslotte kondigde Japan na de aanneming van het Lytton-rapport aan, den Volkenbond te verlaten.

1) Op dit punt stemmen bijna alle mededeelingen uit het huidige Mantsjoekwo, voor zoover niet uit officieele Japansche bron, met elkaar overeen. C. f. de artikelen van Robert Fleming in de Times en het Alg. Handelsblad (Handelsblad van 3 Maart 1935, ochtendblad) en het hierboven genoemde artikel van Price in Pacific Affairs.

Deze anderhalf jaar, gedurende welke het conflict voor het forum van den Volkenbond was, behoeven een aparte behandeling, die buiten het kader van dit boek valt. Van belang voor ons onderwerp zijn de oorzaken, die tot het conflict hebben geleid. Volkenbondspact, Negen-Mogendheden-verdrag en Kellogg-pact geven algemeene regels, waar bijzondere verdragen niet mee in strijd mogen zijn (art. 20 Volkenbondspact), maar die verder niets zeggen omtrent den inhoud der bijzondere verdragen, het bijzondere recht. En hoe het conflict moet worden beschouwd in het licht van dit bijzondere tusschen Japan en China geldende recht, is wat ons hier verder zal bezighouden.

Echter één ding moet hier naar voren worden gebracht uit den tijd dat het conflict voor den Volkenbond was, een fout in de behandeling waarop van verschillende kanten is gewezen ¹⁾.

De Raad heeft verzuimd onderscheid te maken tusschen den inhoud van het Japansch-Chineesche geschil en Japan's optreden. Dit laatste had apart moeten worden behandeld, had ten snelste en ten sterkste moeten worden afgekeurd. Zulk een veroordeeling van het optreden alleen ware veel zuiverder geweest dan de aarzelende houding, die men tengevolge van onbekendheid met het eigenlijke conflict thans heeft ingenomen. Of Japan aan zulk een uitspraak zou hebben gevolg gegeven, zelfs of het er gevolg aan zou hebben kunnen geven, of men dan al of niet zou zijn overgegaan tot sancties, dat zijn andere vragen. Maar nu heeft men aan Japan de gelegenheid gegeven al de onzekere elementen, die aan het Japansch-Chineesche conflict ten grondslag lagen, uit te spelen als rechtvaardiging voor dit optreden, terwijl het Pact duidelijk genoeg is in zijn veroordeeling van zulk optreden - an - sich, onverschillig of het in den grond gerechtvaardigd is of niet. Door het conflict zelf en Japan's optreden niet gescheiden te houden, heeft men tenslotte de veroordeeling van Japan gebonden aan den inhoud van het Lytton-rapport, wat in Japan's gevoel onbillijk is en voor de publieke opinie aldaar het uittreden uit den Volkenbond en het voortzetten van het Mantsjoerische avontuur volkomen rechtvaardigde. Het Pact van den Volkenbond, het Negen-Mogendheden-verdrag en het Kellogg-pact zijn eenstemmig in hun verbod van een eigenmachtige handelwijze als in dit geval en met geen andere

1) b.v. Kunz, „Die Krise des Völkerbundes“, in Zeitschrift für Völkerrecht, 1932, p. 722.

bedoeling tot stand gekomen dan juist om zulke gebeurtenissen onmogelijk te maken. Daar zij echter in algemeene bewoordingen blijven, algemeene regels stellen, zijn zij natuurlijk niet geschikt om een ingewikkelde situatie als de Mantsjoerische zelve op te lossen of te regelen. De bedoeling is een formeele: geen oorlog, afblijven van China, niet op deze manier. De bewering, dat Japan deze verdragen niet zou hebben geschonden omdat het slechts uit noodzakelijke zelfverdediging zou hebben gehandeld, is niet te goeder trouw vol te houden. Het is alleen te betreuren, dat er nog Europeesche auteurs zijn, die dat standpunt hebben verdedigd ¹⁾.

Een heel andere kwestie is het conflict met zijn oorzaken zelf en daar keeren wij thans toe terug. Binnen het kader van Volkenbondspact en Kellogg-pact, die een algemeen verbod van eigenrichting behelzen, dus een bepaalde wijze van optreden verbieden, en binnen het kader van het Negen-Mogendheden-verdrag, dat daarenboven als algemeene richtlijn voor iedere verhouding tot China nog eens nadrukkelijk de integriteit van de Chineesche souvereiniteit had vastgesteld, algemeene richtlijn waarmee alle bestaande verdragen wel te rijmen waren, binnen deze algemeene regels gold tusschen Japan en China het uiterst ingewikkeld complex van verdragen, dat wij in hoofdstuk II reeds ter sprake brachten. Maar behalve ingewikkeld waren deze verdragen bovendien nog dikwijls vaag en onzeker en was er een groot aantal geschilpunten, waarvoor geen regeling bestond of die uit hun aard als zuiver politieke conflicten geen andere regeling dan een politieke konden vinden. De belangrijkste geschilpunten, welke tusschen Japan en China zijn gerezen, moeten wij thans in het licht van het voor de beide landen geldende bijzondere recht bezien. Daarbij rijst de vraag, of deze punten van geschil door een rechtsbeslissing op grond der tusschen partijen geldende verdragen een bevredigende regeling zouden hebben kunnen vinden. De wonderlijke situatie in het Verre Oosten dwingt er toe, deze vraag te stellen, aangezien het noch geheel zeker is, dat in de huidige volkenrechtelijke praktijk een rechtsbeslissing steeds mogelijk zou zijn geweest, noch zeer waarschijnlijk, dat een beslissing op grond van het tusschen partijen

1) b.v. Jean Ray, in „La position, l'œuvre et la politique du Japon en Mandchourie”, Bulletin nos. 3-4, 1933, Publications de la Conciliation Internationale, passim.

geldende recht, dus zonder rechtsverandering, een bevredigende regeling zou hebben gegeven.

Op dit punt is het Japansch-Chineesch conflict niet uitsluitend meer een steen des aanstoots, maar ook toetssteen voor het volkenrecht. De abnormale situatie in het Verre Oosten belet, dat men voor het volkenrecht vele algemeen geldende conclusies uit het conflict zou kunnen trekken. Maar onder dit voorbehoud is het niettemin mogelijk, juist omdat een rechtsbeslissing in dit geval eigenaardige bezwaren zou hebben ontmoet en juist omdat een regeling op grond van het bestaande recht misschien niet bevredigend zou zijn geweest, iets te weten te komen omtrent de grens der mogelijkheden van een rechtsbeslissing in een belangrijk geschil in de huidige volkenrechtelijke praktijk.

In haar algemeenheid moet de vraag, of in een internationaal geschil een rechtsbeslissing mogelijk is, bevestigend worden beantwoord. Want waar partijen haar aanspraken op recht baseeren is een juridische beslissing mogelijk; de verdragen van Locarno hebben daarvoor een duidelijke formuleering waar zij alle geschillen naar arbitrage verwijzen „au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit”¹⁾). Voor zoover echter partijen haar aanspraken niet op een rechtsnorm kunnen baseeren, zal afwijzing van den eisch moeten volgen. In principe is ieder conflict voor rechtspraak vatbaar²⁾). In de praktijk is echter de grens snel bereikt waarbuiten de staten hun geschillen niet meer willen laten beslissen door arbitrage, met name zoodra er zou moeten worden recht gesproken ex aequo et bono en zulk een beslissing belangrijke politieke consequenties zou hebben. Tenslotte laat in sommige gevallen een beslissing op grond van het geldende recht de oorzaak der geschillen voortbestaan, juist omdat een eisch tot rechtsverandering, welke niet op een volkenrechtelijke norm steunt, moet worden afgewezen. Dit zijn zwakke plekken in de volkenrechtelijke praktijk, welke allerminst tot het Japansch-Chineesch geschil zijn beperkt, maar door den omvang van dit geschil en de gebrekkige rechtsbasis, welke aan de Japansch-Chineesche verhouding ten grondslag lag, sterk in het oog springen; men zou het conflict daarom kunnen beschouwen als een lachspiegel,

1) Artikel 3 van het Rijnpact en artikel 1 van de vier arbitrageverdragen.

2) c. f. Verdross, „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, p. 73/74.

waarin de zwakheden der huidige volkenrechtelijke praktijk onbarmhartig worden geaccentueerd.

Wij gaan thans over tot een korte beschouwing van de voornaamste bronnen van conflict, welke tot het open geschil van 1931 hebben geleid, waarbij wij zullen nagaan, aan welke juridische normen deze geschilpunten moesten worden getoetst. Daarbij treft het, dat bijna al Japan's rechten in Mantsjoerije tot geschillen aanleiding hadden gegeven, welke men het best in vijf groepen kan onderscheiden, die betrekking hebben op:

1. de verdragen van 1915,
2. den Zuid-Mantsjoerijschen Spoorweg,
3. andere spoorwegkwesities,
4. de positie der Koreanen,
5. het recht van reizen, verblijven en land pachten.

1 - DE VERDRAGEN VAN 1915

Een der ernstigste grieven van China tegen Japan vóór 1931 vormden de verdragen en notawisselingen van 1915¹⁾, waarvan het belangrijkste resultaat was, dat de duur van de pacht van de zuidpunt van het schiereiland Kwantoeng, en de duur der concessie van den Zuid-Mantsjoerijschen Spoorweg en den spoorweg Antoeng-Moekden werden verlengd tot 99 jaar. Door deze bepalingen was voor de Chineezzen de illusie vervlogen ooit dit gebied en deze concessies terug te krijgen. (De bepaling uit het tweede verdrag van 1915 waarbij den Japanners vrije toegang in Zuid-Mantsjoerije werd verleend komt als een geschilpunt van anderen aard later afzonderlijk ter sprake). Zooals in hoofdstuk II reeds werd behandeld, werd in 1898 het schiereiland Kwantoeng voor 25 jaar door China aan Rusland als pachtgebied afgestaan. Volgens dat verdrag zou de pacht dus eindigen in 1923. Na den Russisch-Japanschen oorlog nam Japan het pachtgebied over, wat China in het verdrag van 22 December 1905 te Peking bevestigde. In het verdrag van 1915 werd deze pacht, benevens de concessie der beide bovengenoemde spoorwegen verlengd tot 99 jaar, waardoor deze dus ongeveer tot de 21ste eeuw veilig zijn voor Japan. Geheel afgezien nog van de vraag, wat voor rechten deze pacht en spoorwegverdragen inhielden (wat practisch neerkwam op volledige

1) Mac Murray, II, p. 1216 en vlg.

uitoefening van alle rechten van souvereiniteit in het pachtgebied en de spoorwegzone), was deze verlenging op zichzelf een ernstige grief van China en de verdragen van 1915 een voortdurende bron van conflict.

China heeft zich consequent op het standpunt gesteld, dat de verdragen van 1915 behoorden te worden herzien. In Maart 1923, kort voor het tijdstip waarop de oorspronkelijke termijn zou zijn afgelopen, richtte de Chineesche Regeering dan ook weer een verzoek tot de Japansche de bepalingen van 1915 te laten vervallen. Reeds bij de Vredesconferentie in 1919 had China zich voorbehouden op de geldigheid van deze verdragen terug te komen, omdat zij onder dwang waren tot stand gekomen, en op de conferentie van Washington in 1922 had de Chineesche delegatie de vraag opgeworpen of deze overeenkomsten wel billijk en rechtvaardig waren, en daarom wel op geldige grondslagen berustten. Toch zou men in al deze protesten een erkenning kunnen lezen, dat die verdragen inderdaad verbindend waren, wat ook nooit uitdrukkelijk is ontkend ¹⁾.

Het staat dan ook vast, dat de verdragen van 1915 gelden. Voor het volkenrecht is hier de vraag niet van belang, onder wat voor pressie deze verdragen zijn tot stand gekomen. Zelfs de grootste vrienden van China herinneren het aan de bittere waarheid, dat vele verdragen in het internationaal verkeer zijn tot stand gekomen onder dwang, zonder dat op dien grond de verbindende kracht ervan betwistbaar is. Ook de andere argumenten, die van Chineesche zijde vaak naar voren werden gebracht om de geldigheid der verdragen te bestrijden, houden geen stand, n.l. dat zij nooit door het parlement zijn goedgekeurd en dus onregelmatig zijn in den vorm, dat geen *quid pro quo* werd gegeven, dat in dit geval de *clausula rebus sic stantibus* haar werking zou doen, dat zij in strijd waren met verdragen met andere mogendheden en met de beginselen, die op de conferentie van Washington ten opzichte van China werden in acht genomen.

Inderdaad zijn de verdragen niet goedgekeurd door het parlement en door den President der Republiek Yuan Sje-kai alleen tot stand gebracht. Op het tijdstip, waarop de verdragen werden gesloten,

1) c. f. Shidehara in zijn verklaring op 2 Februari 1922 op de Conferentie van Washington, „Conference on the limitation of armament”, Washington, 1922, p. 1508 en vlg. Aldus ook Young, „The international legal status of the Kwantung leased territory”, p. 163.

heerschte echter in China een onregelmatige staatkundige toestand, daar Yuan Sje-kai de grondwet buiten werking had gesteld en een dictatuur uitoefende, en nog slechts een romp-parlement een schijnbestaan voerde. In zulk een geval bindt het hoogste gezag met of zonder grondwet echter wel degelijk het land in het volkenrechtelijk verkeer, want geen enkele staatkundige beperking van bevoegdheid geldt dan voor het orgaan dat het buitenlandsch beleid voert. Waren er in 1915 in China grondwettige toestanden geweest en had het parlement geweigerd, dan zouden de verdragen misschien naar volkenrecht niet gelden. Maar zelfs dit is niet zeker ¹⁾, omdat naar veler oordeel het feit der ratificatie door het Staatshoofd — zelfs in conflict met constitutioneele normen — het volkenrechtelijk beslissend moment is, waarbij dan nog in dit geval te bedenken valt, dat — in weerwil van den eisch van wederzijdsche ratificatie — de verdragen tegelijk met de onderteekening van kracht werden. Nu ongrondwettige toestanden heerschten was voor het volkenrecht de toestemming van het feitelijke hoogste gezag in elk geval voldoende en van gelijke waarde als een in normale tijden op grondwettige wijze tot stand gekomen toestemming ²⁾. Trouwens de geldigheid van tal van andere verdragen, onder gelijke omstandigheden gesloten, wordt niet betwist.

Het argument dat bij het tot stand komen der verdragen van 1915 geen quid pro quo werd gegeven, kan ook onmogelijk van beteekenis zijn voor de geldigheid der verdragen, daar het juridisch geen steek houdt en slechts van politieke en moreele beteekenis is. Ook het aanvoeren van de *clausula rebus sic stantibus* is eerder een bewijs voor de geldigheid der verdragen dan het tegendeel. Immers deze *clausule* kan slechts een bestanddeel zijn van verdragen, die in volle werking zijn en is dus een slecht argument om de geldigheid te

1) c. f. Verzijl, „De invloed van staatsrechtelijke voorschriften op de geldigheid van internationale rechtshandelingen”, Weekblad van het Recht, 1934, no. 12726/7.

2) aldus Young: „Kwantung leased territory”, p. 170, en Franz Michael, „Der Streit um die Mandschurei”, 1933, p. 61, Heft 29 uit „Abhandlungen des Instituts für Politik, ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Leipzig”. Zie ook Egon Gottschalk: „Die völkerrechtlichen Hauptprobleme des Mandschureikonflikts”, in Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVII, 1933, p. 311, en Anzilotti, „Cours de Droit International”, 1929, p. 374.

willen betwijfelen ¹⁾). Ook de stelling dat deze verdragen in strijd waren met de verdragen met andere mogendheden gesloten en met de beginselen van Washington, tast naar de meest aangenomen opvatting de geldigheid der verdragen zelf niet aan en was slechts geschikt om in Washington de wenschelijkheid van herziening te bepleiten. Aan de verdragen zelf tornen al deze argumenten niet. Voor het positieve recht is hier geen twijfel; op dit punt staat de norm vast en zou een rechter den Chineeschen eisch tot ongeldigverklaring moeten afwijzen.

Hiermee is echter nog niet het laatste woord gezegd. De verdragen van 1915, die China zijn afgedwongen, waren het belangrijkste struikelblok op iederen weg naar een betere verstandhouding. Men begrijpt welk een gevoelswaarde in China de slechte argumenten betreffende het ontbreken van een *quid pro quo* en de *clausula rebus sic stantibus* achter zich hadden.

De consequente propaganda, door de Kwomintang gevoerd voor afschaffing der ongelijke verdragen, het meest begeerde desideratum van het heftige Chineesche nationalisme, werd door deze totale afwezigheid van een *quid pro quo* pijnlijk getroffen. En dat in zulke chaotische toestanden de *clausula rebus sic stantibus* niet slechts een gevaarlijk *Macchiavellisme*, maar een stuk levende werkelijkheid kan gaan vertegenwoordigen, behoeft geen betoog. Deze verdragen van 1915 hebben, in combinatie met de weinig kieskeurige leeningspolitiek van Japan in de volgende jaren, door hun inhoud zoowel als door hun wijze van tot stand komen den bodem bereid voor een conflict en in de volgende jaren iedere samenwerking tusschen Japan en China onmogelijk gemaakt.

Wanneer men dit bedenkt, houdt men zijn hart vast voor het recht, dat na afloop van het huidige nog steeds niet geregelde conflict in het Verre Oosten zal gelden. In dit geval is het China geweest, dat weinig voor een arbitrage over de geldigheid van de verdragen heeft gevoeld, omdat dit geleid zou hebben tot een zeer belangrijk vonnis, waarbij de actie der Kwomintang tot opzegging der eenzijdige verdragen ongeoorloofd zou zijn verklaard. China wilde, wat het in rechte niet kon verkrijgen: rechtsverandering. En het mist de macht om rechtsverandering te forceeren. Het gevolg is, dat de verdragen van 1915, sinds 1931 versterkt door het geweldige *fait accompli*, dat Japan in

1) Michael op. cit. p. 64.

Mantsjoerije heeft geschapen, blijven voortbestaan, aangezien wat zij, om te worden gerespecteerd, aan moreel gehalte missen, ruimschoots wordt vergoed door politiek overwicht.

De tijd heelt alle wonden, zegt men. In de samenleving der volken is dit echter niet altijd het geval gebleken. Menig onrechtvaardig verdrag heeft de internationale atmosfeer blijvend vergiftigd en zoodoende het uitbreken van een nieuwen oorlog bevorderd. Al de gevaren aan zulk een situatie verbonden, worden in Europa breed uitgesponnen naar aanleiding van de Vredesverdragen. Daar is het gevaarlijkste geval het land dat de macht heeft rechtsverandering te forceeren: Duitschland, maar voor het rechtsgevoel het onbevredigendste geval het land dat die macht mist, doch dat zoo sterk het gevoel heeft slecht behandeld te zijn, dat het zijn wonden zorgvuldig open houdt en nooit in een samenwerking met zijn buurlanden zal berusten: Hongarije. China lijkt thans veel op Hongarije, maar op den duur misschien meer op Duitschland. Dat niet alleen de andere mogendheden, maar ook het volkenrecht in zulk een situatie niet veel anders kunnen zeggen dan: „pacta sunt servanda”, is een punt van zorg, dat in hoofdstuk IV nader ter sprake komt.

2 - DE ZUID-MANTSJOERIJSCH E SPOORWEG

De Zuid-Mantsjoerische Spoorweg was de voornaamste bron van eindeloos meeningsverschil tusschen Japan en China. Daar deze spoorlijn ten grondslag lag aan al wat Japan aan rechten en belangen in Mantsjoerije had gekregen, komen wij hiermee op de meest fundamenteele geschillen, welke naar aanleiding van Japan's positie in Mantsjoerije zijn gerezen. De volgende Japansche rechten vormden daarbij de punten van conflict ¹⁾:

- a. het administratierecht,
- b. de belastingheffing,
- c. de jurisdictie,
- d. de „railway-guards”,
- e. de consulaire politie.

a - Het administratierecht

Het meest fundamenteele geschilpunt betreffende den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg, en waar verscheidene andere geschilpunten

1) c. f. o.a. Escarra: „Le conflit Sino-Japonais et la Société des Nations”, *Bulletins* nos. 3-4, 1933, van Publications de la conciliation internationale.

op berustten, was de onzekerheid wat men moest verstaan onder de befaamde bepaling uit het contract van 8 September 1896¹⁾ tusschen de Chineesche Regeering en de Russisch-Chineesche Bank, waarbij concessie voor bouw en exploitatie van den Oost-Chineeschen Spoorweg werd verleend, en waar men in art. 6 lid 2 leest: „La société aura le droit absolu et exclusif de l'administration de ses terrains”. Deze bepaling werd bij een aanvullend accoord van 6 Juli 1898²⁾ ook van toepassing verklaard op de door de Russen te bouwen zijlijn van Harbin naar Port-Arthur, waarvan het zuidelijke deel naderhand als Zuid-Mantsjoerische Spoorweg in Japansche handen kwam. Langen tijd is het een vraag geweest, of deze bepaling wel voorkwam in het oorspronkelijke contract, daar artikel 6 geheim is gehouden tot 1908 toe. In dat jaar ontstond een geschil te Harbin over de rechten der Russische administratie en kwam het artikel plotseling te voorschijn. Het is echter wel zeker, dat het artikel authentiek is. Niet alleen in den Franschen tekst, wat men sedert 1907 wist, ook in den oorspronkelijken Chineeschen tekst komt het voor, zooals sedert kort vast staat³⁾. Dat Rusland het geheim had gehouden had waarschijnlijk ten doel andere mogendheden niet op hetzelfde denkbeeld te brengen. En China hield het geheim omdat bekendmaking binnenslands mischien te veel verzet zou hebben ontketend, en daar het contract berustte op het Li-Lobanoff-verdrag, dat een bondgenootschap tusschen Rusland en China inhield, was er China veel aan gelegen het van kracht te laten worden⁴⁾.

Voor dit bondgenootschap moest China dus toestemmen in deze beperking van zijn soevereine rechten. Dat partijen zich wel bewust waren van het belang van deze bepaling, blijkt uit het feit, dat zij de publicatie om de genoemde redenen achterwege lieten. Een sterke politieke beteekenis heeft het artikel dus reeds door zijn verband met een bondgenootschap van het eerste oogenblik af gehad. Het is echter de stellige bedoeling geweest, dat slechts bepaalde en beperkte politiek-administratieve rechten er den inhoud van zouden vormen, want in het verdere contract worden aan de Russische vrijheid telkens grenzen

1) Mac Murray, I, p. 74.

2) Mac Murray, I, p. 154.

3) Escarra op. cit. p. 254.

4) c. f. Young, „Japanese Jurisdiction in the South Manchuria Railway Areas,” p. 24/25.

gesteld ¹⁾. Waar het bovendien om een spoorweg ging, zij het een van groote strategische beteekenis, kon het moeilijk de bedoeling zijn, dat het allerlei rechten in zou houden, die voor den spoorweg zelf niet van belang waren ²⁾. Toch is dit artikel in zijn algemeene bewoordingen en zijn politieke erfelijke belasting het uitgangspunt geweest voor de volkomen uitholling van de Chineesche souvereiniteit in de spoorwegzone, zoowel bij den Oost-Chineeschen als bij den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg.

Buiten beschouwing laten wij hier, wat men onder deze z.g. spoorwegzones moet verstaan en of de verschillende gebiedsuitbreidingen ervan, die niet berustten op de bepaling daaromtrent van het contract van 1896, regelmatig zijn tot stand gekomen. De spoorwegmaatschappijen sloten allerlei accoorden met de plaatselijke Chineesche autoriteiten, die op deze wijze met gebruikmaking van de groote autonomie waarover zij beschikten, groote terreinen aan de spoorwegautoriteiten overdroegen, waar de volledige vreemde administratie werd doorgevoerd. Dat dit de belangrijkste gevolgen had, realiseert men als men ziet, hoe zich formeele „spoorwegsteden” ontwikkelden. Het zou ons in uiterst ingewikkelde technische details voeren ³⁾, wanneer wij moesten uitmaken, waarin dit spoorweggebied eigenlijk bestaat. Dat is werk voor een speciaal scheidsgerecht, en niet voor een algemeene behandeling. Welke rechten de administratie van dit spoorweggebied echter had, is hier van meer belang, waar wij vragen naar de absolute competentie van deze administratie op grond van art. 6 lid 2 van het contract van 1896; de relatieve competentie blijft dus buiten beschouwing.

1) In het eerste lid van art. 5 was bepaald, dat de Chineesche Regeering voor de veiligheid van den spoorweg en het spoorwegpersoneel zou zorg dragen. In het derde lid van art. 5 was vastgelegd, dat voor de rechtspleging binnen de spoorwegzone de exterritorialiteitsverdragen zouden gelden. Artikel 8 bepaalde, dat Russische troepen en oorlogsmateriaal over den spoorweg mochten worden vervoerd, maar zich niet langer binnen Chineesch gebied mochten ophouden, dan strikt noodzakelijk was. In art. 12 werden de termijnen genoemd, na afloop waarvan de spoorweg weer in Chineesch bezit zou overgaan; 36 jaar na de voltooiing van de lijn zou China haar kunnen terugkopen en na 80 jaar zou de lijn zonder eenige tegenprestatie van Chineeschen kant in het bezit van China komen.

2) c. f. Michael op. cit. p. 21.

3) c. f. Young, „Railway Areas”, p. 144 en vlg.

In dit verband is een geschil van belang, dat in 1908 tusschen Rusland en China is gerezen. In dat jaar stelden de Russen op grond van het administratierecht een volledige gemeenteadministratie in te Harbin. Na langdurige onderhandelingen kwam in 1909 een overeenkomst ¹⁾ tot stand, waarbij de soevereine rechten van China op het spoorweggebied wederom uitdrukkelijk werden erkend; in plaats van een zuiver Russische gemeenteadministratie zou voortaan in belangrijke centra van het spoorweggebied door de gezamenlijke bewoners van de betrokken plaatsen, onverschillig van welke nationaliteit zij waren, een plaatselijk bestuur worden gekozen. Belangrijke beslissingen van de plaatselijke besturen behoeften de goedkeuring van den President van den Oost-Chineeschen Spoorweg, die krachtens het contract van 1896 van Chineesche nationaliteit was; deze laatste zou beslissen na overleg met de spoorwegdirectie. Formeel was daarmee een zuiver Russische gemeenteadministratie van de baan en scheen een Chineesch toezicht in laatste instantie gehandhaafd; praktisch was, dank zij de verplichte consultatie van de spoorwegdirectie, de Russische invloed ongeschokt. De door de bewoners der spoorwegsteden zelfgekozen plaatselijke besturen vormden een nieuw element naast het administratierecht; dit laatste bleef juridisch beperkt tot het eigenlijke spoorwegbedrijf.

Aanvankelijk verzetten de andere mogendheden zich tegen deze overeenkomst. Na een accoord in 1914 ²⁾ tusschen de Russische administratie en den Engelschen consul te Harbin legden een aantal landen zich bij dezen vorm van administratie neer; ofschoon zij eerst met een beroep op hun exterritorialiteit geweigerd hadden de door de plaatselijke autoriteiten geheven belasting te voldoen, gaven zij thans op dit punt toe ³⁾. Wegens de evidente billijkheid van den eisch der spoorwegadministratie in deze aangelegenheid — immers ook de vreemdelingen hadden alle belang bij een goede plaatselijke administratie — voldeden ook de vertegenwoordigers van die landen, die de jure weigerden een dergelijk recht te erkennen, de facto aan hun belastingplicht.

Het blijft een open vraag, in hoeverre de plaatselijke administraties langs de beide internationale spoorwegen in de praktijk rechtmatig

1) Mac Murray, II, p. 1185.

2) Mac Murray, II, p. 1181.

3) c. f. Young, „Railway Areas”, p. 49 en vlg.

konden worden genoemd. Het overwicht van de Russische en Japansche spoorwegadministratie in de diverse spoorwegsteden was zoo volkomen, dat de Chineezzen, zonder ooit uitdrukkelijk een Russische of Japansche plaatselijke administratie te hebben erkend, er voortdurend rekening mede moesten houden.

Merkwaardig is ook hier weer de neiging der Japanners theoretische beschouwingen te houden over den aard van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg en zijn zone. Young noemt vier theorieën, welke wij zeer in het kort zullen weergeven ¹⁾.

De eerste theorie, welke hij noemt, de „territorial cession”-theorie van Dr Ninagawa, is onhoudbaar, aangezien de spoorwegzone niet kan worden beschouwd als gecedeerd gebied; het bestaan van een termijn, gedurende welken Japan's rechten zullen gelden, en verschillende Chineesche soevereiniteitsrechten in de spoorwegzone met betrekking tot jurisdictie en nationaliteit der Chineezzen, benevens het vereischte van een Chineeschen pas om in de spoorwegzone te mogen reizen, pleiten tegen deze beschouwing.

De „colonial-railway”-theorie van Dr Nagas houdt geen steek, omdat het eerste vereischte voor die theorie ontbreekt, n.l. dat Mantsjoerije een kolonie van Japan zou zijn.

De „quasi-pacht”-theorie van Dr Jzumi en Dr Royama wil de spoorwegzone op dezelfde wijze beschouwen als het pachtgebied Kwantoen. Hiertegen pleiten echter belangrijke verschillen tusschen de verdragen betreffende de spoorwegzone en die betreffende het pachtgebied. De omvang van de spoorwegzone is niet van tevoren vastgesteld geweest, die van het pachtgebied natuurlijk wel. Het administratierecht in de spoorwegzone is niet onbeperkt, zooals wij zagen. In het pachtgebied is dit anders, zooals wij ook uit de bespreking der volgende theorie zullen zien.

Tenslotte de „concessie”-theorie van Dr K. Imai, volgens welke de spoorwegzone is te vergelijken met een buitenlandsche concessie in de verdragsteden elders in China (b.v. Sjanghai). De exterritorialiteitsrechten, welke de meeste mogendheden in China genieten, kan men in twee groepen verdeelen; in de eerste plaats zijn de vreemdelingen volledig onttrokken aan de Chineesche jurisdictie, en in de tweede plaats hebben zij het recht binnen enkele kleine, duidelijk begrensde

¹⁾ Young, „Railway Areas”, p. 102 en vlg.; Michael, op. cit. p. 39 en vlg.; Mong, „La position du Japon en Mandchourie”, 1933, p. 67 en vlg.

gebieden vrij te zijn van de Chineesche administratie. Bij deze laatste „concessies” kan men weer onderscheiden nationale (waarvan het bestuur bij één land berust) en internationale concessies. Nu beschouwt de concessie-theorie de spoorwegzone als zulk een nationale concessie. Young acht ook deze theorie niet acceptabel, omdat de spoorwegzone geen duidelijk omgrensd gebied is en niet op één algemeen rechtstitel berust, maar uit allerlei contracten is opgebouwd. Michael¹⁾ daarentegen acht zooveel principieele overeenstemming tusschen de spoorwegzone en een concessie aanwezig, dat hij deze theorie ondanks de bezwaren van Young aanvaardbaar noemt. Immers bij een concessie ligt het zwaartepunt in de beperking der Chineesche souvereiniteit door een beperkt recht van administratie van een ander land, door China voor een bepaald concreet doel aan dat land overgedragen. Het is niet mogelijk het statuut van de spoorwegzone los te maken van het economische doel: een spoorweg te exploiteeren, en het administratierecht was, zooals wij zagen, niet onbeperkt. Daarbij is het verschil tusschen den spoorweg en het pachtgebied gelegen in het feit dat bij den eerste het recht van administratie niet onbeperkt en het doel economisch is, bij het tweede de souvereiniteitsuitoefening door den anderen staat onbeperkt is en het doel niet in de eerste plaats economisch, maar meer gericht op algemeene versterking van de politieke macht van dien staat. Weliswaar is de oorsprong der vreemde administratie bij de concessies in de verdragsteden en bij den spoorweg verschillend²⁾; bij de eerste vloeit het administratierecht voort uit de exterritorialiteit, bij den tweede uit artikel 6 lid 2 van het contract van 1896; maar de praktijk heeft zooveel punten van overeenkomst, dat men de spoorwegzone wel een concessie zou kunnen noemen. Michael³⁾ oppert in dit verband het woord „exterritorialiteits-onderneming”; men loopt dan echter het gevaar het contract van 1896 geheel te vergeten, dat o.a. het oponthoud van vreemde troepen in de spoorwegzone verbodt, terwijl in de concessies op grond van dezen vorm van exterritorialiteit in sommige gevallen vreemde garnizoenen mogen liggen. Zulk een recht bestaat er voor de Japansche „railway-guards” echter niet; daarvoor is het contract van 1896 toch te duidelijk. Resumeerende

1) Michael, op. cit. p. 40 en vlg.

2) c. f. Mong, op. cit. p. 69.

3) Michael, op. cit. p. 41.

kan men dus zeggen, dat het administratierecht niet mag worden losgemaakt van het doel: de exploitatie van den spoorweg. De Japansche praktijk, welke zich op dit administratierecht beriep, was geoorloofd, voor zoover zij dit doel diende en niet in strijd was met andere bepalingen. Bij de volgende punten van geschil zullen wij zien, dat dit niet altijd het geval was. Artikel 6 heeft echter nooit geheel zijn geheim prijsgegeven, daar een rechtsbeslissing over Japan's optreden in de spoorwegzone op grond van dit artikel nooit heeft plaats gehad. Het is gebleven in gremio iudicis.

b - De belastingheffing

Weinig punten van geschil boden zulk een dwaas beeld als de kwestie der heffing van belastingen in de spoorwegzone¹⁾. Tusschen de Japansche en Chineesche autoriteiten heerschte hierover een verwoede strijd. De Chineezzen hielden vol dat zij ook binnen de spoorwegzone mochten heffen op grond van hun souvereine rechten, die slechts eenigszins waren beperkt; de Japanners beriepen zich op art. 6 lid 2 van het contract van 1896 en op de billijkheid, dat voor de prestaties van de spoorwegmaatschappij en voor wat zij bood aan materieel voordeel en veiligheid, door hen gelden werden geïnd. Wat zij van de buitenlanders in de spoorwegzone eischten ging in den vorm van bijzondere heffingen naar hun inkomen, en steeds in overleg met de autoriteiten²⁾. Over het algemeen waren deze Japansche heffingen matig en billijk, en als er meningsverschil over ontstond werd de zaak altijd wel geschikt. Japan waakte er steeds voor hier geen kwesties van te maken, daar het de vraag of het het recht had belasting te heffen waar het vreemden betrof, niet graag voorwerp van politieke verwickelingen of rechtspraak zag gemaakt.

Heftige geschillen bestonden er echter naar aanleiding van de Chineezzen binnen de spoorwegzone. Want van dezen hief de maatschappij volledige belasting, waartegen de Chineesche autoriteiten zich energiek verzetten. De Japanners erkenden zelfs niet het recht van de Chineesche autoriteiten belasting te heffen van de eigen Chineesche onderdanen, als zij binnen de spoorwegzone woonden. Daar vele Chineezzen zich juist vestigden binnen de spoorwegzone om te ont-

1) c. f. Young, „Railway Areas”, p. 222 en vlg.

2) c. f. wat wij hierboven vermeldden omtrent de positie der buitenlanders bij het Harbin-geschil van 1908.

komen aan den Chineeschen belastingdruk, die inderdaad, naar een bijlage bij het Lytton-rapport leert ¹⁾, ongelooflijk zwaar en onbillijk kon zijn, betaalden dezen dan ook geen Chineesche belasting meer, stelden zich onder de hoede van de Japansche autoriteiten en voldeden trouw hun Japansche belasting. De Chineesche autoriteiten, die haar recht volhielden, moesten zich nu tevreden stellen met wat zij konden krijgen, wat een voortdurende waakzaamheid der Japansche autoriteiten en een volledigen ongeregelde strijd om den belastingbetaler al deze jaren ten gevolge had. Door hun overwicht wisten de Japanners echter rustig hun eigen belastingheffing door te zetten, ondanks een eindeloos getwist met de Chineesche autoriteiten. En in de praktijk was de bevolking niet ongunstig uit met deze onregelmatige Japansche heffing.

Onregelmatig moet men haar echter wel noemen. Op welke norm berustte immers deze heele praktijk van belastingheffing?

Dat de maatschappij heffingen mocht doen in ruil voor onmiddellijk voordeel, dat de belastingbetaler genoot van de werkzaamheid der maatschappij, is te verdedigen op grond van art. 6 van het verdrag van 1896. Tot zoover kan de Japansche belastingheffing legitiem zijn. Maar het recht van China om belasting te heffen bleef onaangetast, omdat de Chineesche souvereiniteit in rechte onaangetast was gebleven. Zoo zou men een bijzondere heffing aan Japan, regelmatige belastingen aan China hebben kunnen toestaan ²⁾. Hier echter werden beide door Japan geheven en kwam van het Chineesche belastingrecht in de spoorweggebieden, en dus ook in de spoorwegsettlements in de steden, dank zij Japan's optreden niet veel terecht. Hier is dus een geval, waarin de Japansche handelwijze beslist onregelmatig was, hoezeer ook de kenners van Chineesche belastingpraktijken die wel moesten toejuichen. Door deze belastingheffing maakte Japan misbruik van artikel 6 lid 2 van het verdrag van 1896. Het recht van administratie van de spoorwegmaatschappij werd erdoor uitgebreid tot een gebied, dat niet op grond van de norm daar onder kon vallen. Een rechter zou dus een belangrijk deel van de Japansche praktijk, het heffen van regelmatige belastingen, hebben moeten verbieden.

1) Special Study no. 4, „Memorandum on Public Finance in Manchuria prior to and after September 18th, 1931”.

2) c. f. Michael op cit. p. 33/34.

c - De jurisdictie

Vaak is van Japansche zijde beweerd, dat Japan's recht van jurisdictie in de spoorwegzone eveneens berustte op dit „droit absolu et exclusif de l'administration de ses terrains". Dat dit onhoudbaar was, daarover zijn alle deskundigen het eens ¹⁾. De Japansche rechtspraak berustte op de exterritorialiteit. Reeds het contract van 1896 verklaarde uitdrukkelijk in zijn art. 5 lid 3, dat zoowel de civiele als de strafrechtspleging ook binnen de spoorwegzone in handen der Chineesche autoriteiten zouden blijven. De norm was hier dus niet het befaamde artikel 6, maar de exterritorialiteitsverdragen tusschen Japan en China. Alleen wanneer een Japanner gedaagde in een burgerlijk proces of verdachte in een strafproces was, viel hij onder de bevoegdheid van den Japanschen consulaire rechter ²⁾. Anders dan de praktijk was met de belastingen, stonden de Chineezen binnen de spoorwegzone dan ook onder Chineesche jurisdictie. Echter was voor uitlevering van een Chinees uit de spoorwegzone een formeel verzoek noodig. En de Japanners weigerden voor eigendom van een Chinees, binnen de spoorwegzone gelegen, de competentie van het Chineesche gerecht te erkennen. Afgezien van deze laatste twee uitzonderingen was de praktijk met de norm voldoende in overeenstemming, zoodat een rechter het Japansche optreden op dit punt zou hebben gebillijkt. Bij geen enkel punt van wrijving tusschen de twee landen was de norm ook zoo goed door te voeren als hier.

d - De „railway-guards"

Meer dan één ander attribuut van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg was het instituut der z.g. railway-guards tot een bron van conflict tusschen China en Japan geworden. De meeste incidenten zijn er door veroorzaakt, en ook in den beruchten nacht van 18 September 1931 begon het conflict met een schietpartij der railway-guards. Deze Japansche spoorwegbewaking bestond uit geregelde troepen, op bepaalde punten langs den spoorweg gestationneerd, onder commando van den garnizoenscommandant van Kwantoeng. Japan had dit instituut van Rusland overgenomen, en wij zullen dus de verdragen met Rusland weer moeten nazien op dit punt. Behalve weer het on-

1) c. f. Young, „Railway Areas", p. 246 en vlg., Michael, op. cit. p. 30, en vele anderen.

2) Young, „Railway Areas", p. 259.

zekere artikel 6 lid 2, pleit geen enkele zinsnede uit de verdragen voor het bestaan van zulk een gewapende macht. Integendeel: in art. 5 van hetzelfde contract van 1896 wordt de bewaking van de baan op de schouders der Chineesche Regeering gelegd, en in art. 8 wordt op-
onthoud van troepen in het spoorweggebied verboden ¹⁾.

De Bokseropstand deed het aantal der Russische troepen in Mantsjoerije slechts stijgen. De ontruiming ervan maakte Rusland afhankelijk van de voorwaarde, dat het rustig zou blijven. Toch kan men bij dit alles geen schijn van een positief recht ontdekken.

Bij het verdrag van Portsmouth in 1905, toen na den Russisch-Japanschen oorlog de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg aan Japan kwam, stelden Rusland en Japan onderling voor hun spoorwegen in Mantsjoerije het aantal railway-guards vast op 15 per km ²⁾. China gaf hiertoe bij het verdrag van Peking in hetzelfde jaar niet zijn toestemming. Maar wel werd in een begeleidende overeenkomst een bepaling opgenomen, waarbij Japan beloofde de troepen te zullen wegnemen als Rusland hetzelfde zou doen, en als de rust in Mantsjoerije zoo ver zou zijn hersteld, dat China er voor kon instaan, dat leven en eigendom der vreemdelingen veilig zouden zijn ³⁾. Dit laatste

1) Art. 5 lid 1: „Le Gouvernement chinois prendra des mesures pour assurer la sécurité du chemin de fer et des personnes à son service contre toute attaque”. Art. 8: „La société est responsable des troupes et du matériel de guerre russe, expédiés en transit par cette ligne, qui seront acheminés directement d’une gare russe à l’autre, sans s’arrêter en route, sous aucun prétexte, plus qu’il n’est strictement nécessaire”.

2) Dit zou voor Japan komen op een totaal van ongeveer 12.000 man. Met het garnizoen van Kwantoeng inbegrepen was in normale tijden het aantal ongeveer 25.000 man. In 1930 stonden hiervan slechts ongeveer 9000 man in de verschillende spoorwegsteden in Mantsjoerije zelf. Zie noot 33, p. 286 en noot 37, p. 289 van Young, „Railway Areas”.

3) Art. 2 van de begeleidende overeenkomst bij het verdrag van Peking: „In view of the earnest desire expressed by the Imperial Chinese Government to have the Japanese and Russian troops and railway guards in Manchuria withdrawn as soon as possible, and in order to meet this desire, the Imperial Japanese Government, in the event of Russia agreeing to the withdrawal of her railway-guards or in case other proper measures are agreed to between China and Russia, consents to take similar steps accordingly. When tranquillity shall have been reestablished in Manchuria and China shall have become herself capable of affording full protection to the lives and property of foreigners, Japan will withdraw her railway-guards simultaneously with Russia”. Mac Murray, I, p. 551.

oogenblik is nooit aangebroken, volgens Japan. Wat het eerste betreft: na de revolutie in Rusland verdwenen de Russische troepen van het tooneel, en bij het verdrag van 1924 tusschen Rusland en China werden aan den Oost-Chineeschen Spoorweg alle politieke rechten voor goed ontnomen. Toen op de conferentie van Washington de Chineesche delegatie er op aandrong, dat Japan zijn troepen eveneens zou terugtrekken, volgde een weigering, die ten slotte openlijk werd gebaseerd op Japan's „instinct for selfprotection”¹⁾.

Van Japansche zijde heeft men steeds deze drie normen aangevoerd, waaruit het recht tot bewaking zou voortvloeien: het administratierecht, de bepaling uit de additioneele overeenkomst bij het verdrag van 22 December 1905, waarin Japan beloofde zijn troepen te zullen terugtrekken als Rusland het ook zou doen en de rust in Mantsjoerije zou zijn hersteld, en „selfprotection”.

Het administratierecht kan Japan onmogelijk recht op een militaire bewaking van den spoorweg geven, omdat, zooals wij zagen, andere bepalingen uit hetzelfde verdrag van 1896 dit aan Rusland verboden. In de Japansche toezegging onder opschortende voorwaarde uit het verdrag van 1905, de troepen te zullen terugtrekken, heeft men dikwijls een erkenning door China willen lezen van het recht tot het onderhouden van zulk een troepenmacht. Als zoodanig is deze bepaling stellig niet bedoeld geweest. Op die manier zou Japan van de bepaling hebben geprofiteerd, terwijl zij juist terwille van China was tot stand gekomen. In 1905 werd bovendien met het herstel van de rust in Mantsjoerije zonder twijfel bedoeld: liquidatie van de gevolgen van den Russisch-Japanschen oorlog, die grootendeels in Mantsjoerije was gevoerd. De bepaling was een overgangsbepaling. Ten slotte zijn de Russische troepen in 1917 teruggetrokken, in 1924 definitief afgeschikt. Blijkbaar begreep Japan ook wel, dat deze fundeering voor het onderhouden van zijn troepenmacht in Mantsjoerije te zwak was, toen Hanihara zich op de conferentie van Washington met de volgende woorden op „selfprotection” beriep: „I should state in all frankness that the stationing of our troops and police in some parts of China, is solely due to our instinct for selfprotection”²⁾.

En hiermee komen wij tot Japan's laatste en eigenlijk eenige argument, dat alleen in Japan nog den klank van een recht had, maar in ieder

1) „Conference on the limitation of armament”, p. 1088.

2) c. f. Michael op. cit. p. 36.

ander oor steeds een zuiver politiek geluid heeft gegeven. Wanneer men aldus het recht formuleert troepen binnen een vreemd staatsgebied te stationneeren, kan het juridisch nog slechts een interventievorm zijn. Dan is het echter wel vreemd, dat deze interventie maatregelen van zoo blijvenden aard zou rechtvaardigen, als hier het geval was, waar het over tientallen jaren liep en de Russische troepen, die eenzelfde taak hadden, al veel meer dan tien jaren van het tooneel waren verdwenen. De noodzaak van deze interventie ter bescherming van leven en eigendom der Japansche onderdanen en ter handhaving van vrede en orde in Mantsjoerije had dan voortdurend uit de feiten moeten blijken. In hoofdstuk II zagen wij reeds, dat er inderdaad oogenblikken zijn geweest, waarop zulk een interventie te verdedigen was. Het is echter de vraag, of niet herhaaldelijk juist de overbodige aanwezigheid van de Japansche troepen de onrust in de hand heeft gewerkt ¹⁾. De Chineezzen zijn zeer hardnekkig in deze beweringen, en waar het vast staat, dat de railway-guards herhaaldelijk buiten de spoorwegzone optraden voor politiedoeleinden ²⁾ en manoeuvres, waaronder de bevolking dikwijls te lijden had, begint de beteekenis van deze ordehandhaving toch wel eenigszins twijfelachtig te worden. Een recht van interventie was slechts denkbaar, zoolang het ging om bescherming van Japansche onderdanen tegen onmiddellijk dreigend gevaar, niet wanneer de interventie een permanent karakter zou krijgen. Het permanent stationneeren van railway-guards gedurende al deze jaren op grond van een recht van interventie was dus

1) Dat de railway-guards voor de bescherming van den spoorweg onmisbaar waren, wordt door sommige van de beste kenners van Mantsjoerije van vóór 1931 ontkend. „A comparison with the situation along Chinese controlled railway lines in Manchuria, as well as the Chinese Eastern Railway, will give evidence that, generally speaking, their trains operate without interference either by bandits or local kleptomaniacs”. Aldus Young in zijn conclusies, „Railway Areas”, p. 314.

2) Dit is op zichzelf wel verklaarbaar. Young citeert uit een artikel van 13 Juni 1914 van de Manchuria Daily News (Japansch), waar het Japansche politierecht in de spoorwegzone als volgt wordt voorgesteld: „It may be likened to a river with creeks of more or less extent. The Japanese may be compared to fish and the Chinese rogues to frogs. Tough frogs may victimize some defenceless fish, and if they be foolish enough to be in the river, the policing fish catch them, but these aquatic rascals will lose no time to be out of the danger zone and to leap out of water beyond reach of the policing fish”. Young, „Railway Areas”, p. 308.

in ieder geval ongeoorloofd. Voor een regelmatige Japansche spoorweg-bewaking bestond geen enkele rechtsnorm. De abnormale toestanden in China, welke bij oogenblikken interventie geoorloofd, althans billijk, hebben gemaakt, hebben ook de andere mogendheden herhaaldelijk tot gewapend optreden genoodzaakt. Nog in 1929 kwam Rusland tusschenbeide, toen de Chineezzen al te energiek tegen den Oost-Chineeschen Spoorweg optraden. In zulke gevallen had men echter steeds met losse expedities te doen en volgde als regel spoedig herstel van den status quo ante. Zulk een optreden zou in 1925, tijdens de muiterij van Kwo Soeng-lin, van Japansche zijde waarschijnlijk geoorloofd zijn geweest. Japan verkoos echter niet voor zijn groote belangen in Mantsjoerije zich te richten naar het wisselend spel van orde en wanorde in China en zorgde zelf voor orde. Billijk? Ja, echter met een belangrijk voorbehoud, dat steeds weer geldt, wanneer men voor Japan's standpunt moet pleiten: Japan heeft de wanorde in China dikwijls bevorderd, hetzij uit kortzichtigheid, hetzij met opzet. De railway-guards zijn hier ook niet vreemd aan geweest. En daarmee komt ook de billijkheid in het gedrang.

e - De consulaire politie

Nauw verband met het vorige hield de kwestie der consulaire politie, ofschoon deze niet beperkt was tot de spoorwegzone, maar verspreid voorkwam door geheel Mantsjoerije; met name in het district Chientao, in verband met de talrijke daar wonende Koreanen, was veel Japansche politie; echter ook in het overige China, overal waar een Japansche consul te vinden is. De beteekenis van deze op zichzelf niet zeer groote politiemacht in Mantsjoerije wordt duidelijk, als men weet, dat de Japansche consuls op grond van een Japansch keizerlijk besluit zoowel de railway-guards als geregelde troepen uit Kwantoeng konden oproepen om hun consulaire politie te versterken. Daardoor werd de consulaire politie de invalspoort voor het optreden van deze andere troepen buiten de spoorwegzone.

Of Japan het recht had op zulk een bijzondere politie, is het onderwerp geweest van een notawisseling ¹⁾ in 1916 en 1917 naar aanleiding van een heftig incident tusschen Japansche en Chineesche troepen, het z.g. Tsjengtjiatoen-incident. Bij die gelegenheid baseerde Japan dit recht op de exterritorialiteit. Nu herinnert men zich, hoe bij de

1) Mac Murray, II, p. 1347 en vlg.

verdragen van 1915 Zuid-Mantsjoerije geopend was voor Japansche onderdanen, die er vrij mochten wonen, reizen, handeldrijven, land pachten, enz. De exterritorialiteit was echter juist een recht, dat een compensatie vormde voor het Chineesche verbod van vrijen toegang in het land. Hier zien we dus, dat Japan èn vrijen toegang heeft, èn exterritorialiteit eischt, èn op die exterritorialiteit nog het recht baseert politie er op na te houden, wat geen enkele andere mogendheid heeft. Als wij dan nog een oogenblik de lijn doortrekken en zien hoe de consulaire politie de railway-guards kon te hulp roepen en de railway-guards via de garnizoenen van Kwantoeng regelrecht onder het Ministerie van Oorlog in Tokio stonden, wordt het duidelijk welk een vasten greep Japan met al deze bijzondere rechten van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg op Mantsjoerije had gekregen. China betwistte het recht deze politie er op na te houden, en erkende zulke consequenties van de exterritorialiteit niet. Echter ook deze zaak werd nooit tot een beslissing gebracht, daar Japan voor zoo ver gaande consequenties der exterritorialiteit zich evenals bij de railway-guards op noodzakelijkheid, dus op een recht van interventie beriep.

Behalve de reeds genoemde twee soorten van politiemacht had Japan nog 3000 man gewone civiele politie in de settlements, waartoe in het contract van 1896 het recht was verleend aan de Oost-Chineesche Spoorweg-Maatschappij, en een consulaire politie, die uitsluitend verband hield met de rechtsmacht der consuls en dus behoorde bij de consulaire rechtbanken, wat op grond der exterritorialiteit te verdedigen is.

Door al deze vertakkingen kon het land echter in een oogwenk met troepen worden overstroomd. En voor iedere vertakking was nog wel een rechtsnorm als bedding te vinden, ruim genoeg, om veel ongewonen toevloed op het eerste gezicht een schijn van regelmatigheid te verleenen. Bij nadere beschouwing houdt echter geen enkele van deze normen stand, en monden zij alle uit in interventie. En ook deze interventie was juridisch zeer zwak.

Er zouden nog andere punten van geschil te noemen zijn in verband met den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg, b.v. de vraag, welk gedeelte van het prachtige kolenbekken van Foesjoen de maatschappij mocht exploiteeren, een punt waarover ook na de desbetreffende overeenkomst van 4 September 1909 ¹⁾ onzekerheid bleef heerschen. Ook

1) Mac Murray, I, p. 790.

omtrent de Japansche rechten op de exploitatie van de mijnen van Yentai en Penhsihu bestond verschil van meening ¹⁾. Maar het is hier niet de plaats alle details te behandelen. Normen in deze gecompliceerde situatie van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg waren een dubieus artikel uit 1896, de exterritorialiteit en een recht van interventie, als dit tenminste een recht is. De praktijk was op grond hiervan een bijna onbepaalde uitoefening geworden van alle rechten, die behooren tot de activiteit van een soevereinen staat.

3 - ANDERE SPOORWEGKWESTIES

Behalve de bijzondere rechten van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg vormden nog verschillende andere spoorwegproblemen ernstige punten van geschil in Mantsjoerije. Men kan deze geschillen in drie groepen onderscheiden, welke achtereenvolgens betreffen:

- a. het verbod van parallelspoorwegen,
- b. de spoorwegleeningen,
- c. den tarievenstrijd.

a - Het verbod van parallelspoorwegen

Het verbod van parallelspoorwegen was de oorzaak van hevige grieven, ditmaal van Japan tegen China.

Bijna alle belangrijke Mantsjoerische kwesties houden verband met spoorwegen, wat zijn oorzaak vindt in het feit, dat de economische ontwikkeling van het land volkomen afhankelijk was van die spoorwegen, en vooral ook hierin, dat er vrijwel geen enkele spoorlijn in Mantsjoerije zal te vinden zijn, die niet evenzeer een strategische rol speelt als een economische. Het Lytton-rapport ²⁾ herinnert er dan ook aan, dat geen enkele spoorweg van eenige beteekenis ooit is aangelegd zonder een notawisseling te hebben uitgelokt tusschen Japan en China, of met andere mogendheden. Bijzonder sterk werd de spanning in het land na 1924, toen de Chineezzen groote uitbreidingen gingen geven aan hun spoorwegnet in Mantsjoerije en daarvoor ook de deelneming van Japansch kapitaal weigerden, zooals wij reeds in hoofdstuk II behandelden. Japan verzette zich heftig tegen den bouw van deze lijnen en beriep zich op zijn verdragsrechten. De schending

1) c. f. Young, „Railway Areas”, p. 158 en vlg.

2) p. 43.

van deze rechten, die het Japansche spoorwegmonopolie in gevaar bracht, was de voornaamste reden voor het optreden in 1931.

De norm, waarop Japan zich hierbij beriep, was niet een bepaald verdragsartikel, maar een passage, voorkomende in het verslag van een zitting op 4 December 1905 van de conferentie van Peking tusschen beide landen, waar over de gevolgen van het verdrag van Portsmouth werd onderhandeld. In dit protocol kan men lezen: „The Chinese Government engages, for the purpose of protecting the interests of the South Manchurian Railway, not to construct, prior to the recovery by them of the said railway, any main line in the neighbourhood of and parallel to that railway, or any branch line which might be prejudicial to the interest of the above-mentioned railway”¹⁾. De Lytton-commissie heeft zoowel van haar Chineeschen als van haar Japanschen assessor de verzekering gekregen, dat dit protocol het eenige document is, waarin deze bepaling fungeert²⁾. Is het concurrentieverbod hiermee een verdragsrecht geworden? Michael ziet er alleen een op den materieelen inhoud van het verdrag van Peking betrekking hebbende, n.l. een voor de uitoefening der spoorwegrechten nader interpreteerende, bepaling in van slechts economisch belang; niet een nieuw recht, waar Japan een spoorwegmonopolie op zou kunnen vestigen³⁾.

Dat het billijk was, dat de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij een beperkte technische garantie zou hebben tegen oneerlijke concurrentie, wordt door de Chineezzen erkend. De moeilijkheden beginnen dan ook eigenlijk pas, wanneer men het eens moet worden, wat eigenlijk een parallel-lijn is. Japan protesteerde zoowel tegen een spoorlijn op 35 mijl afstand van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg als tegen een op 70 mijl afstand. Daarbij ontstond ook herhaaldelijk geschil over wat een hoofdlijn was, wat een zijlijn⁴⁾. In de praktijk heeft Japan deze beperkte bepaling niet alleen bij iedere Chineesche activiteit, maar ook zoodra er sprake van was dat andere mogendheden een spoorlijn in Mantsjoerije zouden aanleggen, gehanteerd als een recht op een spoorwegmonopolie. Mede dank zij het feit dat de redactie van deze bepaling tot voor kort onzeker was, hebben de andere mo-

1) Mac Murray, I, p. 554.

2) Lytton-rapport, p. 44.

3) Michael, op. cit. p. 46 en vlg.

4) Lytton-rapport, p. 45.

gendheden vóór de dagen van het internationale bankconsortium ook nooit geweten, waar zij zich op dit punt aan konden houden. De vage en onzekere norm werd daardoor even rekbaar als het aantal mijlen, waarop Japan wenschte warm te loopen. Zeker schijnt wel, dat van een spoorwegmonopolie op grond van deze bepaling geen sprake kon zijn. Waar echter de grens lag tusschen geoorloofde en de ongeoorloofde concurrentie, tegen welke deze bepaling Japan moest beschermen, is in het artikel met geen mogelijkheid te lezen. Men had hier te doen met een technische leemte van het recht. Een rechtsbeslissing had naar billijkheid moeten te werk gaan. Maar in een geschil van zoo sterk politiek karakter komen geen beslissingen ex aequo et bono voor.

b - De spoorwegleeningen

De talrijke spoorwegleeningen, door Japan of bepaalde Japansche instanties met Chineesche autoriteiten gesloten, welke den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg de controle garandeerden op de lijnen, die China met dit geld had gebouwd, gaven ook aanleiding tot ongenoegen, aangezien China weigerde rente en aflossing te voldoen. Het bedrag, dat Japan in deze spoorwegen had gestoken, beliep ongeveer 150 millioen yen; de voornaamste lijnen, waarover het conflict liep, waren Kirin-Tsjangtsjoen, Kirin-Toenhoea, Sepingkai-Taonan en Taonan-Angangtsji (c. f. hoofdstuk II). Vooral in de laatste jaren vóór 1931, toen deze lijnen, in plaats van als voedingslijnen voor den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg te fungeeren, dreigden den Japanschen spoorweg ernstige concurrentie te gaan aandoen, was de slechte betaling door de Chineezzen den Japanners een ernstige grief. De Chineezzen hielden zich ook niet altijd aan de bepalingen in de contracten, waarbij Japansche adviseurs bij de exploitatie van deze lijnen waren voorzien. Naar de letter der contracten waren de Chineezzen zonder twijfel in gebreke; naar Japansche opgave bedroeg in 1932 de achterstallige rente alleen reeds 90 millioen yen, terwijl slechts voor een bedrag van 1,5 millioen yen was afgelost ¹⁾. Bovendien weigerden de Chineezzen in verschillende gevallen de voorloopig door Japan voorgeschoten bedragen om te zetten in leeningen op langen termijn met de opbrengsten van de spoorwegen als onderpand.

1) c. f. bijlagen Lytton-rapport, Special Study no. 1, „Memoranda on Railway Questions”, p. 58.

Juridisch stond China in deze geschillen niet sterk. Er waren echter verschillende omstandigheden, welke den Chineezzen in hun gevoel een moreele rechtvaardiging voor wanbetaling gaven. Deze spoorlijnen hadden de Chineezzen zelf in vele gevallen niet gewild, maar zij waren hun opgedrongen; economisch waren zij volkomen onverantwoord, maar voor Japan strategisch van groot belang; daardoor waren zij zoo sterk overgekapitaliseerd, dat met geen mogelijkheid door de opbrengst ervan de leeningsdienst kon worden gefinancierd; de rente der leeningen was in de meeste gevallen 9%, in ieder geval veel te hoog voor economisch niet rendabele lijnen (bij twee lijnen waren de Japansche voorschotten geconsolideerd en bedroeg de rente 5%); tenslotte was de bouw van de lijn Kirin-Tsjangtsoen een gevolg geweest van de 21 eischen van 1915 en waren een aantal van de leeningen, waarover het dispuut liep, Nishihara-leeningen. De omstandigheden, waaronder de bouw van deze lijnen was tot stand gekomen, en het in vele gevallen duidelijk niet-economische doel gaven aan deze spoorwegen zoozeer het karakter van middelen tot Japansche politieke penetratie, dat de Chineezzen, die ook de verdragen van 1915 en de Nishihara-leeningen nooit hadden willen erkennen, weigerden zulk een Japansche penetratie nog te betalen ook.

Geheel billijk is dit Chineesche verweer niet. Ofschoon men weinig bewondering kan hebben voor de wijze, waarop Japan van de moeilijkheden der Chineesche autoriteiten wist gebruik te maken om in spoorwegaangelegenheden concessies te verkrijgen, is men van Chineesche zijde soms ook op onverantwoordelijke wijze in de Japansche voorstellen getreden, gelokt door een willig aangeboden voorschot. En ofschoon de lijnen zelf niet rendeerden, hadden zij voor Mantsjoerije wel degelijk een belangrijke economische beteekenis. Bovendien wisten de Chineezzen, zooals wij reeds opmerkten, in de laatste jaren vóór het conflict deze lijnen, door combinaties met hun eigen spoorwegaanleg en door een agressieve tariefpolitiek, behoorlijk te benutten. Grosso modo echter waren de Chineezzen moreeel in hun recht. Men is met deze spoorwegkwesties nu eenmaal bij het meest onverkwikkelijke gedeelte van Japan's penetratie in Mantsjoerije en hoeveel er economisch ook voor deze Japansche penetratie pleitte: de wijze, waarop Japan zijn invloed heeft gevestigd, bederft te dikwijls de billijkheid van Japan's streven.

Als men bij deze leeningsgeschillen nog voegt den heftigen strijd naar

aanleiding van den spoorweg van Kirin naar Kainei, welks voltooiing de Japanners eischten (met het oog op zijn groote economische en vooral ook strategische beteekenis als verbindingslijn met Korea) en de Chineezzen weigerden, omdat de belofte tot voltooiing voor de laatste maal was afgedwongen aan Tsjang Tso-lin, in 1928 in Peking, op het oogenblik dat hij moest vluchten voor de legers van de Kwomintang en er hem alles aan gelegen was, dat zijn terugkeer naar Moekden door de Japanners niet in gevaar zou worden gebracht (wat hem overigens niets heeft geholpen, want bij die gelegenheid vloog zijn trein in de lucht), voelt men in welk een geladen atmosfeer deze spoorweggeschillen zich afspeelden.

Wanneer een internationale rechter over de geldigheid van deze leeningscontracten had moeten beslissen, zou hij den Japanschen eisch, dat de Chineezzen aan hun verplichtingen uit deze contracten zouden voldoen, hebben moeten toewijzen, met uitzondering misschien van enkele der Nishihara-contracten, waarvan de inhoud te onbepaald was om van een verdrag te kunnen spreken ¹⁾. In dat geval zou echter de wrijving, welke naar aanleiding van deze verdragen heeft geheerscht, niet uit den weg zijn geruimd. Een bevredigende regeling van deze kwesties zou alleen mogelijk zijn geweest bij een regeling van de geheele Japansch-Chineesche controverse in Mantsjoerije; daarvoor ware noodig geweest een voor China billijke betalingsregeling en een voor Japan aannemelijke rolverdeeling inzake bouw en exploitatie der verschillende spoorwegen. Omdat hier de rechtskwestie een zoo sterk politieke achtergrond had, zou een enkele rechtsbeslissing zonder een gelijktijdige regeling van het politieke probleem geen einde aan deze geschillen hebben kunnen maken.

c - De tarievenstrijd

Tenslotte brak in 1929 tusschen de Chineesche lijnen en den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg een hevige tarievenstrijd uit. In dat jaar verlaagden de Chineesche lijnen haar tarieven, volgens opgaaf van de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg-Maatschappij met maximaal 73%, volgens Chineesche opgaaf met maximaal 47%, in ieder geval zeer aanzienlijk ²⁾. In deze jaren werden tevens de lijnen Kirin-Hailoeng-

1) c. f. Verdross, „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft“, p. 49/50.
2) c. f. bijlagen Lytton-rapport, Special Study no. 1, „Memoranda on railway questions“, p. 35.

Moekden en Tahoestan-Toengliou in gebruik genomen, voor welke laatste lijn met haar verbinding naar Taonan en Angangtsji speciale faciliteiten werden ingesteld, welke rechtstreeksch vervoer van Noord-Mantsjoerije naar de Peking-Moekden-lijn tegen lage tarieven mogelijk maakten. Bovendien daalde in die jaren de zilverkoers voortdurend, waardoor de Chineesche lijnen nog een valuta-premie genoten ten opzichte van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg, die met goud-yens werkte. Tegen dezen samenloop van omstandigheden kon de Zuid-Mantsjoerische Spoorweg niet concurreren. Men ziet hoe alles in die jaren op een catastrophe aanstuurde. Het Japansche optreden van 1931 maakte tenslotte aan al deze spanningen een, zij het eenzijdig, einde.

Wat in deze spoorwegkwesities nog aan juridische normen was te vinden, moest zulk een politieke lading dekken, dat die normen wel sterk haar beteekenis hadden verloren. Wie denkt er nog aan de turf bij het Bredasche turfschip? Een technische regeling van dezen tarievenstrijd had, evenals bij het vorige geschilpunt, geen ontspanning kunnen brengen zonder een regeling van het geheele Japansch-Chineesche spoorwegprobleem in al zijn aspecten. In Januari 1931 waren onderhandelingen geopend tusschen den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg en Tsjang Hsue-liang over deze technische geschillen, doch reeds spoedig mislukten de besprekingen, omdat de Chineezzen de kwestie der parallelspoorwegen als een politiek probleem beschouwden, dat in wijder verband tusschen Japan en China moest worden besproken, en omdat de Japanners na eenigen tijd de onderhandelingen lieten slepen. Toen namen hun plannen voor het najaar van 1931 al vaster vorm aan. De situatie in Mantsjoerije was reeds veel te ver heen om een behandeling der conflicten in details vruchtbaar te maken.

4 - DE POSITIE DER KOREANEN

In de rij der Japansch-Chineesche geschilpunten in Mantsjoerije ontbrak ook een nationale minderheid niet ¹⁾. De positie der Koreanen

1) Zie uit de bijlagen bij het Lytton-rapport de studie hieraan gewijd door Young, Special Study no. 9. „Korean problems in Manchuria as factors of the Sino-Japanese dispute”.

In Mantsjoerije zijn nog verschillende andere nationale minderheden te vinden, met name de Mongolen, die in het huidige Mantsjoekwo voor de Japansche politiek een factor van groote beteekenis vormen door hun verwantschap met

was een der pijnlijkste kwesties tusschen partijen en de bron van talrijke hoogst ernstige incidenten. In Mantsjoerije wonen, naar de schatting van Young, ongeveer 1 miljoen Koreanen, van Japansche nationaliteit, en staande onder Japansch recht, waarvan bijna de helft in het district Chientao langs de Koreaansche grens. Drie Japansch-Chineesche overeenkomsten regelden hun lot: het Chientao-accoord van 1909, de verdragen van 1915 en een overeenkomst tusschen politie-autoriteiten van Fengtien en Korea in 1925, de z.g. Mitsuja-overeenkomsten. Toen Japan in 1910 Korea annexeerde, werden de Koreanen ipso facto Japansche staatsburgers. Van dat oogenblik af werd de positie der Koreanen in Mantsjoerije door twee verschillende gezichtspunten bepaald. Eenerzijds was het een aan het Chineesche stamverwant volk, dat als uitgewekene voor de „Japansche onderdrukking” in Korea, in China op een gunstig onthaal kon rekenen. Anderzijds waren het Japansche onderdanen, wat de Japansche consulaire politie niet naliet te doen gevoelen, en wat vooral in de laatste jaren hun het wantrouwen van de Chineesche bevolking bezorgde. De Koreanen hadden hiervan den meesten last en hun positie werd steeds minder benijdenswaardig.

In het Chientao-accoord van 1909¹⁾ hadden de Koreanen het recht gekregen zich te vestigen en land te verwerven in het district Chientao. Dit was dus een uitzondering op den regel, dat in China vreemdelingen geen vrijen toegang hadden. Het accoord werd strikt uitgevoerd. Buiten Chientao werd, wat de Koreanen aan land hadden, geconfisqueerd. Er werd streng voor gewaakt, dat de Koreanen geen grondbezit zouden krijgen in Mantsjoerije, tenzij zij waren genaturaliseerd als Chineesche staatsburgers, wat vrij veel gebeurde. In Chientao waren zij echter vrij, doch stonden onder Chineesche jurisdictie. Het op de exterritorialiteit berustende recht om over zijn onderdanen jurisdictie uit te oefenen had Japan hier afgestaan in ruil voor het recht voor deze onderdanen te wonen en land te verwerven in China. Bij de verdragen van 1915 echter werd aan Japanners het recht ge-

de Mongolen buiten de grenzen van Mantsjoekwo. Een andere belangrijke minderheid vormden de Wit-Russen, waarvan er 90.000 alleen al in Harbin woonden; hun aantal schijnt echter sterk af te nemen. Tot ernstig meeningsverschil tusschen Japan en China hebben vóór 1931 echter alleen de Koreanen aanleiding gegeven.

1) Mac Murray, I, p. 797.

geven zich vrij te bewegen in Zuid-Mantsjoerije en Binnen-Mongolië, er te wonen, handel te drijven en land te pachten. De Japanners achtten dit ook van toepassing op de Koreanen, als Japansche onderdanen, en beweerden dat de beperking van het Chientao-accoord nu niet meer gold. Dit werd door China betwist, maar het twistpunt werd als steeds nooit tot klaarheid gebracht. Zoowel in Chientao als in de rest van Mantsjoerije trachtten de Japanners nu ook hun exterritoriale rechten uit te oefenen over al hun onderdanen en dus de Koreanen onder Japansche consulaire jurisdictie te plaatsen. Het gevolg was, dat als een Koreaan een keer meeningsverschil kreeg met een Chinees, de Japansche politie hem te hulp kwam, de Chineesche politie den Chinees kwam ontzetten, en er weer een incident meer was gebeurd ¹⁾. Dit nam vooral toe na 1929, toen een wijziging in de Chineesche wetgeving het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit niet meer als voorwaarde stelde voor het verkrijgen van de Chineesche. Volgens een bijzonder Japansch Keizerlijk Besluit echter verloren de Koreanen bij het verwerven van een vreemde nationaliteit niet de Japansche en werd zulk een naturalisatie niet erkend. Wanneer dus nu een Koreaan tot Chinees was genaturaliseerd, beweerden de Japanners dat hij nog Japanner was, voor de Chineesche wet was hij Chinees: hij bezat twee nationaliteiten, waarvan de Chineesche hem het recht gaf land te verwerven, de Japansche hem daarbij de bescherming der exterritorialiteit en de consulaire politie garandeerde. Het gevolg was dat de Chineezen de Koreanen begonnen te beschouwen als de vooruitgeschoven pionnen eener Japansche penetratie en hen steeds slechter gingen behandelen, wat de Japanners in toenemende mate tot optreden noopte. Behalve de complicaties, verbonden aan zulke dubbele rechten, haalden de Koreanen er zich ook nog dubbele plichten mee op den hals, zoodat zij volkomen tusschen Scylla en Charybdis belandden. Alles dreef hier naar een conflict, dat zich al in tientallen incidenten aankondigde.

1) Een in zijn gevolgen, ernstig incident van dezen aard had plaats op 1 Juli 1931 te Wanpaosjan. Met den moord op kapitein Nakamura is dit een der onmiddellijke aanleidingen tot het ingrijpen door Japan in September geworden. Bij deze gelegenheid ontstonden namelijk hevige anti-Chineesche relletjes in Korea, welke aan meer dan honderd Chineezen het leven kostten, zonder dat de Japansche autoriteiten aldaar veel moeite deden tusschenbeide te komen. Dit had weer een toeneming van den boycott van Japansche goederen in geheel China ten gevolge. c. f. Lytton-rapport, p. 61 en vlg.

Als laatste complicatie kwamen hier nog de Mitsuja-accorden bij. De bedoeling van deze, in 1925 door Mantsjoerische en Koreaansche politie-autoriteiten gesloten, overeenkomsten was te voorkomen, dat het district Chientao een broedplaats zou worden voor Koreaansche samenzweerders tegen het Japansche gezag in Korea en ook voor andere onruststokers tegen China en Sowjet-Rusland. Het accord gaf de Chineesche politie de opdracht streng toezicht te houden op deze elementen van „bad character”. Inderdaad trad de Chineesche politie zóó streng op, dat het den Japanners weer aanleiding gaf te protesteeren tegen Chineesche inmenging in zaken van hun onderdanen. Waarop de Chineezen zich op de accorden van 1925, de Japanners op hun exterritorialiteitsrechten beriepen.

Een juridische beslissing in deze kwesties zou moeten beginnen met uit te maken, of de verdragen van 1915 ook voor Koreanen gelden, vervolgens moeten beslissen of, en zoo ja, welk gevolg het verdrag van 1915 op het Chientao-accord heeft gehad, en daarna pas geval voor geval de heerschende toestanden, die nog vele ingewikkelde details bevatten die wij niet behandelden, aan deze accorden en de Mitsuja-overeenkomsten kunnen toetsen. Een beslissing door het Permanente Hof achtte het Lytton-rapport hier mogelijk en wenschelijk. Zoo gauw deze kwestie als een gewone minderhedenkwestie zou zijn behandeld, ware een oplossing zeer goed denkbaar geweest. De norm is hier scherper geformuleerd dan in de meeste Japansch-Chineesche geschilpunten, maar nooit beproefd; en liever dan het recht in het leven te laten insnijden, heeft men, door de zaak op de lange baan te schuiven, politieken drang willen laten beslissen wat voor het recht was weggelegd.

5 - HET RECHT VAN REIZEN, VERBLIJVEN EN LAND PACHTEN

Als laatste geschilpunt tusschen Japan en China noemen wij de bepaling uit de verdragen van 1915, waarbij aan Japanners het recht werd toegekend in Zuid-Mantsjoerije en Binnen-Mongolië te reizen, handel te drijven, enz. en er land te pachten. In de 21 eischen was het recht gevraagd land in eigendom te verkrijgen. Doch de Chineesche weerstand hiertegen was zoo groot geweest, dat men overeen was gekomen het bij pachten, voor maximaal 30 jaar, doch verlengbaar, te laten.

Deze bepaling maakte een cardinale uitzondering op het systeem,

dat China tegenover vreemdelingen tot nog toe had aangenomen. Het had steeds zijn grenzen voor dezen gesloten gehouden, althans voor een eenigszins duurzaam verblijf, behalve in bepaalde verdragsteden, en had hun in ruil daarvoor exterritorialiteit verleend. Hier wordt den Japanners de economische vrijheid in Zuid-Mantsjoerije en Binnen-Mongolië gegarandeerd, terwijl hun politieke en juridieke vrijheid, die berustte op de exterritorialiteit, onaangetast blijft. M.a.w. de Japanner krijgt meer rechten in Mantsjoerije dan welke andere vreemdeling ook, en heeft daarbij geen verplichtingen tegenover de Chineesche overheid, maar alleen tegenover zijn eigen consul. Deze bepaling, die als het heele verdrag van 1915 zeer impopulair was en waarvan de geldigheid dus ook betwist werd, gaf aanleiding tot een soort lijdelijk verzet door de Chineesche autoriteiten in den vorm van paspoortweigeringen, toegang bemoeilijken, kortom allerlei chicanes op administratief gebied, waardoor dikwijls op hoogst irritante manier de Japanners in hun bewegingsvrijheid werden belemmerd. Al deze speldeprikken bedierven de atmosfeer volkomen. Welke diepere oorzaken aan dezen boycott van Japanners en Koreanen ten grondslag lagen, kwam reeds in hoofdstuk II ter sprake.

Het recht land te pachten was voor de Chineezzen een nog veel grooter ergernis. Ook hier trachtten zij tegen te werken, o.a. door doodstraf te stellen op het verpachten van land aan een vreemdeling! De Japanners beantwoordden dit eveneens langs indirecten weg, en wel volgens hun beproefde methode, door leeningen te plaats en er zich hypotheeken voor te laten geven. Dit was als steeds goed georganiseerd; er bestonden volledige maatschappijen voor. Daar de Chineesche landbouwer een slecht betaler is (wat de hooge Chineesche belasting weer in de hand heeft gewerkt) werd de hypotheek maar al te vaak geëxecuteerd, en ging het land in Japansche handen over. Mede op deze manier is het Japansche landbezit in Mantsjoerije van ongeveer 32.000 ha in 1922/23 tot meer dan 200.000 ha in 1931 toegenomen. Dat hiermee eigendom werd verworven, werd door de Chineezzen betwist, op grond van het verdrag van 1915, waar alleen van pachten sprake is. Het maakte echter den indruk in China, of Japan bezig was „Mantsjoerije te koopen”. En ook hier was een stijging van activiteit van beide zijden, en dus een stijging in spanning te constateeren gedurende de laatste paar jaren vóór 1931.

De norm was hier duidelijk en de Chineesche tegenwerking waar-

schijnlijk vaak ongeoorloofd. Zoowel de Chineesche als de Japansche ontduiking van deze bepaling langs indirecten weg zou door een internationalen rechter waarschijnlijk als onrechtmatig zijn gequalificeerd. Maar daarmee zou aan de spanning, welke het gevolg was van deze bepaling, niets zijn veranderd. Hier was de rechtsnorm zelf de bron van conflict en had alleen rechtsverandering oplossing kunnen brengen; in dezen vorm was dit Japansche voorrecht te veel, om de Chineezzen er in te laten berusten, en tegelijkertijd te weinig om Japan behoorlijke bewegingsvrijheid in Mantsjoerije te garandeeren. Niet een rechtsbeslissing maar alleen een politieke regeling, die voor beide partijen aannemelijk was, had aan deze spanningen een einde kunnen maken.

* *
* *

Dit zijn de voornaamste geschilpunten die aan het Japansch-Chineesch conflict ten grondslag lagen. Wij hebben ons daarbij tot Mantsjoerije beperkt, omdat het conflict om Mantsjoerije werd gevoerd. Toch zou het beeld te eenzijdig zijn, wanneer wij hier niet pro memoria melding maakten van het machtigste wapen, dat China tegen Japan heeft gebruikt, en dat vooral buiten Mantsjoerije zijn werking deed gevoelen: de boycott van Japansche goederen. De Chineezzen, met hun oude ervaring van geheime genootschappen, hebben op dit punt een organisatietalent getoond, dat men verder zelden in China zal aantreffen. Iedere Japansche zet op het schaakbord werd regelmatig beantwoord door zulk een boycott. Het bracht de Japansche publieke opinie dikwijls tot wanhoop; het Lytton-rapport¹⁾ komt tot de conclusie dat het niet vol te houden is, dat op deze manier de boycott een geoorloofd middel tot zelfverdediging is, vooral in die gevallen, waarin de Chineesche overheid er niet tegen optrad. Wij gaan hier echter niet verder op in, want de boycott was op zichzelf geen materieel geschilpunt tusschen de twee landen, maar was steeds een reflex op geschilpunten die reeds bestonden, olie op een vuur, dat reeds brandde.

CONCLUSIE - RECHT EN WERKELIJKHEID IN HET VERRE OOSTEN

Na de verhouding van Mantsjoerije tot China en van Mantsjoerije tot Japan onderzochten wij de conflicten, die op dezen bodem tusschen Japan en China zijn gerezen. Hoe de verhouding van de Drie-Oostelijke-Provinciën tot China bijna uitsluitend door politieke fac-

1) p. 112 en vlg.

toren werd bepaald, en hoe de rechtsverhouding, n.l. die van een gewoon provinciaal verband, een norm zonder vleesch en bloed was, die in de oogen van een buitenstaander van veel minder beteekenis voor het Chineesche standpunt was, dan b.v. het feit dat Mantsjoerije een Chineesche bevolking herbergt, kwam in hoofdstuk I ter sprake. Hoe de relatie tusschen Mantsjoerije en Japan eveneens sterk door buitenjuridische factoren werd bepaald, hoe de door Japan verworven rechten in hun opsomming niet konden weergeven de feitelijke machtige Japansche „bijzondere positie” en Japan niet konden bevredigen in zijn zorgen en ambities met betrekking tot Mantsjoerije, zoodat de Japanners op deze normen een praktijk hadden gevestigd, die veel verder ging dan strikt genomen geoorloofd was, kwam in hoofdstuk II ter sprake. In beide gevallen waren recht en werkelijkheid van elkaar vervreemd, d.w.z. de feitelijke toestanden waren in strijd met het recht, reeds lang voordat Japan tot bezetting van het land overging. Het gevolg hiervan is geweest, dat het recht sterk aan beteekenis had verloren. Men had in Mantsjoerije zulk een gecompliceerde situatie gekregen, dat alleen nog maar een nieuwe regeling, op alle punten van geschil tusschen Japan en China tegelijk, een bevredigende oplossing zou hebben kunnen brengen. Een rechtsbeslissing was òf niet meer mogelijk, òf zou de oorzaken der geschillen hebben laten voortbestaan. Slechts in enkele gevallen zou een rechtsbeslissing een bevredigend einde aan een geschil hebben kunnen maken.

Dat een rechtsbeslissing in een internationaal geschil niet mogelijk zou zijn, moet in het algemeen worden ontkend, zooals wij reeds eerder opmerkten. Wanneer partijen zich op recht baseeren is een juridische beslissing mogelijk, en wanneer zij dit niet doen evenzeer, maar dan staat tevoren vast dat de eisch, die niet op een rechtsnorm steunt, wordt afgewezen. In beginsel was dan ook bij ieder punt van geschil, dat in Mantsjoerije was gerezen, de rechtsverhouding justitieel bepaalbaar. In de praktijk was echter in vele gevallen de gedachte aan zulk een rechtsbeslissing „graue Theorie”, en dat is Mantsjoerije niet. In de eerste plaats, omdat wij in het Mantsjoerijische conflict voor een zeer abnormale situatie staan. Dat in al deze jaren vóór 1931 van een rechtsbeslissing weinig sprake is geweest, was een gevolg van het feit, dat geen van beide partijen daar veel voor gevoelde. Immers Japan zou zijn aanspraken op een „special position” in rook hebben zien vlieggen en China zou de geldigheid der verdragen van 1915 hebben zien

vastgesteld. Wanneer geen van beide partijen een rechtsbeslissing wenscht, is de kans niet groot, dat het ooit tot zulk een beslissing zal komen.

Echter niet alleen de bijzondere toestanden in het Verre Oosten maaken de gedachte aan een rechtsbeslissing in deze geschillen illusoir. Het Mantsjoerische conflict bood een aantal geschilpunten, waarover een juridische beslissing in de huidige volkenrechtelijke praktijk overal elders eveneens op ernstige bezwaren zou zijn gestuit. Dit is een belangrijker conclusie, omdat men hiermee stuit op verschijnselen, die gevaaren voor de internationale geschilslechting in het algemeen inhouden. Op deze punten is het Mantsjoerische conflict toetssteen voor het huidige volkenrecht.

Wanneer op grond van een rechtsbeslissing een reeds lang ingeburgerde situatie zou moeten worden ongedaan gemaakt, of wanneer een rechtsbeslissing aan billijke desiderata geen vervulling zou kunnen schenken, zoodat de oorzaken van bepaalde geschillen onaangetast zouden blijven, heeft men te doen met een dusdanige vervreemding van het recht van de werkelijkheid, dat het recht dikwijls geen bevredigende regeling meer kan geven. En wanneer in een geschil van sterk politiek karakter een rechtsbeslissing zou moeten worden gegeven, of bij een eenigszins belangrijke kwestie een rechtsbeslissing zou moeten plaats hebben op grond van zoo onvoldoende rechtsnormen, dat alleen nog maar een beslissing *ex aequo et bono* mogelijk zou zijn, komt in de huidige volkenrechtelijke praktijk maar al te dikwijls geen rechtspraak tot stand, omdat er geen twee staten zouden te vinden zijn, die zulk een beslissing zouden willen aanvaarden in een tusschen hen hangend belangrijk geschil. De eenigé uitzonderingen op dit laatste vormen die gevallen, waarbij de betrokken landen zich tevoren gebonden hadden tot een rechtsbeslissing en waarbij zij zich daaraan niet onttrekken.

Al deze bijzonderheden deden zich voor in het Mantsjoerische conflict en zulke gevallen zullen zich in ieder belangrijk internationaal geschil voordoen. Wanneer bij een conflict tusschen twee landen in de details reeds bezwaren aan een rechtsbeslissing zijn verbonden, wordt het bij de collectieve rechtshandhaving, met name van den Volkenbond, welke er vooral op gericht is in het algemeen de internationale rechtsorde te handhaven en geweld te voorkomen, moeilijk een reëele basis te behouden. Wanneer de bijzondere regel in een bepaald geschil

geen bevredigende oplossing kan brengen, kan de algemeene regel het zeker niet. Immers de algemeene regel derogeert niet aan den bijzonderen. Wanneer de Volkenbond in een geschil niettemin een bevredigende oplossing tot stand brengt, dan zal deze niet het karakter van een rechtsbeslissing hebben, maar veeleer van het ontstaan van een nieuwe rechtsafbakening onder de politieke pressie der vereenigde mogendheden. Dit moge zeer effectief zijn, uit een oogpunt van volkenrecht is het ook zeer primitief. Daarom is het van belang, dat wij bij deze Mantsjoerische geschillen nagaan, welke bezwaren een rechtsbeslissing zou hebben ontmoet.

Bij de geschillen, welke tusschen Japan en China in Mantsjoerije waren gerezen en welke wij hierboven hebben weergegeven, waren drie punten van conflict, waarin een rechter gemakkelijk een beslissing zou hebben kunnen geven, maar waarbij dit niet een bevredigend einde aan deze geschillen zou hebben gemaakt. In een geding betreffende de al of niet geldigheid der verdragen van 1915 zou een rechter deze geldigheid hebben erkend. Evenzoo zou China veroordeeld zijn de diverse leeningscontracten na te komen. En het recht der Japanners te reizen, te verblijven en land te pachten in Zuid-Mantsjoerije zou eveneens zijn erkend. Technische meeningsverschillen, die in deze aangelegenheden waren gerezen tusschen Japan en China, zouden daardoor bevredigend zijn geregeld; maar aan de spanning, welke deze verdragsbepalingen in het leven hadden geroepen, zou niets zijn veranderd. Want deze rechtsnormen waren zelf de bronnen van conflict. Alleen een rechtsverandering had de spanning kunnen wegnemen. Zulk een rechtsverandering ware alleen denkbaar geweest in een geheel nieuwe regeling der Japansch-Chineesche betrekkingen, waarbij beide partijen concessies zouden hebben moeten doen en waarbij niet politieke druk nieuwe onbillijkheden zou hebben moeten permanent maken. In verband met het Verre Oosten behoeft men hier niet verder over te spreken; daar is het conflict reeds in een totaal ander stadium gekomen. Voor het volkenrecht in het algemeen geeft het ernstig te denken, dat een rechtsbeslissing een geschil volkomen onveranderd kan laten voortbestaan.

De geschillen, welke naar aanleiding van den Zuid-Mantsjoerischen Spoorweg waren gerezen, zouden andere bezwaren voor een rechtsbeslissing hebben opgeleverd. De normen, op grond van welke de diverse geschilpunten hadden moeten worden beslist, waren de volgende:

1. artikel 6 lid 2 van het contract van 1896 (hierop berustten het geheele karakter van den spoorweg en, althans volgens Japansche bewering, de belastingheffing en de railway-guards);
2. de exterritorialiteit (hierop berustten de jurisdictie in de spoorweg-zone en de consulaire politie);
3. een recht van interventie (hierop berustte het voortbestaan van de railway-guards en de consulaire politie).

De exterritorialiteit was de eenige norm, op grond van welke de desbetreffende geschillen gemakkelijk zouden kunnen zijn beslist. Maar zoo gauw een rechter dan zou gekomen zijn tot het afwijzen van een recht op een uitgebreide consulaire politie, zou het voortbestaan daarvan gemotiveerd zijn met een beroep op noodzaak, een interventierecht.

Practisch zou men dus alle geschillen, die naar aanleiding van den Zuid-Mantsjoerijischen Spoorweg waren gerezen, hebben moeten slechten op grond van twee normen, n.l.: „La société aura le droit absolu et exclusif de l'administration de ses terrains” en een interventierecht. Dit was het recht in deze situatie, de werkelijkheid was Japan's feitelijk overwicht in het geheele land.

Het administratierecht uit het verdrag van 1896, dat zulk een belangrijke rol gespeeld heeft in Mantsjoerije, was indertijd met politieken wind gezaaid en had dan ook politieken storm geogst. Japan had deze norm zoo gerekt, dat er een vrijwel volledige Japansche soevereiniteitsuitoefening op werd gebaseerd. Een internationale rechter zou naar alle waarschijnlijkheid een recht van administratie slechts hebben erkend voor zoover het in onmiddellijk verband stond met het concrete en beperkte doel een spoorweg behoorlijk te exploiteeren. Belastingheffing zou ten deele, railway-guards zouden geheel ongeoorloofd zijn verklaard. Het feit, dat meer dan dertig jaren lang zoowel belasting was geheven als een militaire spoorwegbewaking in stand was gehouden, had niet kunnen zijn aangemerkt als een gewoonte, welke de oorspronkelijke norm geleidelijk een wijder strekking had gegeven dan in 1896 was bedoeld, zoodat daardoor het administratierecht in den loop der jaren een anderen inhoud zou hebben gekregen. Daarvoor heeft China te consequent en te aanhoudend geprotesteerd tegen belastingheffing en railway-guards; wanneer de Chineezzen met de Japansche praktijk in deze kwestie rekening hielden, was dit onder den druk van het feitelijk Japansch overwicht;

van een berusting, welke een stilzwijgend accoord tusschen Japan en China op dit punt zou hebben tot stand gebracht, kan men bij zoo duidelijk en herhaald protest niet spreken.

Japan zou zonder eenigen twijfel geweigerd hebben, een rechter te laten beslissen over een punt van geschil, waarbij zulke groote belangen zouden zijn gemoeid. In dit concrete geval, bij een conflict tusschen één machtige en één zwakke mogendheid in Oost-Azië, zou dus een rechtsbeslissing reeds onmogelijk zijn, omdat het politieke overwicht van Japan het recht blijvend buiten werking kon stellen.

Echter niet alleen de bijzondere politieke omstandigheden maakten een rechtsbeslissing moeilijk; in dit geval trad ook een algemeene rechtskwestie op, welke de voltrekking van het recht in den weg zou hebben gestaan. Indien men een oogenblik aanneemt, dat Japan had toegestemd in een rechtsbeslissing en, wat bijna zeker het geval zou zijn geweest, in het ongelijk was gesteld, dan zou dit vonnis hebben geëischt, dat de Japansche penetratie in Mantsjoerije na 20 jaar totaal van karakter zou veranderen; dit bewijst, dat recht en werkelijkheid sterk van elkaar waren vervreemd; een belangrijke verschuiving in de feitelijke toestanden, welke reeds langen tijd in één richting gaande was, zou op grond van dit vonnis niet alleen moeten zijn tot staan gekomen, maar voor een groot deel weer ongedaan zijn gemaakt; een snel en krachtig verloopend historisch proces had op bevel van den rechter rechtsomkeert moeten maken. Zulk een gedachte is echter volkomen onreëel; het volkenrecht treedt begrenzend en regelend op, niet terug-scheppend; conserveerend, niet reactionnair. Een rechtsbeslissing, welke zoozeer indruischt tegen de bestaande orde en zelfs tot op zekere hoogte onbillijk is, kan slechts worden gehoorzaamd bij een voldoende machtsoverwicht, dat gehoorzaamheid kan forceeren. Wanneer een rechtsbeslissing echter zich tegen een reeds lang ingeburgerde feitelijke, door politieken druk tot stand gebrachte, situatie keert, kan men er zeker van zijn, dat het machtsoverwicht niet op de zijde van het recht zal zijn. In zulk een geval blijkt het recht den vat op de werkelijke toestanden volkomen te hebben verloren; de norm van 1896 had haar beteekenis verloren en was door de feiten achterhaald.

En indien een internationale rechter ondanks alle gegronde bezwaren toch op grond van den feitelijken toestand Japan in het gelijk had

gesteld, om niet een volkomen onreëel vonnis te moeten vellen, zou men zulk een beslissing nauwelijks meer hebben kunnen zien als op grond van het artikel van 1896 genomen, maar op grond van de praktijk. Het contract van 1896, met de uitdrukkelijke bepalingen, welke oponthoud van militairen in de spoorwegzone verboden, zou ook in dat geval volkomen buiten werking zijn gebleken. Het oude recht bestond niet meer en het nieuwe recht zou met het rechterlijk vonnis aan het licht zijn gekomen.

Een rechtsbeslissing op grond van het administratierecht van 1896 had dus geleid òf tot een onreëel vonnis, òf tot de erkenning, dat de praktijk van 30 jaar een nieuwe rechtsbasis aan Japan's optreden had gegeven. In beide gevallen zou het geschil niet op grond van het verdrag van 1896 tot een goed einde kunnen zijn gebracht; het recht was in dit geval òf machteloos, òf de facto afgeschaft. De macht van het fait-accompli in de samenleving der volken is bekend. In zulke gevallen is de tijdige aanpassing van het recht aan de duurzame feitelijke toestanden door de betrokken landen beslist gewenscht, omdat dat in de praktijk veel minder gevaren insluit dan een langdurige periode van rechteloosheid. In dit opzicht is de situatie in het Verre Oosten wel de lachspiegel voor het huidige volkenrecht; in zulke proporties als daar doet de vervreemding van recht en werkelijkheid zich gelukkig niet dikwijls voor. Maar de geschiedenis van Japan's administratierecht houdt toch een waarschuwing in, dat aanpassing van het recht aan de omstandigheden tot op zekere hoogte noodzakelijk is, wil het recht niet alle beteekenis verliezen.

Het interventierecht, waarop Japan het voortbestaan der railway-guards en der consulaire politie heeft gebaseerd, leidt tot een gelijksoortige conclusie. Zoals wij reeds zagen bestaat er geen recht van permanente interventie, en men had hier te doen met een permanent verschijnsel. Anzilotti ¹⁾ onderscheidt: 1. rechtmatige verdediging („*légitime défense*”), in geval van een volkenrechtelijk ongeoorloofden aanval, welke moet worden afgeweerd, maar waarbij men niet verder mag gaan dan den aanval afweren; 2. daden uit noodzaak, in geval van een bedreiging voor het voortbestaan van den staat (dus niet van bepaalde belangen) door een gevaar, dat die staat niet heeft geprovoceerd en dat niet op andere wijze kan worden afgeweerd; en 3. zelfbescherming, in het algemeen daden welke objectief ongeoor-

1) „Cours de Droit International”, p. 505 en vlg.

loofd zijn, maar waarmee een staat reageert tegen onrecht hem aangedaan door een anderen staat (b.v. represaille-maatregelen). Bij deze daden van interventie, welke nauw met elkaar zijn verwant, verliest het optreden van den staat, welke deze maatregelen neemt, het ongeoorloofd karakter ook indien het geldend recht schendt. Uitteraard zijn defensief karakter en beperktheid der maatregelen bij zulk een optreden vereischt, wil de daad rechtens geoorloofd blijven. Een „recht vrede en orde te handhaven in Mantsjoerije” voldoet niet aan deze vereischten. En gedurende tientallen jaren een gewapende macht in een ander land onderhouden met over het algemeen lang niet uitsluitend defensieve bedoelingen kan ook niet op deze gronden geoorloofd zijn. Bij een rechtsbeslissing zou Japan, waar het zich op een interventie-norm beriep, in het ongelijk zijn gesteld. Zulk een vonnis, dat het terugtrekken der Japanschetroepen had bevolen, zou echter dezelfde bezwaren hebben ontmoet als het geval was met het administratierecht: de Japansche penetratie zou na 20 jaar geheel van karakter hebben moeten veranderen. Voor het feit van deze penetratie bestond geen enkele rechtsnorm, maar het feit was er niet te minder om.

Het protocol, waarbij de parallelspoorwegen werden verboden, zou een ander bezwaar voor een rechtsbeslissing hebben opgeleverd. Zooals wij zagen, kan men er niet een spoorwegmonopolie op baseeren, zooals Japan het liet voorkomen. Maar voor een rechter zou het artikel niet te hanteeren zijn geweest. De alle details vermijdende redactie vormde een technische leemte van het recht. Alleen een nadere regeling had kunnen beslissen, wat een parallelspoorweg was. Want een arbitrage zou wel naar analogie en naar billijkheid hebben kunnen beslissen, maar dan zou het ideale geval zich hebben voorgedaan, dat een conflict van sterk politiek gehalte op grond van billijkheid ware beslist. Dat is echter heel wat anders dan wanneer een rechtsregel een politieken eisch afwijst. Het laatste is taak van den rechter, het eerste nog niet. In de huidige volkenrechtelijke praktijk hebben politieke geschillen en rechtspraak ex aequo et bono elkaar nog nergens gevonden. Bedenkt men daarbij, dat het hier om een zeer belangrijke kwestie ging, welke zich bovendien in het Verre Oosten afspeelde, dan wordt iedere gedachte aan een rechtsbeslissing op grond van deze norm onmiddellijk tot „château en Espagne” en de internationale rechter tot Don Quichote.

Voor den tarievenstrijd, welke tusschen de Japansche en Chineesche

lijnen was ontbrand, gold in mindere mate hetzelfde bezwaar. Hiervoor bestond geen enkele afspraak. Voor juridische uitwerking was zulk een technisch geschil niettemin zeer goed vatbaar. Echter ook hier zou dit een billijkheidsbeslissing hebben moeten zijn in een politiek gekleurd geschil. Een nieuwe regeling lag in dit geschil dan ook meer voor de hand dan een arbitrage, zooals de onderhandelingen van begin 1931 ook bewezen.

Het eenige belangrijke geschil tusschen Japan en China, dat bevredigend had kunnen worden beslist op grond van de rechtsnormen, welke in deze aangelegenheid golden, betrof de positie der Koreanen, Dat deze kwestie tot zulke ernstige wrijvingen aanleiding had gegeven was, evenals bij het administratierecht trouwens, te wijten aan het feit, dat men, liever dan de norm te beproeven en de rechtsverhouding duidelijk door een arbitrage te laten vaststellen, steeds een rechtsbeslissing heeft vermeden om de facto meer te verkrijgen dan waarop men recht had.

Een rechtsbeslissing in de belangrijkste geschillen, welke tusschen Japan en China vóór 1931 waren gerezen, had dus wel ernstige bezwaren ontmoet. Afgezien van den onwil der beide betrokken landen deze aangelegenheden door arbitrage te laten regelen, en afgezien van den onwil van iederen souverainen staat belangrijke politieke kwesties door een internationalen rechter te laten beslissen, nog wel ex aequo et bono, lag aan de Mantsjoerische situatie een rechtsbasis ten grondslag, welke gezien in het licht van de eischen der werkelijkheid zoo onvoldoende en onvolledig was, dat, ook als partijen een rechtsbeslissing hadden gewild, deze in vele gevallen geen oplossing had kunnen brengen. Er zouden geschillen onveranderd zijn blijven voortbestaan, omdat de oorzaken onaangetast waren gebleven (het verdrag van 1915 en de spoorwegleeningen). Recht en werkelijkheid waren zoo vervreemd, dat een vonnis een volkomen onreëel karakter zou hebben gekregen (het administratierecht). Het recht was onbruikbaar in de werkelijkheid (het protocol betreffende de parallelspoorwegen). Er was een onderlinge wanverhouding ontstaan tusschen recht en werkelijkheid, waardoor een wederzijdsche beïnvloeding, welke vereischte is voor het goed functioneeren van een rechtsgemeenschap, was verstoord. Wil het volkenrecht reële beteekenis hebben, dan moet het niet zoo sterk vervreemden van de werkelijke toestanden als hier het geval was.

Moet het recht dan maar bezwijken voor den druk der feiten? Dat is het andere uiterste. De taak van alle recht is juist een heerschappij van feiten te beletten. Maar in geval van sterke verschuivingen in de feitelijke toestanden, welke geen incidenteel maar een blijvend karakter dragen, moet het recht zich tot op zekere hoogte aanpassen aan de eischen der realiteit volgens het criterium der billijkheid, wil het niet den vat op het leven verliezen. Tusschen deze twee uitersten, zoo sterk vervreemden van de werkelijkheid dat een rechtsbeslissing geen bevredigende regeling meer kan geven, en zwichten voor het fait accompli, ligt de weg. Dit probleem zal zich voordoen bij iedere verandering van eenige beteekenis in de samenleving der volken. Het binnendringen van Japan op het Aziatische continent op zoek naar grondstoffen en afzetgebied, veiligheid en macht is geen incidenteel verschijnsel. Geheel Oost-Azië verandert sedert een halve eeuw in een koortsachtig tempo. Dit alles maakt het onmogelijk uit dit conflict tusschen Japan en China om de heerschappij in Mantsjoerije vèrgaande conclusies te trekken voor het volkenrecht en zijn kansen in het internationale verkeer. De handicap, dat dit alles zich in het Verre Oosten afspeelt, is daarvoor te groot. Maar zulk een situatie stelt met groote klem de vraag: Wat is dan wèl de verhouding van recht en werkelijkheid in geval van belangrijke, feitelijke verschuivingen of in geval van machtige desiderata, waaraan het recht niet kan voldoen? Voor den jurist is dit een probleem, dat zich in het Mantsjoerijische conflict in ongewoon grooten stijl voordoet.

HOOFDSTUK IV

HET PROBLEEM DER RECHTSVERANDERING

INLEIDING

„Wären diese geschichtlichen Kämpfe, für deren Beurteilung kein Rechtssatz vorhanden war, durch irgendeine Rechtsnorm und irgendeinen Richter zu schlichten gewesen, so hätte der Spruch nur zugunsten des Bestehenden als des Rechtmässigen ausfallen können, und Deutschland und Italien wären geographische Begriffe geblieben, die neuen Staaten der Balkanhalbinsel wären weiterhin türkische Provinzen, die spanische Misswirtschaft auf Kuba und den Philippen wäre erhalten geblieben”¹⁾.

In Japan heeft men den laatsten regel met andere namen gelezen, maar was men zich van de juistheid van dit citaat scherp bewust. De gedachte, dat Japan in Oost-Azië een historische zending had te vervullen, verklaarde en rechtvaardigde in Japansche oogen een conflict met het recht. Jellinek constateert de onvermijdelijkheid van een dergelijk proces en het is hem niet moeilijk aan de hand der geschiedenis zijn skepsis op dit punt aannemelijk te maken. Politieke verschuivingen zijn bijna steeds gepaard gegaan met rechtsbreuk. Dit werd ook vroeger wel als een gevaar gezien, maar men was toch eerder geneigd er in te berusten dan ons mogelijk is, en wel om twee redenen. In de eerste plaats, omdat de volkenrechtswetenschap zijn beoefenaars inzichten heeft gegeven, die met een dergelijke internationale samenleving op wel zeer gespannen voet staan; voorts omdat wij anders tegenover het geschiedkundig gebeuren zelf staan, dan de tijd, die aan den onzen voorafging. Voor enkele tientallen jaren nog werd het als onvermijdelijk aanvaard van geschiedkundige processen waarbij het recht werd opzij gezet, zooals Jellinek dit beschrijft, in de hand gewerkt door de algemeen heerschende opvatting

1) Jellinek, „Allgemeine Staatslehre”, p. 367.

omtrent de onbepaalde staatssouvereiniteit, en door een zeker optimisme ten aanzien van het geschiedkundig gebeuren.

De volkomen scheiding van ethiek en positief recht in de rechtswetenschap heeft er toe geleid, dat als volkenrecht uitsluitend werd gezien het overeengekomen recht, hetzij in verdragen, hetzij als stilzwijgende overeenkomst in gewoonten. Het natuurrecht, dat bij Thomas van Aquino als goddelijke orde doorloopt tot in de positiviteit, en dat bij Suárez voor het eerst onderscheiden wordt van het positieve recht en hieraan nog slechts ten grondslag wordt gelegd, is in den zoo verbreiden gedachtengang van het positivisme geheel verloren gegaan ¹⁾. Het oude fundament van het recht was hiermede verdwenen. In de 19e eeuw, de eeuw waarin het volkenrecht in veel opzichten pas zijn vlucht begon te nemen, werd het recht voornamelijk gefundeerd in den wil van den soevereinen staat. Deze leer vooral heeft in allerlei vormen haar stempel gedrukt op de volkenrechtsopvattingen van de jaren die achter ons liggen en de skepsis omtrent de beteekenis van het recht in de praktijk, door haar beperkte voorstelling van dat recht, gevoed. Immers indien het volkenrecht slechts berust op den wil van geheel onbepaalde soevereine staten (in welken vorm men zich dit nu ook denkt), is het niet meer dan een regeling *tusschen* vrije rechtssubjecten en in laatste instantie overgeleverd aan hun opvattingen van internationaal fatsoen. Men heeft daarop getracht den gehoorzaamheidsplicht aan het overeengekomen recht te fundeeren op „Selbstverpflichtung”, op den „Gemeinwille” der staten, op het rechtsbewustzijn, het bleef een poging tot fundeering op den wil der rechtssubjecten, en daarmede op drijfzand. Zoolang in beginsel een derge ijke soevereiniteitsgedachte wordt beleden, zal het volkenrecht tot een relativisme gedoemd zijn, zooals dat tegenwoordig in zijn eerlijksten vorm te vinden is bij een schrijver als Spiropoulos. Het denken der afgelopen jaren is geheel doortrokken geweest van deze gedachten en heeft een aanvaarden van het feitelijk gebeuren, ook als het rechtsbreuk met zich meebracht, niet gebillijkt, maar toch gemakkelijk gemaakt.

Daarbij kwam een in de 19e eeuw in allerlei vormen optredend optimisme ten aanzien van het geschiedkundig gebeuren. Nu ging men in het algemeen wel niet zoo ver als Hegel, die verklaarde: „Die Philosophie verklärt das Wirkliche, das unrecht scheint, zu dem

1) c.f. Verdrosz, „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, p. 23 en vlg.

Vernünftigen" 1). Maar aan het feitelijk gebeuren kleefde toch een vermoeden van redelijkheid, zoowel in liberalen gedachtengang als bij Marx, waar men de geschiedenis niet anders kon zien dan als een evolutie, een Fortschritt, een stijgende lijn. Ook van Christelijke zijde heeft men het feitelijk gebeuren te licht als Gods wil geaccepteerd en het enkele feit te gemakkelijk met de openbaring in de geschiedenis vereenzelvigd. Door dit onwillekeurige optimisme ten aanzien van het feitelijk gebeuren of van deze sanctie, die men er te snel aan meende te herkennen, werd een rechtsbreuk tengevolge van belangrijke geschiedkundige verschuivingen minder ernstig geoordeeld dan het ons toeschijnt.

Op deze twee punten, de rechtsopvatting en de geschiedbeschouwing, hebben de laatste jaren groote veranderingen gebracht. De theorie, dat het volkenrecht uitsluitend op den wil van de staten berust, is van alle kanten verlaten. Deze averechtsche voorstelling der staats-sovereiniteit, die van ficties moest leven om te verklaren waarom een staat aan eenmaal door hem gesloten verdragen gebonden was, daar dit uit het *feit* der rechtspositiviteit alleen niet te verklaren was, is een overwonnen standpunt. Het feit, dat recht geldt, verklaart niet, waarom gehoorzaamheid eraan verplicht is. Deze gehoorzaamheid moest anders worden gefundeerd.

Het eerst is daarop weer door verschillende verdedigers van het natuurrecht gewezen. Vervolgens won in de volkenrechtswetenschap de leer van de grondnorm snel terrein. Kelsen, en later ook Anzilotti, betoogden, dat ter verklaring van den gehoorzaamheidsplicht aan het positieve recht een boven-positieve grondnorm moet worden aangenomen: *pacta sunt servanda*. Voor hen beiden, die de zuiverheid der methode wilden volhouden tot het uiterste, beteekent de grondnorm slechts een noodzakelijke hypothese. Verdrosz aanvaardde in de grondnorm een zedelijke waarde als fundament van het recht. Wij gaan hier niet op deze principieele volkenrechtelijke vragen in, maar herinneren alleen aan het steeds verder voortdringen van de leer van de grondnorm ten bewijze, dat de volkenrechtswetenschap in haar belangrijkste woordvoerders weer met rechtsbeginselen moest gaan rekenen, die het positieve volkenrecht tot een orde van normen verheffen. De vele manieren, waarop men het karakter van de grondnorm tracht te verklaren, als natuurrecht, als idee, of slechts als

1) „Philosophie der Weltgeschichte”, p. 55.

hypothese, zijn een teeken, dat de wetenschap de grens van het zedelijke is genaderd; daar houdt de rechtswetenschap op en begint de persoonlijke verantwoordelijkheid.

De gevolgen van deze ontwikkeling zijn belangrijk. De souvereiniteit werd er door van subject, de vrije staatswil, tot object: het volkenrecht stelt de grenzen, binnen welke de staat vrij is. Het werd van inter-nationaal tot boven-nationaal recht. Het is goed zich dit te realiseeren: terwijl de internationale samenleving niet eens meer eerbied voor het volkenrecht huichelt, moet de wetenschap getuigen van een volkenrecht, dat grooter en dieper blijkt te zijn, dan men het tot voor kort heeft gezien.

Niet alleen in zijn wetenschappelijke fundeering heeft het volkenrecht vorderingen gemaakt in de laatste halve eeuw. Moest in de 19de eeuw het volkenrecht zich nog vergenoegen met wat van den disch der souvereiniteit afviel, na den wereldoorlog scheen dit te zullen veranderen door de oprichting van den Volkenbond. Verschillende beperkingen werden aan de vrijheid van zijn leden gesteld, en de verplichting het recht te laten heerschen over de internationale handelingen van de staten werd een verdragsregel van positief recht. Het is niet noodig de verwachtingen hier te schilderen, die de Volkenbond heeft opgeroepen; het scheen een oogenblik of het recht van den sterkste ook in de werkelijkheid tot een gruwelijk verleden zou gaan behooren en dat de heerschappij van het recht vleesch en bloed begon aan te nemen. De vorderingen, die het volkenrecht met den Volkenbond heeft gemaakt, zal men pas later naar waarde kunnen schatten. Het logisch gevolg van deze ontwikkeling is echter: falen van den Volkenbond is ernstiger dan falen van het recht in 1914.

De afgelopen kwart eeuw heeft ons ten slotte ook verlost van de gedachte, dat het geschiedkundig gebeuren steeds een ontwikkeling ten goede beteekent, of althans een zekere redelijkheid of billijkheid in zich moet hebben. Er is geen filosofie zoo machtig, dat zij de geschiedenis der laatste vijf en twintig jaar tot „das Vernünftige” kan verwerken. Voor optimisme ten aanzien van het feitelijk gebeuren is geen plaats. Evenmin trouwens als voor pessimisme; zulke waardeeringen houden steeds een poging in, zich door een schema meester te maken van de geschiedenis, terwijl de werkelijkheid ons voor volkomen onbekende beslissingen stelt.

Zoo zien wij dus, dat het volkenrecht in de herkenning van zijn

zedelijk fundament en in den Volkenbond naar geest en lichaam vorderingen heeft gemaakt, terwijl het geschiedkundig gebeuren veel van zijn luister heeft verloren. Een conflict tusschen recht en werkelijkheid is daardoor ondragelijker geworden dan vroeger. Dat dit door betrekkelijk slechts zoo weinigen wordt gevoeld, is een gevolg van het feit, dat de groote politieke en economische schokken, die onze generatie moet doorstaan, een sterk fatalisme hebben veroorzaakt; en waar, bewust of onbewust, met een noodlot wordt gerekend, is weinig plaats voor zedelijk besef. Bovendien kan door de moderne oorlogstechniek een internationaal geschil tegenwoordig veel ernstiger gevolgen hebben dan vroeger. Daarom klemmt thans de vraag sterker: hoe verhoudt zich het recht tot belangrijke feitelijke veranderingen in de samenleving? Hebben het dieper besef omtrent de beteekenis van het recht en het bestaan van den Volkenbond er toe geleid, dat dergelijke processen thans langs rechtmatigen weg verloopen?

Het is een rhetorische vraag, en men zou het citaat van Jellinek als volgt kunnen voortzetten: „Had een rechter er over moeten beslissen, dan zou Mantsjoerije nog tot China behooren, en zou het Amharisch wanbeheer in Abessynië ongestoord voortduren”. (Wij houden ons wat dit laatste betreft aan de redactie van Jellinek). Is er dan niets veranderd bij vroeger? Er is in ieder geval dit veranderd, dat wij niet in de onvermijdelijkheid van dergelijke processen kunnen berusten. Van Vollenhoven ¹⁾ heeft in 1932 als de vier groote opgaven, waarvoor zoowel de volkenrechtswetenschap als de volkenrechtsgemeenschap zijn gesteld, de volgende vraagstukken genoemd: er moet meer ruimte zijn voor onafhankelijke internationale organen; het recht moet door collectief optreden gehandhaafd worden; er moeten middelen worden beraamd om een eenmaal uitgebarsten oorlog in de kiem te smoren; en er moet een mechanisme worden gevonden om aan nieuwe, redelijke desiderata, die voor een land van vitale beteekenis zijn, maar die in strijd zijn met de geldende verdragen, tegemoet te komen. In de Japansche penetratie in Mantsjoerije heeft ons vooral de noodzaak van het laatste getroffen, zoodat wij thans een algemeene beschouwing aan deze kwestie willen wijden. Aangezien het onvruchtbaar zou zijn geweest over het probleem der rechtsverandering uitsluitend in het algemeen te spreken, hebben wij de behandeling van een concreet geval voorop gesteld. Een zoo bij uitstek practisch vraagstuk zou bij een alleen

1) „Du droit de paix”, p. 195. Zie ook p. 191.

theoretische behandeling wellicht te ver van de werkelijkheid komen af te staan, een gevaar, dat wij thans niet meer behoeven te vreezen.

1 - DE NOODZAKELIJKHEID VAN RECHTSVERANDERING

a - Recht en werkelijkheid in het algemeen.

Het onderzoek naar de Japansche penetratie in Mantsjoerije leidde ons in hoofdstuk II tot de conclusie, dat zonder rechtsverandering een behoorlijke regeling der Mantsjoerische kwestie ook vóór 1931 niet mogelijk zou zijn geweest. Deze conclusie werd door ons onderzoek in hoofdstuk III naar de mogelijkheden der internationale geschilslechting in het Mantsjoerije van vóór 1931 bevestigd. Rechtsverandering bleek noodzakelijk, omdat het recht en de werkelijkheid te veel van elkaar waren vervreemd.

De ernst der feiten, welke in de vorige hoofdstukken zijn ter sprake gekomen, leidt er toe het vraagstuk der rechtsverandering in het volkenrecht in het algemeen onder het oog te nemen. Het groote praktische belang van dit vraagstuk is hierin gelegen, dat menige internationale spanning, gevolgd door daden van geweld, had kunnen worden voorkomen, indien tijdig een wijziging der verdragen in zulk een situatie tot stand ware gebracht. De internationale werkelijkheid dwingt de volkenrechtswetenschap met dit probleem te worstelen en het niet terstond, als van rechtspolitieken aard of hoogstens als een vraag van procedure, een stempel van juridieke bedenkelijkheid op te drukken. Voor een juiste bepaling van het vraagstuk der rechtsverandering schijnt ons een korte theoretische bezinning op de verhouding van recht en werkelijkheid in het algemeen dan ook wenschelijk. Wil men in het volkenrecht meer kunnen zien dan een abstractie in paperassen of een hooger beginsel dat in de sterren, maar niet op aarde, woont, dan moet het op zijn werkelijkheidsgehalte den toets kunnen doorstaan. En een der eerste eischen der praktijk aan volkenrechtsorde en volkenrechtswetenschap gesteld is, dat het mogelijk zij bij tijden het recht te veranderen.

De verschillende gevallen van schending van het volkenrecht in de afgelopen jaren, waarbij handhaving van het recht niet mogelijk is gebleken, hebben echter ten gevolge gehad, dat men bij iedere volkenrechtelijke bezinning van meer theoretischen aard de verlammeende vraag voelt opkomen: Wat heeft men aan een rechtsorde, die straffeloos kan worden verkracht? Is het volkenrecht niet een illusie, wanneer

groote mogendheden er zich alleen aan wenschen te storen, zoolang het niet aan haar belangen in den weg staat?

De vraag is gerechtvaardigd, maar zoolang zij in dezen vorm wordt gesteld, is verdere discussie onmogelijk, aangezien het antwoord in zulk een vraagstelling reeds is gegeven. Zonder iets aan de feiten te kunnen of willen afdoen, mag men deze vraag dan ook als onvruchtbaar van de hand wijzen. De ervaring der afgelopen jaren kan alleen worden benut, indien nauwkeurig wordt onderzocht, hoe dergelijke gebeurtenissen mogelijk zijn geweest en in de toekomst zouden kunnen worden voorkomen; niet, indien deze gebeurtenissen als regel worden gesteld. De vraag moet dus luiden: Hoe is het mogelijk, dat staten zich straffeloos aan het recht kunnen onttrekken? Daarmede vragen wij niet alleen naar den bekenden weg der politieke feiten, maar ook naar het bestaan van de volkenrechtsorde zelf. Is het volkenrecht, wanneer men zich straffeloos aan zijn normen kan onttrekken, wel recht? Deze laatste vraag moet ons een oogenblik bezig houden, voor de mogelijkheid van ongestrafte schending van dat recht, en de aan die mogelijkheid verbonden speciale problemen onder het oog kunnen worden gezien.

Op de vraag, of het volkenrecht, ook indien een staat zich aan zijn normen straffeloos kan onttrekken, wel recht is, willen wij voorloopig met twee antwoorden volstaan: een, zoo men wil, theoretisch en een praktisch. Men heeft, zooals wij reeds zagen, vaak getracht het volkenrecht te fundeeren op den wil der staten; een verdrag zou voor een staat verbindend zijn, omdat de staat het heeft gewild. Indien dat echter zoo was zou de gebondenheid ophouden, zoodra de wil zou ophouden te bestaan ¹⁾. Hoe dikwijls ook staten zich naar deze leer mogen hebben gedragen, noch voor de wetenschap, noch voor het rechtsbewustzijn was zij aanvaardbaar. Om te verklaren dat gehoorzaamheid aan een regel van volkenrecht verplicht was heeft in de volkenrechtswetenschap in de laatste jaren de leer van de grondnorm, het rechtsbeginsel „*pacta sunt servanda*”, waarover geen discussie mogelijk is en dat aan iedere volkenrechtelijke norm ten grondslag ligt, steeds meer terrein gewonnen ²⁾. Het was, vooral voor een positi-

1) c. f. b.v. Verdrosz, „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, p. 12 en vlg. en Scholten, „Rechtsbeginselen”, p. 4.

2) Deze leer blijve hier verder buiten beschouwing. Scholten heeft op m.i. overtuigende wijze aangetoond, dat deze poging het geheele recht tot één punt

vist als Anzilotti, een verlegenheidsoplossing voor het voor het denken onverklaarbare feit, dat ook in de internationale samenleving de gebondenheid aan het recht niet geacht wordt op te houden met den onwil er aan te gehoorzamen. Dat dit zoo is, is voor het rechtsbewustzijn ook na de verwarde laatste jaren niet twijfelachtig. Niemand betwist in ernst, dat de staten, welke de rechtsorde grof hebben geschonden, aan de norm behoorden te gehoorzamen; dat men zich bij de overtreding moest neerleggen was niet, omdat de overtreding geen overtreding was, maar had andere redenen. Het recht bleef gelden, zoowel voor de theorie als voor het rechtsgevoel, de praktijk. Omgekeerd kan dus ook niet het feit, dat een staat zich straffeloos aan het recht kan onttrekken, van beslissende beteekenis zijn voor de vraag, of het volkenrecht wel recht is; ook het niet gehoorzaamde volkenrecht is recht. Men heeft er alleen niet veel aan.

Niet door naar het bestaan van het volkenrecht of naar de geldigheid ervan te vragen komt men bij de kern der tegenwoordige moeilijkheden, maar door de verhouding van het volkenrecht tot het werkelijke leven in haar verschillende aspecten te onderzoeken. En het loont de moeite deze kwestie in haar algemeenheid, als de verhouding tusschen recht en werkelijkheid aan de orde te stellen, omdat de algemeene kenmerken van deze verhouding de richtlijnen vormen, waaraan de volkenrechtsgemeenschap zich in de praktijk moet orienteeren. Dat er verband tusschen datgene, wat als norm wordt gesteld en datgene wat in werkelijkheid geschiedt, moet zijn, wil het recht niet al te Platonisch worden en zijn zin verliezen, hebben de juristen van alle tijden wel geweten. Het in de norm gestelde moet in de werkelijkheid ingaan, het „Sollen” moet het „Sein” beïnvloeden ¹⁾, d.w.z. de norm moet zich verwerkelijken. Recht, waarvan de uitwerking in de samenleving niet empirisch waar te nemen is, wordt buiten beschouwing gelaten en verdient niet anders.

Hoe het verband tusschen recht en werkelijkheid in het positieve

terug te brengen niet als geslaagd kan worden beschouwd. „Pacta sunt servanda” is een voor het volkenrecht zeer belangrijk rechtsbeginsel, daar het de zedelijke gebondenheid aan verdragen en overeenkomsten formuleert, maar het is niet het eenige rechtsbeginsel. c. f. Scholten, „Rechtsbeginselen”, p. 4 en vlg.

1) De beteekenis van Kant's onderscheiding tusschen Sollen en Sein voor de huidige wetenschap wordt door Scholten beschreven in zijn „Beginselen van samenleving”, p. 31 en vlg.

recht moet worden gezien, is helder door Kelsen geschetst, waarbij hij het karakter van behooren, dat aan alle recht inhaerent is, in tegenstelling tot positivistische onderzoekingen intact weet te laten ¹⁾. Natuurlijk zal de inhoud van een rechtsnorm, welke in de praktijk blijkt te gelden, tot op zekere hoogte overeen komen met de feitelijke toestanden, waarop zij betrekking heeft. Hoe moet hier echter verband worden gezien? En van welken aard zijn de betrekkingen tusschen het recht, een systeem van normen, en den inhoud van het „tot het systeem der natuur behoorende, causaal bepaalde, feitelijke gebeuren”, met name het door normatieve voorstellingen beïnvloede menschelijke handelen? Kelsen beantwoordt deze vraag door er van uit te gaan, dat het recht als „Sollordnung” in beginsel gescheiden is van, maar naar zijn bestemming gericht is op het feitelijk gebeuren in de samenleving, de „Seinsordnung”; recht en feitelijk gebeuren zijn steeds op elkander betrokken en beantwoorden naar hun inhoud tot op zekere hoogte aan elkander. Tusschen de inhouden van den rechtsregel en van den werkelijken toestand bestaat geen sterk verschil, maar zij valleen ook niet geheel samen. Er moet tusschen deze beide een spanning bestaan, die een maximum niet mag overschrijden (want vervulling van den eisch, welke in de norm wordt gesteld, moet mogelijk blijven; zonder dat zou het recht aan gezag verliezen) en niet beneden een minimum mag dalen (want dan zou het recht ophouden de feitelijke toestanden te regelen; het zou het menschelijk handelen niet meer imperatief in den weg behoeven te treden) ²⁾. Deze door een maximum en minimum bepaalde betrekking tusschen recht en feitelijk gebeuren in de samenleving wordt uitgedrukt door het begrip der positiviteit van het recht; binnen dit maximum en minimum wordt de norm verwerkelijkt, het recht voltrokken, is het recht positief.

Op deze wijze beschrijft Kelsen de positiviteit van het recht. Het belang van zijn constructie is vooral, dat het mogelijk blijkt eenige algemeene kenmerken van de relatie tusschen recht en werkelijkheid

1) c. f. Kelsen, „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre”, (1911), p. 18 en vlg.; Verdrosz, „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, p. 4 en vlg.; Scholten, „Algemeen deel in Asser's handleiding voor het burgerlijk recht”, p. 130 en vlg.

2) Het eerste geval deed zich in de Mantsjoerische situatie van vóór 1931 voor met het administratierecht van 1896, dat den vat op het leven had verloren. Het tweede geval met het „recht” van interventie, dat actief geen normen meer stelde.

aan te wijzen, zonder dat, zooals bij ieder empirisch onderzoek naar het positieve recht gebeurt, aan het karakter van het recht als orde van normen afbreuk wordt gedaan ¹⁾). Daarmede wordt dieper inzicht verkregen in de wonderlijke samengesteldheid van het recht en wordt ruimte gelaten voor erkenning van een zedelijk postulaat, in de rechtsorde gesteld. Kelsen's figuur toont echter niet meer dan dat er een relatie tusschen norm en feitelijk gebeuren bestaat binnen zekere grenzen, waaromtrent in abstracto niets kan worden gezegd. Waar deze grenzen zullen liggen kan slechts in concreto worden vastgesteld.

b - R e c h t e n m a c h t

Belangrijker dan deze schematische voorstelling van de relatie tusschen het recht en de werkelijkheid is de vraag, van welken aard deze relatie is, wat de kenmerken zijn van de inwerking van een rechtsnorm op de praktijk van het leven. Het antwoord hierop kan bovendien eenig licht geven omtrent de mogelijkheid, dat het recht zich niet kan laten gelden, en daarmede komen wij in het algemeen op de impasse waarin het volkenrecht zoo dikwijls geraakt.

Het belangrijkste kenmerk van het ingrijpen van het recht in de samenleving is, dat de gemeenschap binnen welke het recht wordt voltrokken of de individueele personen voor welke een rechtsnorm geldt, aan het recht ook onvrijwillig gehoorzamen. Dit scheidt de zekerheid, die het recht aan de gemeenschap schenkt, dat de regel wordt doorgevoerd ook tegen weerstanden in. Gehoorzaamheid aan de norm is niet alleen plicht, het is eventueel ook noodzaak. En hiermede raken wij aan wat voor de samenleving beslissend is in het positieve recht: het heeft macht. Iedere werkelijke rechtsgemeenschap heeft in eenigerlei vorm een „sterken arm”, die de orde, welke het recht in de samenleving moet tot stand brengen, zoo noodig met kracht kan doorvoeren.

1) Kelsen beschouwt het recht uitsluitend als een stelsel van behooren; het is een systeem van normen geheel afgescheiden van het feitelijk gebeuren. Wel geeft hij toe, dat het in laatste instantie in feitelijke rechtshandelingen moet worden voltrokken. Van vele kanten wordt er dan ook op gewezen, dat zijn radicale scheiding van Sollen en Sein voor het recht onmogelijk is. Juist in de positiviteit van het recht grijpen norm en historisch gebeuren in elkander. c. f. Verdrosz, op. cit. p. 5 en vlg.; Adolf Menzel, „Zum Problem Recht und Macht”, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band V, p. 10; Scholten, „Algemeen deel Asser”, p. 102 en 131 en „Beginselen van Samenleving”, p. 42/49; Emil Brunner, „Das Gebot und die Ordnungen”, p. 646, e.a.

De aanwezigheid van een macht, die orde schept en rust verzekert, moge het belangrijkste kenmerk zijn van het ingrijpen van het recht in de samenleving, het is allerminst een typisch kenmerk van het recht. De macht van het recht verschilt naar haar effect beoordeeld niet van andere machten, in de internationale samenleving b.v. de onrechtmatige overmacht van één staat. Ook in het laatste geval zijn orde en vrede gehandhaafd; men denke slechts aan de „pax Romana”. Ook in Europa zijn verdedigers van een „pax Japonica” in Oost-Azië¹⁾. Het effect van de grootste willekeur en van het positieve recht kan hetzelfde zijn. Hierin kan het recht niet worden onderscheiden van elken anderen vorm van macht in de samenleving. De macht van het positieve recht verschilt echter van andere vormen van macht door haar verbondenheid met een norm; het recht houdt een bevel in, dat behoort te worden opgevolgd en tot opvolging waarvan men tegelijkertijd, zoo noodig, kan worden gedwongen. Verdrosz onderscheidt niet tusschen „geregelte Macht” of „machtvolle Regel”²⁾. Het positieve recht is een tweeëenheid van norm en dwang; dat men behoort het te gehoorzamen, onderscheidt het recht van andere vormen van macht; dat men tot gehoorzaamheid kan worden gedwongen, onderscheidt de rechtsnorm van andere normen³⁾. Het probleem der verhouding tusschen recht en macht is zoo oud als de menschheid zelf, en wij zullen dan ook geen pogingen doen deze quadratuur van de cirkel tot een oplossing te brengen. Toch moeten wij ook op dit punt weer naar de algemeene kenmerken zoeken, welke voor de praktijk van het leven beslissend zijn en daarbij met name

1) c. f. Dr. L. N. Grondijs, „Wat wil Japan?”, p. 106.

2) Verdrosz, „Die Einheit des rechtlichen Weltbildes”, (1923), p. 81.

3) Wat wij hier van het recht zeggen, n.l. dat het een eenheid van norm en macht vormt, geldt in beginsel ook voor religie en moraal; ook de Kerk heeft een zekere macht normen te doen naleven, en zedelijke of maatschappelijke gedragsregels in ruimen zin dwingen tot op zekere hoogte evenzeer. Een principieel verschil tusschen religie, moraal en recht kan hier dan ook niet worden gezocht. Niettemin kan men hier een zoo sterk gradueel verschil constateeren, omdat het recht door de overheid wordt uitgeoefend, die over het publieke machtsapparaat beschikt, dat men de eenheid van norm en dwang wel als typisch kenmerk van het recht kan beschouwen. In de internationale samenleving kan men van een macht van religie en moraal nauwelijks meer spreken, zoodat het volkenrecht inderdaad de eenige norm voor het handelen der staten vormt, die nog over eenige macht beschikt. c. f. Rengers Hora Sicama, „Natuurlijke waarheid en historische bepaaldheid”, p. 54/55.

voor het volkenrecht rekening houden met het feit, dat het in de samenleving slechts een zeer geringe macht vertegenwoordigt. Want het moge voor alle recht waar zijn, dat het een eenheid van norm en dwang vormt, het volkenrecht staat voor het zeer speciale probleem, dat de internationale rechtsgemeenschap een behoorlijk machtsapparaat in dienst van het recht mist. De werkelijke macht, die het volkenrecht in de samenleving kan uitoefenen, is daarom veel kleiner dan die van het nationale recht in een geordenden staat; maar tevens zijn de diverse stadia tusschen positief, d.w.z. „machtig”, volkenrecht en volkomen machteloos recht een veel belangrijker gebied van onderzoek, dan ooit in een nationale rechtsgemeenschap het geval kan zijn, omdat in deze voortdurende schemering van den „Sol Justitiae” de samenleving der staten zich voltrekt.

Het verband tusschen norm en macht is bij het ontstaan, bestaan en tenietgaan van recht gelijkelijk een raadsel. Dagelijks kan men waarnemen, hoe uit een bepaalde machtsverhouding nieuw recht kan ontstaan; Italië heeft alle denkbare rechtsnormen geschonden door de verovering van Abessynië, maar morgen zal de Koning van Italië de rechtmatige heer van dat land zijn. Omdat de overgang in het volkenrecht zoo grof is en dikwijls moreel zoo weinig verdedigbaar, is de eerbied voor het volkenrecht zooveel geringer dan voor nationaal recht, maar in wezen geschiedt daar hetzelfde. Onverklaarbaar blijft, hoe na een revolutie uit de feiten nieuwe normen kunnen ontstaan ¹⁾. En hoe een gewoonte tot recht wordt, is niet te begrijpen en niet te controleren ²⁾. Niettemin wordt in al deze gevallen door een verschuiving in de machtsverhoudingen nieuw recht geboren.

Ook de eenheid van norm en dwang, welke kenmerkend is voor het positieve recht, onttrekt zich aan ons voorstellingsvermogen. Het recht is dan zelf een macht. Behooren en geschieden kunnen nog wel onderscheiden, maar niet gescheiden worden. „Sollen” en „Sein” vloeien in elkander. De norm geeft richting en bepaalt, de macht dient; de macht moge naar haar oorsprong resultante van machtsverhoudingen in de samenleving zijn, als dienaars van de norm wordt zij niet bepaald door de feiten, maar door wat behoort te geschieden. De paradox is ook hier slechts een teeken, dat ons voorstellings-

1) c. f. Rengers Hora Siccama, op. cit. p. 83 en vlg.

2) c. f. Scholten, Algemeen Deel Asser, p. 129 en vlg., 149 en vlg.

vermogen zijn grenzen heeft bereikt, maar biedt het leven geen moeilijkheid.

Het is hier niet de plaats langer bij het vraagstuk der verhouding tusschen recht en macht in het algemeen te verwijlen. Voor ons onderwerp is echter van belang het teniet gaan van het recht iets uitvoeriger te beschouwen, omdat het actueel is bij iedere belangrijke verandering in de feitelijke toestanden.

Het positieve recht is wel een eenheid van norm en dwang, maar de dwang wordt niet altijd uitgeoefend. Het recht dwingt alleen indien het op weerstanden stuit, die aan de rechtsvoltrekking in den weg treden. Indien het recht vrijwillig wordt gehoorzaamd, is het ook zonder gebruik van geweld een macht in de samenleving; de gehoorzaamheid aan den rechtsregel berust dan uitsluitend op respect. Ook is vrijwillige gehoorzaamheid mogelijk uit angst voor straf op de overtreding; dan wordt meer dan in het eerste geval gerekend met de dwang-zijde van het recht. Doch in beide gevallen slaapt de dwang, om te ontwaken en in werking te treden zoo gauw er moet worden geforceerd.

Wanneer nu een rechtsregel niet meer kan worden voltrokken, omdat, om welke reden en op welke wijze dan ook, feitelijke gebeurtenissen het recht opzij hebben geschoven, beteekent dit, dat het recht over niet voldoende fysieke macht beschikt. Er zijn andere machten, die een weerstand opwerpen, grooter dan waarop de fysieke macht van het recht is berekend. In zulk een geval blijft de norm echter ongeschokt; gehoorzaamheid aan den rechtsregel blijft plicht. Pas wanneer deze ontwikkeling van zaken doorzet, sterft ook het recht zelf; wanneer de feitelijke toestanden duurzaam veranderen, sterft de norm na verloop van tijd, op een aan onze waarneming onttrokken oogenblik, omdat de inhoud van de norm te weinig meer aan de werkelijkheid beantwoordt. Indien het echter nog niet zoo ver is — wat toch zeer ingrijpende veranderingen vereischt —, bestaat de mogelijkheid, dat de fysieke macht van het recht weer opleeft, n.l. wanneer de weerstand weer kleiner wordt dan de macht van het recht. Wil men een voorbeeld: zelfs nu nog zou een herovering van Mantsjoerije door China als een weder opleven van het oude recht moeten worden beschouwd; de onafhankelijkheid van Mantsjoekwo is nog slechts erkend door Japan zelf en door San Salvador, dat graag een flinke hoeveelheid koffie naar Japan exporteert; en het oude recht laat zich niet dood

verklaren alleen door den overtreder en één kleine Amerikaansche republiek.

Het respect voor het recht, het besef dat men er aan behoort te gehoorzamen, is taaier dan de macht van het recht. De norm is dus niet geheel afhankelijk van haar succes; het behooren vormt de ruggegraat van het recht. De fysieke macht kan misschien zelfs langen tijd er aan ontbreken; het recht staat of valt daar niet terstond mede. Het vermogen om te dwingen is voor het recht geen constitutief vereischte, maar machteloos recht verliest zijn maatschappelijke beteekenis en na verloop van tijd zal dit ook steeds doodelijk voor het recht zelf blijken te zijn. Het behooren wijkt dan uit den ouden rechtsregel, zooals een slang zijn huid verlaat. Voor de samenleving is het echter van het grootste belang, dat onder alle omstandigheden en te allen tijde gehoorzaamheid aan het recht kan worden afgedwongen, dat het recht zonder onderbrekingen wordt voltrokken. Hoe wordt nu de voltrekking van het recht in gevaar gebracht?

Voor de beantwoording van deze vraag herinneren wij aan de figuur, waarmede Kelsen het ingrijpen van het recht in het feitelijke gebeuren beschreef. Voltrokken wordt het recht in een bepaalde „critische zone”, gelegen binnen een maximum en minimum aan spanning tusschen de inhouden van de rechtsnorm en van de concrete situatie. In deze spanning is de inhoud van de norm, daar deze een bepaalden regel stelt, veel sterker gefixeerd dan de inhoud van de feitelijke situatie, welke onderhevig is aan de voortdurende veranderingen in de samenleving. Hoe scherper de rechtsnorm is geformuleerd en hoe meer zij in details afdaalt, des te meer is zij gefixeerd. Het is dus vooral de inhoud der feitelijke situatie, die de mate van spanning tusschen de beide inhouden bepaalt. Dit beteekent, dat de feitelijke situatie bepaalt, of het recht kan worden voltrokken. De werkelijkheid bepaalt dus de voorwaarden, waaronder de macht van het recht werkzaam kan zijn in de samenleving. De norm is er dan ook voor de werkelijkheid en niet de werkelijkheid voor de norm, zooals de sabbath er is voor den mensch en niet de mensch voor den sabbath. Aan de beteekenis van de norm en den sabbath doet dit niets af.

Op twee manieren kan de werkelijkheid de voltrekking van het recht in gevaar brengen. Vooreerst kan er een rechtsbreuk plaats hebben; een weerstand van zuiver geweld kan de handhaving van het recht onmogelijk maken. Ieder optreden, waarbij geldend recht duur-

zaam wordt geschonden — op grond van wat voor overwegingen dit ook gebeurt — is hiervan het voorbeeld.

De tweede manier, waarop het recht het vermogen verliest zich te handhaven in de samenleving, doet zich voor, wanneer de spanning tusschen de inhouden van het recht en de feitelijke toestanden — onverschillig door welke overwegingen die spanning wordt gevoed — door het uitblijven van tijdige herziening van de norm of van tijdige, met de veranderde omstandigheden rekening houdende, rechtsbessing op grond van de norm, zoo groot wordt, dat het maximum overschreden wordt, beneden hetwelk het recht zich kan voltrekken. In het eerste geval wordt rechtsvoltrekking onmogelijk door een van buiten af komenden weerstand.

In het tweede geval wordt de mogelijkheid van rechtsvoltrekking van binnen uit ondermijnd, doordat het recht van de werkelijke toestanden, waartoe men ook sterke zorgen of ambities van bepaalde landen moet rekenen, is vervreemd. Het gevolg zal niet zelden zijn, dat het tweede geval in het eerste uitmondt.

In het eerste geval moet het zeer uitgebreide apparaat voorzien, waarvan de internationale rechtsgemeenschap zich bedient om het recht te doen naleven. Door het Volkenbondsverdrag is gemeenschappelijke rechtshandhaving tot plicht geworden. Alle verdragen, bepalingen en maatregelen, die dienen tot handhaving van den juridischen status-quo, willen de macht van het recht schragen tegenover de vreemde macht, die onrechtmatig optreedt. Een waar netwerk van verdragen is vooral na den oorlog over de wereld uitgespannen, dat eigenmachtig optreden in zijn beweging moet belemmeren. Wij noemen slechts de belangrijke bepalingen in het Volkenbondsverdrag, die hierop gericht zijn, de artikelen 10, 11, 16, 17; voorts de verdragen van Washington, het protocol van Genève, de Locarno-verdragen, het Kellogg-pact, de verdragen over den „aanvaller” en vele andere. Het verbod van geweld is na den wereldoorlog steeds meer geperfectioneerd. Maar dat geweld ten slotte slechts door geweld kan worden gekeerd, hebben wij in de afgelopen jaren kunnen leeren, voorzover wij het nog niet wisten; bijna al de verdragen, die wij zoo juist noemden, hebben hun eigen lijdensgeschiedenis. Het keeren van eigenmachtig geweld, dat het recht opzij stelt, blijft het meest acute probleem in de samenleving der volken; men weet, hoe het denkbeeld van een politieleger van Vollenhoven zijn leven lang heeft bezig

gehouden ¹⁾). Het is hier echter niet de plaats nader op het probleem der rechtshandhaving in te gaan.

Het tweede geval dat wij noemden, waarbij de macht van het recht werd bedreigd door het feit, dat het recht en de werkelijke toestanden zoozeer gingen verschillen, dat rechtsvoltrekking onmogelijk werd, moeten wij nader onder het oog zien. Er kunnen spanningen door ontstaan groot genoeg om een eigenmachtig optreden te veroorzaken. (In het midden laten wij wederom de mogelijkheid, dat een dergelijk eigenmachtig optreden moreel gerechtvaardigd is. Wij hebben hier alleen het verschijnsel van het eigenmachtig optreden op het oog, nog niet de motieven, die er toe kunnen leiden). Het tweede ligt ook niet zelden aan het eerste ten grondslag.

De meeste groote conflicten vereenigen beide elementen: spanning tusschen de geldende rechtsbasis en de feitelijke toestanden, en ten deele ten gevolge daarvan gewelddadige aantasting ook van in feite geldend recht. Het Mantsjoerische conflict toonde beide elementen zeer duidelijk. De onmogelijkheid het recht te doen gehoorzamen in de Mantsjoerische situatie berustte telkens of op deze ondermijning van het recht van binnen uit of op Japansche ongeoorloofde pressie, waarbij deze beide vaak twee kanten van dezelfde zaak waren, omdat de verouderde regel slechts kon uitloopen op een *fait-accompl*. Hiermede is de Japansche druk op Mantsjoerije niet goed gepraat. Maar indien door tijdige wijziging voorkomen ware, dat het recht op zoozeer gespannen voet met de werkelijke toestanden zou geraken, of ook door een ver strekkende arbitrage, zou er meer van de billijkheid zijn terecht gekomen dan thans is gebeurd, omdat een ontwikkeling die nu groote spanningen heeft veroorzaakt met als gevolg groote verschuivingen, veel meer dan voor het oog van den buitenstaander nuttig en noodig lijkt, dan als het ware gekanaliseerd zou zijn binnen de regelingen van het recht. Ook dan zou nog lang niet alles gewonnen zijn geweest (immers een rechtvaardige oplossing zou zulk een „kanalisatie” slechts tot op zekere hoogte zijn geweest, omdat er een goed stuk grof Japansch imperialisme mee zou zijn gesanctionneerd), maar in zijn algemeenheid blijft het juist, dat een tijdige aanpassing van het recht aan veranderende toestanden noodzakelijk is, wil het recht

1) Reeds in de Gids van November 1910. Zie verder b.v. „Du droit de paix”, p. 119 en passim.

niet zijn macht en daarmee zijn beteekenis in de samenleving verliezen.

Wanneer men in het algemeen de verhouding tusschen het recht en het feitelijke gebeuren, waarop het recht betrekking heeft, onderzoekt, vindt men dus, dat de conclusie waartoe ons onderzoek naar de Mantsjoerische situatie van voor 1931 ons leidde, dat het recht naar zijn aard een zekere aanpassing aan het steeds veranderende feitelijke gebeuren moet ondergaan, ook theoretisch gefundeerd is. Voor wij nagaan op welke wijze en met welke middelen rechtsverandering in de internationale samenleving kan tot stand komen, moeten wij echter nog één andere vraag onder de oogen zien. Is in deze conclusie rechtsverandering alleen eisch der praktijk in den zin van: onvermijdelijk, of ook in den zin van: wenschelijk, en zelfs zedelijk geboden? De mogelijkheid, dat dit laatste het geval is, moet ons een oogenblik bezighouden, aangezien het vraagstuk der rechtsverandering daardoor aan belang zou winnen; maar wij zullen die mogelijkheid zeer critisch moeten bezien.

c - Recht en natuurrecht

De critiek op geldend recht en het streven naar rechtsverandering ontleenen als regel hun kracht aan het feit, dat de geldende rechtsbasis als onbillijk wordt gevoeld. Dat wil echter nog volstrekt niet zeggen, dat aanpassing van het recht aan zulke eischen onvermijdelijk is. Er is positief recht, dat zeer wel wordt nageleefd en toch van het begin af als onbillijk is gevoeld. Men denke slechts aan de Japansch-Chineesche verdragen van 1915 of het Vredesverdrag van Trianon ten opzichte van Hongarije. Zulk een aanvankelijke onbillijkheid kan onder de heerschappij van het geldende recht wel zeer vergroeien tot een toestand, die door niemand meer als onbillijk wordt gevoeld. Een voorbeeld hiervan is de wijze, waarop Transvaal en de Oranje-Vrijstaat zich hebben aangepast aan het Engelsche régime. Wel zal het voortduren van een voor het gevoel van een land onbillijken toestand een zekere spanning veroorzaken, maar de stijging der spanning tusschen de inhouden van rechtsnorm en feitelijken toestand in Kelsen's figuur is niet synoniem aan stijging van het gevoel, dat een situatie onbillijk is.

Indien in een internationale situatie de overmacht maar op de zijde van het recht is, is een in die situatie gelegen onbillijkheid van geen

enkel gevaar voor het voortbestaan van het recht. De enkele onbillijkheid tast het recht niet aan; men kan dit betreuren, maar het zou de rechtszekerheid, en die is een kostbaar bezit, niet ten goede komen, als dit al te gemakkelijk het geval was.

Toch is het gevoel van onbillijkheid een symptoom, dat er een zekere spanning tusschen den rechtsregel en de feitelijke toestanden, waar- onder begrepen de zorgen en aspiraties van een land, bestaat. Het gevoel van onbillijkheid is dan ook van goeden huize; ook waar het zich tegen het recht keert, is het zich bewust verwant te zijn aan het recht. Zooals het stellige recht in laatste instantie gefundeerd is in het rechtsbewustzijn, kan ook het gevoel van onbillijkheid daaruit voortspruiten. Achter het recht en achter de billijkheid, ook waar deze zich tegen het recht keert, staat het natuurrecht ¹⁾.

Het kan hier, waar wij er terloops op stuiten, niet de bedoeling zijn op het probleem van het natuurrecht ook maar eenigszins uitvoerig in te gaan. Wij moeten alleen herinneren aan de mogelijkheid, dat het in de samenleving een eisch van hooger recht kan zijn, met het stellige recht te breken. Bijna iedere revolutie heeft het geldende recht opzij gezet met een beroep op hooger recht. De opstand tegen Spanje, waarop wij trotsch zijn, was juridiek ongeoorloofd, maar voor onze voorouders een daad van recht. De proclamatie ter gelegenheid van de plechtige afzwering van Philips II als Heer van onze gewesten bevatte een beroep op natuurrecht:

„Alsoo een yegelick kennelick is, dat een Prince van den Lande van Gode ghesteldt is Hooft over sijne Ondersaten, om de selve te bewaren ende beschermen van alle ongelijck, overlast ende geweldt, ghelijck een Herder tot bewarenisse van sijn Schapen: Ende dat d'Ondersaten niet en zijn van Gode geschapen tot behoef van den Prince, om hem in alles wat hij beveelt, weder het goddelick ofte ongodelick, recht ofte onrecht is, onderdanich te wesen, ende als slaven te dienen: maer den Prince om d'Ondersaten wille, sonder de welcke hij egheen Prince en is, om de selve met recht ende redene te regeeren, voor te staan, ende lief te hebben als een Vader sijne Kinderen, ende een Herder sijne Schapen, die sijn lijf ende leven settet om de selve te bewaren" ²⁾.

1) Wij gebruiken het woord natuurrecht hier in ruimen zin, als inhoud van het natuurlijke rechtsbesef, c. f. Rengers Hora Siccama, op. cit. p. 71 en passim.

2) Placaet van de Staten Generael der geunieerde Nederlanden, 26 Juli 1581.

In dit geval werd een beroep gedaan op een „een yegelick kennelicke” norm voor de verhouding tusschen vorst en onderdanen, welke in een Christelijke gedachtenwereld was gevormd. In het oosten, waar de vorst zijn macht geniet in volle vrijheid, omdat het lot hem nu eenmaal op de hooge plaats heeft gebracht, zal men de verhouding als regel niet met die van een herder en zijn schapen vergelijken. Naar zijn inhoud wordt het natuurrecht dan ook bepaald door de godsdienstige en zedelijke overtuigingen van hen, die er bewust of onbewust mede rekenen; dat beteekent in onze westersche wereld, dat het natuurrecht steeds is geformuleerd onder den invloed van oudheid en Christendom.

In geformuleerden vorm ligt het natuurrecht als rechtsbeginselen aan het stellige recht ten grondslag, maar daarnaast kan het als onrechtsgevoel in een concrete situatie plotseling opwellen uit een andere bron dan de geijkte rechtsbronnen; zijn impuls is dan niet meer van juridieken maar van direct zedelijken aard; dan moet het recht wijken voor de praktijk van een zedelijken eisch.

Welke die andere bronnen zullen zijn, waaruit het onrechtsgevoel opwelt, kan hier niet verder worden onderzocht, omdat wij ons daartoe te ver buiten het strikt juridieke terrein zouden moeten wagen. Het handelen wordt dan beheerscht door geestelijke motieven, reikende van de enkele billijkheid, die nog op het juridieke terrein kan worden aangetroffen, opwaarts tot de hoogste en laatste norm, die den individueelen mensch kan zijn gesteld, het „geweten gevangen in Gods woord”, zooals Luther het formuleerde. Daartusschen liggen vele stadia, nog juridisch grijpbaar: de noodweer; voorts de (werkelijke!) vitale belangen, welke van zoo groote beteekenis zijn, dat men kan zeggen, dat er belangrijke geestelijke waarden mee gemoeid zijn, e.a. In het algemeen kan men misschien zeggen, dat een gebod tot rechtsbreuk pas zal kunnen ontstaan, indien onder de heerschappij van het stellige recht geestelijke goederen ernstig worden bedreigd, dus nog niet indien het recht slechts als onbillijk, in den zin van onevenredig, wordt gevoeld. Maar al laat zich omtrent de kenmerken van het als verderver van het stellige recht optredende natuurrecht wel het een

Groot Placaet-boeck, vervattende de Placaten, Ordonnantien ende Edicten van de Doorluchtige, Hoogh Mog. Heeren Staten Generael der Vereenighde Nederlanden, enz. bijeengebracht door Mr. Cornelis Cau, 's Gravenhage, 1688, Deel I, 1, 3.

en ander vermoeden, in systeem brengen laat het zich niet, omdat het alleen in persoonlijke en concrete beslissingen tot uiting komt. Mag men een op dergelijke natuurrechtelijke gronden zich tegen het recht keerende volksbeweging nog wel beschouwen als handelende in naam van recht? De buitenstaander kan het niet; in zijn oog wordt recht door een verandering in de machtsverhoudingen opzij geschoven. Maar voor hen, die in naam van het hoogere recht het lagere recht de gehoorzaamheid opzeggen, bestaat een conflict van normen en kan het plicht zijn met het stellige recht te breken. Dan is rechtsverandering niet alleen meer een eisch der praktijk, maar een eisch van recht.

Zonder conflict laat het stellige recht zich niet verdringen; iedere aantasting van recht schept een geschil; maar wie in zulk een conflict verantwoordelijkheid draagt, zal voor het mogelijk zedelijke karakter van den eisch tot rechtsverandering niet de oogen mogen sluiten. Wanneer dan ook in een concreet geval een beroep op billijkheid wordt gedaan, aan de gegrondheid waarvan hij zich niet kan onttrekken, dan zal hij dat als een waarschuwing moeten beschouwen, dat recht tegenover recht staat, dat er een partij is, die een claim op rechtsverandering kan doen gelden. Door geen rechter mag de innerlijke waarde of de billijkheid der wet worden beoordeeld; het recht moet, indien in een dergelijk geval geen overeenstemming kan worden bereikt omtrent zijn wijziging, voet bij stuk houden en eventueel worden afgebroken, hoeveel speelruimte den rechter ook moge zijn gelaten bij het vormen van zijn beslissing. De eisch, dat recht zal worden veranderd, is niet van juridieken maar van rechtspolitiëken aard. Maar dit neemt niet weg, dat rechtsverandering niet alleen van belang is als eisch der praktijk, omdat de geest wel gewillig is maar het vleesch zwak, maar ook als eisch van recht in ruimeren zin; het natuurrecht is een tweesnijdend zwaard, dat het recht in de geschiedenis niet alleen heeft geschraagd, maar ook telkens weer vernietigd. Rechtsverandering kan geboden zijn op grond van een werkelijke norm, en daarmede wint het vraagstuk der rechtsverandering aan beteekenis.

Het behoeft na het voorgaande nauwelijks meer betoog, dat niet ieder verlangen naar rechtsverandering een vraag om recht in hoogerem zin is. Integendeel, slechts zeer zelden zal de partij, die om rechtsverandering vraagt, aannemelijk kunnen maken, dat zij bij niet-

inwilliging van den eisch het geldende recht moet overtreden in gehoorzaamheid aan een hogere norm, dan haar in het stellige recht tegemoet treedt. De billijkheid moge op haar zijde zijn, daarmee is rechtsbreuk nog niet geboden. Alleen waar werkelijk geestelijke goederen onder het geldende recht worden bedreigd, kan naar onze meening zulk een norm ontstaan. Dat beteekent dus, dat een eisch om koloniën terwille van grondstoffen, wanneer men die tegen wereldmarktprijs kan koopen, geen eisch van hooger recht is. Misschien was de eisch, dat het Verdrag van Versailles, voor zoover het werd gebouwd op de gedachte dat Duitschland alleen aan den oorlog schuld draagt, wordt opgeheven, wel zulk een eisch van hooger recht. Maar wij zullen het terrein der casuïstiek niet verder betreden. Onze uiteenzetting had alleen ten doel te herinneren aan de, zeldzame, mogelijkheid dat rechtsverandering een eisch van hooger recht kan zijn.

Onafhankelijk hiervan blijft gelden, dat rechtsverandering dikwijls een eisch der praktijk zal zijn. Een verandering in de feitelijke toestanden kan reeds, op zuiver feitelijke gronden, rechtsverandering noodzakelijk maken. En zelfs indien de drang tot rechtsverandering op weinig edele motieven berust, is het wenschelijk, dat het recht aan de veranderde machtsverhoudingen wordt aangepast, indien een volkomen verlies van invloed het alternatief zou zijn. In de internationale samenleving geldt meer nog dan elders: beter buigen dan barsten. Wil het recht in die samenleving invloed doen gelden, dan zal het steeds een zekere aanpassing aan de feitelijke toestanden moeten blijven ondergaan.

Men mag dit echter alleen zeggen, wanneer men zich ten volle realiseert, dat de groote beteekenis van het recht in de samenleving juist gevormd wordt door de starheid en onverzettelijkheid der concrete normen, die zekerheid scheppen, het grootste geschenk van het recht aan de samenleving.

Een pleidooi voor het vraagstuk der rechtsverandering is waardeloos, wanneer het niet tegen dien achtergrond wordt geschilderd. Alleen wanneer men dit in volle kracht laat gelden, mag men overgaan tot de vraag: hoe is in het huidige volkenrecht rechtsverandering mogelijk en welke nieuwe methoden dienen te worden geïntroduceerd?

2 - DE MOGELIJKHEID VAN RECHTSVERANDERING

a - De beperktheid der middelen

In zijn algemeenheid moge het niet te betwisten zijn, dat het recht steeds een zekere aanpassing aan de feitelijke toestanden moet ondergaan, toch is het een waarheid, die op internationaal gebied even moeilijk te realiseeren als gevaarlijk blijkt te zijn. Waar immers is de onpartijdige instantie te vinden, die het bestaan van een kloof tusschen recht en feit naar waarheid constateeren kan en waar ligt de grens tusschen de goede en de verkeerde manier van aanpassing van het recht aan de omstandigheden? Men kan deze vraag niet anders beantwoorden, dan door na te gaan, welke mogelijkheden het huidige volkenrecht biedt om verdragen te wijzigen en ongewenschte toestanden te saneeren, en welke nieuwe redelijke procédés daarvoor zouden kunnen worden ontworpen. Zou men recht willen wijzigen op een andere wijze dan volgens een rechtsprocedure, dan zou men de grootste gevaren oproepen; na de gebeurtenissen der laatste jaren behoeven wij dit niet meer nader toe te lichten. Hoe groot de moeilijkheden zijn, welke aan het probleem der rechtsverandering zijn verbonden, blijkt duidelijk, wanneer men de mogelijkheden en de verwachtingen op dit punt confronteert. Daartoe zullen wij zeer in het kort nagaan, op welke wijze men tot verandering van verdragen kan komen en tot welke beschouwingen deze kwestie in de laatste jaren heeft aanleiding gegeven.

De gebruikelijke wijze, om tot wijziging van verdragen te komen, is een nieuw accord tusschen de betrokken staten; de volkenrechtsubjecten zijn vrij verdragen te sluiten, te veranderen of op te heffen. Dit kan op velerlei wijze geschieden: na voorafgaande nieuwe onderhandelingen ¹⁾; op grond van een bepaling hieromtrent in een reeds eerder door hen gesloten verdrag, waarbij een termijn of een voorwaarde werd gesteld of revisie werd voorzien ²⁾; ook op grond van een tevoren overeengekomen arbitrage, kan een nieuwe afbakening van rechten worden tot stand gebracht ³⁾. Wat al deze mogelijkheden

1) Conventie van Montreux van 1936 tot wijziging van het régime der Turksche Zeeëngten volgens de Conventie van Lausanne van 1923.

2) § 18 van de Deensch-IJslandsche „Forbundslov” van 1918.

3) Art. 3 van het vredesverdrag van Lausanne van 1923 betreffende het toekomstige lot van Mosoel.

echter kenmerkt, is dat, om hiertoe te geraken, tevoren wilsovereenstemming moet bestaan tusschen de staten. Wanneer er wilsovereenstemming tusschen twee staten kan worden bereikt omtrent het recht, waaraan zij voortaan gebonden zullen zijn, is er echter ook geen moeilijkheid. De internationale moeilijkheden beginnen juist, waar wilsovereenstemming niet in eenigerlei vorm te bereiken is; van belang voor ons onderwerp zijn alleen die methoden om tot verandering van recht te komen, waarbij wilsovereenstemming niet wordt verlangd, maar nieuw recht tot stand komt ook tegen den wil van belanghebbende staten, of van één van hen.

De geschiedenis kent één volkomen afdoend middel hiertoe: oorlog of andere pressie, berustend op misbruik van een machtsoverwicht. Wij laten de vraag, in hoeverre oorlog een geoorloofde rechtshandeling kan zijn, buiten beschouwing en volstaan met de opmerking, dat het in dit verband, waar wij vragen naar de geoorloofde methoden van rechtsverandering, juist de bedoeling is een overzicht te verkrijgen van de middelen om oorlog, en iederen anderen vorm van pressie, te voorkomen. Strikt genomen berust het nieuwe recht, dat na een oorlog of een anderen vorm van internationale pressie tot stand komt, ook op wilsovereenstemming; een vredesverdrag is juridisch een vrijwillig aangegane verplichting en de verdragen van 25 Mei 1915 zijn, zooals wij zagen, voor China verbindend. Maar van wilsvrijheid is in zulke gevallen toch weinig sprake; er is indirecte dwang. In het civiele recht is een overeenkomst, welke onder dergelijke omstandigheden tot stand komt, vernietigbaar; in het volkenrecht is dat niet het geval, men zou er niet aan kunnen beginnen, aangezien een te groot aantal verdragen op losse schroeven zou komen te staan. De internationale samenleving berust nu eenmaal op machtsevenwicht en heeft geen centraal gezag, onder welks bescherming zich een fijn geschakeerd rechtsleven kan ontwikkelen. Toch heeft reeds de eerste Panamerikaansche conferentie van 1889/90 in deze richting een poging gedaan, door een aanbeveling aan te nemen, waarin stond, dat territoriale cessies, toegestaan onder oorlogsdreiging of militairen dwang, nietig behooren te zijn, dat de cedent de geldigheid van dergelijke cessies door arbiters moet kunnen laten beoordeelen en dat eventueele bedingen van afstand van dat recht tot inroeping van arbitrage eveneens nietig moeten zijn.

Wanneer men vóór 1914 zou hebben gezocht naar methoden of midde-

len om op rechtmatige wijze aan de verplichtingen, uit een internationale rechtsverhouding voortvloeiende, te ontkomen, zou men alleen twee zeer dubieuze rechtsfiguren hebben gevonden, waarbij tevoren geen wilsovereenstemming tusschen de betrokken partijen wordt gevraagd, n.l. het noodrecht en de *clausula rebus sic stantibus*. Beide staan weinig gunstig bekend, aangezien zij te dikwijls als voorwendsel hebben gediend voor krasse rechtsbreuk, maar beide zijn toch nog rechtsfiguren.

Het noodrecht hebben wij reeds ontmoet bij ons onderzoek naar het recht van interventie, dat Japan beweerde te hebben in Mantsjoerije. Het omvat rechtmatige verdediging, daden uit noodzaak in geval van een niet geprovoceerde bedreiging voor het voortbestaan van een staat, en zelfbescherming in den vorm van *représaille*-maatregelen ¹⁾. In de uitzonderlijke gevallen, waarin met reden een beroep op dit recht wordt gedaan, worden dus op grond van een praevaleerende volkenrechtelijke norm andere volkenrechtelijke normen tijdelijk ter zijde gesteld. Het behoeft geen betoog, dat het noodrecht zich maar al te gemakkelijk voor misbruik leent; het is echter niet weg te denken uit het volkenrecht, evenmin als noodweer uit het strafrecht. Als middel tot rechtsverandering is het vrijwel van geen beteekenis, aangezien het een uitsluitend defensief karakter heeft, als regel van tijdelijken aard zal zijn en bepaalde volkenrechtelijke verplichtingen opschort zonder nieuw recht in het leven te roepen.

Meer bekend als middel om van ongewenschte verdragen af te komen en zelfs om geheele gebieden te annexeren (Bosnië-Herzegowina door Oostenrijk-Hongarije in 1908), is een beroep op de *clausula rebus sic stantibus*. Haar beteekenis is echter zeer betwist. Zeker is wel, dat wat de rechterhand met „*pacta sunt servanda*” geeft, niet door de linkerhand met „*rebus sic stantibus*” weer wordt teruggenomen, ook al heeft deze *clausule* zich dikwijls voor een dergelijke manipulatie moeten leenen. Toch is het beginsel, dat een verbintenis ophoudt van kracht te zijn, indien een belangrijke verandering intreedt in de feitelijke omstandigheden, op grond waarvan zij werd gesloten, evenmin als het noodrecht uit het volkenrecht weg te denken; een beroep op

1) c. f. Anzilotti, „*Cours de droit international*”, p. 505 en vlg.; François, „*Handboek van het volkenrecht*”, I, p. 382; Strupp, „*Wörterbuch des Völkerrechts*”, bij „*Notstand*”.

de *clausula rebus sic stantibus* kan gerechtvaardigd zijn, indien tengevolge van veranderingen in de omstandigheden de gehoorzaamheid aan den verdragstekst van een der partijen offers zou vergen, die niet in de bedoeling hebben gelegen of redelijkerwijze niet te vergen zijn. Men kan in de *clausule* dus een middel zien, om de oorspronkelijke bedoeling van partijen in stand te houden, m.a.w. een middel tot handhaving van den werkelijken status-quo¹⁾; men zou haar ook als den volkenrechtelijken overmachtsregel kunnen beschouwen²⁾. Het bestaan van een dergelijken regel is in de verschillende gevallen, waarin staten zich eenzijdig van verplichtingen hebben ontdaan met een beroep op de *clausula rebus sic stantibus*, ook niet in beginsel door de andere belanghebbende mogendheden betwist; wel echter werd de toepasselijkheid op het concrete geval, en dikwijls zeer terecht, ontkend. Men moet dus een beroep op de *clausula rebus sic stantibus* beschouwen als een beroep op een recht, dat door de andere partij erkend of betwist kan worden³⁾. Wordt het betwist, dan heeft men te doen met een kwestie „au sujet de laquelle les Parties se contestent réciproquement un droit”, om weer de formuleering van de verdragen van Locarno te gebruiken, en is de zaak dus geëigend voor arbitrage of rechtspraak. Wordt het beroep op de *clausule* door den internationalen rechter als juist erkend, dan zal hoogstens de bedoelde verplichting voor vervallen worden verklaard. De *clausula rebus sic stantibus* kan in het gunstigste geval verdragen opruimen, zij kan geen nieuw recht tot stand brengen.

Een recht van noodweer en een beroep op overmacht: het zijn juridisch wel zeer beperkte middelen, om aan verplichtingen te ontkomen in de vele gevallen, waarin verandering van recht wordt verlangd zonder dat daarover overeenstemming tusschen de betrokken partijen kan worden verkregen. Strikt genomen zijn het zelfs middelen tot behoud of herstel van den werkelijken status quo. Fischer Williams, die zorgvuldig naar de mogelijkheden zoekt om het volkenrecht geleidelijk aan de veranderingen van het dagelijksch leven aan te passen, moet het met spijt erkennen. Het volkenrecht van vóór 1914 kende in het geheel geen rechtsmethoden, om veranderingen in het geldende recht of in den internationalen status quo aan te brengen zonder

1) c. f. Fischer Williams, „International change and international peace”, p. 38.

2) c. f. François, op. cit. I, p. 344.

3) c. f. Anzilotti, op. cit. , p. 465.

wilsovereenstemming der partijen. Is er na 1918 verbetering op dit punt te bespeuren?

b - „Statisch” en „dynamisch” volkenrecht

Sedert eenige jaren is in de volkenrechtelijke literatuur een discussie gaande, waarin aan het oude volkenrecht wordt verweten, dat het geen mogelijkheid biedt voor verandering of groei. Het oude recht zou alleen rekening houden met den status quo; behoefte zou daarentegen bestaan aan een nieuw volkenrecht, waarbinnen nieuwe toestanden en nieuwe aspiraties niet door het recht zouden worden tegengehouden of afgedamd, maar als het ware gekanaliseerd. Het oude recht zou „statisch” zijn, wat de wereld noodig heeft is een „dynamisch” volkenrecht. Inderdaad meent men sedert den wereldoorlog de eerste levensteekenen van dit nieuwe volkenrecht te kunnen waarnemen.

Nadat deze discussie het probleem der rechtsverandering in het centrum der belangstelling had geplaatst, heeft het recente optreden van Japan, Italië en Duitschland het belang van het vraagstuk in een eenigszins verblindend licht gesteld, zoodat de thans bijna al te groote actualiteit van het onderwerp het moeilijk maakt, schijn en wezen uit elkander te houden. Hoewel wij rechtsverandering in het volkenrecht als een reëel probleem hebben leeren kennen, zullen wij dus, wanneer wij de bovenbedoelde discussie volgen, op onze hoede moeten zijn voor tendentieuze voorstellingen van zaken en onheldere terminologie.

Het laatste gevaar dreigt reeds terstond, wanneer men de statiek van het recht stelt tegenover de dynamiek van het feitelijke gebeuren in de samenleving en daarmee het recht, als „statisch”, voor het maatschappelijk gebruik min of meer wil disqualificeeren. Deze terminologie is ontleend aan de natuurwetenschappen en haar gebruik op juridisch terrein is verwarrend; men kan waarschijnlijk in geen enkele wetenschap tot zuivere begripsbepalingen komen met behulp van termen, aan een andere wetenschap ontleend. Wel kunnen deze begrippen, juist door hun buitenjuridische afkomst, op het recht een licht- en schaduwwerking tot stand brengen, die min of meer verrassend kan zijn, maar een principieele tegenstelling kan men er binnen den kring der rechtswetenschap niet mede formuleeren. Men zou het gebruik der woorden „statisch” en „dynamisch” volkenrecht

dan ook als een poging van revisionistische schrijvers kunnen beschouwen om aan de politieke aspiraties van bepaalde landen een quasi-wetenschappelijke basis te verschaffen, waarbij het woord „dynamisch” als zwaar met sentiment geladen modewoord alleen met het oog op zijn politieke werking tot shibboleth was uitverkoren, indien deze woorden niet reeds veel eerder in de rechtswetenschap waren gebruikt. In de historische rechtsschool werd reeds de statiek van het natuurrecht tegenover de dynamiek der rechtsontwikkeling geplaatst. En Kelsen heeft in zijn „Allgemeine Staatslehre” het gelden der rechtsorde als statiek gesteld tegenover haar tot-stand-komen als dynamiek. Deze laatste onderscheiding is met name door Josef Kunz op het volkenrecht toegepast; vooral door zijn toedoen ¹⁾ en door de geschriften van Fischer Williams ²⁾ is thans de discussie ontstaan in de literatuur over een statisch en dynamisch volkenrecht. Het feit, dat het gebruik van deze terminologie in de rechtswetenschap dus geen bedenkfel is van revisionisten, maakt het noodzakelijk voor deze discussie niet a priori het oor te sluiten. Of het vraagstuk der rechtsverandering veel verder is gebracht door het invoeren van deze algemeene onderscheiding, kan daarna onder het oog worden gezien.

Kunz ³⁾ maakt merkwaardigerwijze een tegenstelling tusschen het volkenrecht van vóór den oorlog als een statisch recht, en het volkenrecht van na den oorlog als een dynamisch recht in beginsel. Zoo sterkt acht hij het accentverschil tusschen het recht van vóór 1914 en dat van na 1919, dat z.i. zulk een tegenstelling gerechtvaardigd is. Het statisch karakter van het oude volkenrecht manifesteerde zich in het voortdurende streven den status quo te handhaven, zonder dat het er toe deed, hoe deze status quo was tot stand gekomen. Terwijl in het nationale recht in de meeste grondwetten bepalingen voorkomen omtrent haar wijziging, wetten konden worden veranderd of opgeheven door de wetgevende macht en in velerlei vorm de eigendoms-

1) Zie zijn werken „Wilson und Clémenceau”, „Die Revision der Pariser Friedensverträge. Eine völkerrechtliche Untersuchung” en „Statisches und dynamisches Völkerrecht” in Gesellschaft, Staat und Recht, Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstage gewidmet.

2) “Chapters on current international law and the League of Nations”, “International change and international peace” en “Some aspects of the Covenant of the League of Nations”.

3) Zie voor het volgende zijn „Statisches und dynamisches Völkerrecht”.

rechten kunnen worden ingeperkt, tot onteigening toe, was het volkenrecht sedert de 17de eeuw voor een groot deel opgebouwd uit verdragen, die uitdrukkelijk pretendeerden onveranderlijk te zijn en voor eeuwig te gelden. Met name ieder nieuw vredescongres, na een periode van oorlogen, stelde telkens weer een geheel nieuwen status quo vast met deze pretentie van onveranderlijkheid en duurzaamheid. Dat er echter zoovele congressen telkens nieuwe regelingen hebben gemaakt in de afgelopen eeuwen, bewijst reeds dat men niet aan de dynamiek der geschiedenis kon ontkomen. Veranderingen in den status quo werden niet op juridische gronden nagestreefd, want die ontbraken, maar op grond van bepaalde politieke principes, zooals de Monroe-leer, het beginsel van het Europeesche evenwicht of de koloniale compensaties van de 19de eeuw; ook de gevaarlijke leuzen van economische noodzakelijkheid of vitale belangen, natuurlijke of strategische grenzen, nationale roeping of historische rechten behoorden hiertoe. De meest gangbare overgang van een oude naar een nieuwe afbakening van rechten was oorlog. Het geeft te denken, dat het met name steeds vredescongressen zijn geweest, die een nieuwen status quo vaststelden. Na ieder congres stond het recht weer stil, handhaafde den status quo, verzekerde het bestaande. Tot er weer een oorlog kwam, die het dwong een radicalen sprong te maken, om dadelijk weer te verstarren in zijn nieuwe gestalte. „Natura non facit saltum”, maar het recht deed niets anders. Omdat er geen rechtsnormen of rechtsmethoden bestonden om verdragen te wijzigen of internationale wantoestanden te saneeren, moesten de staten, wanneer de partijen niet vrijwillig tot overeenstemming konden komen, zichzelf helpen. Zoo bestond er een onmiddellijk verband tusschen het ontbreken van rechtsnormen, op grond waarvan veranderingen in de geldende rechtsverhoudingen konden worden tot stand gebracht, en oorlog. In dit pleidooi van Kunz zit een kern van waarheid ¹⁾, maar men zal er niet bij moeten vergeten, dat zijn uiteenzettingen als oratio pro domo zijn bedoeld; Kunz richt zich met zijn theoretische bezwaren tegen de vredesverdragen van 1919. In Duitschland doen al sinds jaren theorieën opgeld, waarin de „Fransche statiek” wordt gesteld

1) c. f. van Vollenhoven, „Du droit de paix”, p. 191 en Anathon Aall, „Das Leben des Rechtes und das internationale Friedensgericht” in Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVI, 1931—32, p. 594, die beiden in dit verband verwijzen naar het Mantsjoerische conflict.

tegenover de „Duitsche dynamiek”. Op die manier dreigt een kleine waarheid een groote leugen te worden en zou iedere verliezende partij haar protest kunnen kleeden in een aanval op de structuur van het recht ¹⁾. Dat het „statische” element in het recht juist met de rechtszekerheid correspondeert, dwingt tot de noodige voorzichtigheid ten opzichte van een dergelijke critiek. In hoeverre de critiek juist is, zullen wij, na Kunz' betoog verder te hebben gevolgd, nader onder het oog zien.

Met de oprichting van den Volkenbond begint, volgens Kunz, de periode van het nieuwe „dynamische” volkenrecht. Natuurlijk zijn in het Pact van den Volkenbond verschillende artikelen opgenomen, die handhaving van den status quo beoogen; in artikel 10 is bepaald, dat de territoriale status quo en de bestaande politieke onafhankelijkheid van ieder Volkenbondslid door alle andere moet worden gerespecteerd en gehandhaafd; in artikel 11 wordt den Volkenbond de plicht opgelegd iederen oorlog te voorkomen; in de artikelen 12 tot en met 15 wordt een procedure voor slechting van geschillen voorgeschreven, terwijl in artikel 16 sancties zijn voorzien tegen den staat, die in strijd met het bepaalde in de vorige artikelen toch tot oorlog overgaat.

De status quo wordt dus niet alleen in beginsel volledig gegarandeerd, maar het gebruikelijke middel om tot wijziging ervan te komen, de oorlog, wordt bovendien juridisch zeer bemoeilijkt. Deze bepalingen hebben het nieuwe volkenrecht schijnbaar veel „statischer” gemaakt dan het oude, maar er staan andere bepalingen in het Pact, die op het tegendeel wijzen.

De artikelen 11 en 15 geven een ruime gelegenheid voor bemiddeling, zoodat een oplossing van internationale moeilijkheden buiten den juridischen status quo om mogelijk is; onder de pressie van de gezamenlijke Volkenbondsleden kan een herziening van hun verdragsverhouding door twee vijandige partijen zeer wel moeten worden aanvaard. In dit verband herinneren wij er aan, dat het Lytton-rapport, dat op grond van artikel 14 lid 4 door den Volkenbond als bemidde-

1) In Kunz' gedachtengang zijn Wilson's denkebeelden dynamisch, terwijl Clémenceau als exponent van het oude statische volkenrecht wordt gezien. Men kan echter even goed Wilson's natuurrechtelijke, al te logische, beginselverklaringen statisch noemen en Clémenceau's taaie vechtlust voor de concrete veiligheid van Frankrijk dynamisch. Het gebruik van deze terminologie leidt tot uiterst slordige begripsbepalingen.

lingsvoorstel werd aangenomen, een regeling aanbeval, welke tot vele verdragsherzieningen zou hebben geleid. De procedure en het uitgewerkte voorstel waren beide aanwezig, maar de pressie ontbrak.

Het artikel echter, dat Kunz doet spreken van een dynamisch volkenrecht, is artikel 19: „L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde”. Kunz ziet in artikel 10 den exponent van de statiek van het nieuwe volkenrecht, in artikel 19 dien van de dynamiek; zij houden elkaar in evenwicht. Maar ook historisch is er verband. In het oorspronkelijke ontwerp van Wilson bevatte artikel 10, behalve de bovengenoemde garantie van den status quo, nog de volgende belangwekkende passage: „... but it is understood between them that such territorial readjustments, if any, as may in the future become necessary by reason of changes in the present racial conditions and aspirations, or present social order and political relationships, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgment of three-fourth of the delegates be demanded by the welfare and manifested interest of the people concerned, may be effected, if agreeable to these peoples”. Deze wel zeer vèrstrekkende gedachte heeft Wilson, zooals te verwachten was, niet kunnen doorzetten. Het is echter wel merkwaardig, dat een dergelijke bepaling serieus ter sprake is gebracht; scherp en juist voorzag Wilson de impasse, waarin een internationale situatie zou kunnen geraken, juist nu de gemeenschappelijke rechtshandhaving vorderingen ging maken, indien geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt omtrent de wenschelijkheid of de wijze van rechtsverandering.

Maar een dergelijk voorstel is even „weltfremd” als wijs; zou men werkelijk moeten wenschen, dat het zelfbeschikkingsrecht der volken een regel van positief recht zou worden en dat een meerderheid van staten een minderheid bindende beslissingen zou kunnen opleggen? De gevolgen van de gedachte van het zelfbeschikkingsrecht, toegepast op territoriaal gebied, kunnen wij zien in den Poolschen corridor en Opper-Silezië, voor de toekomst twee der meest hopelooze internationale kwesties; en wat zou men met de gedachte van het zelfbeschikkingsrecht in koloniale verhoudingen moeten beginnen? Men kan niet bij wijze van rechtsbeginsel een natuurlijk recht van zelf-

beschikking proclameeren, omdat het, afgezien van zijn aanvechtbare principieele juistheid, een poging zou zijn tot formuleering van dat natuurrecht, dat in de geschiedenis het stellige recht telkens ter zijde heeft gesteld, maar dat alleen een norm kan zijn voor concrete volkeren in concrete situaties en juist niet als algemeen geldend binnen den kring van het stellige recht kan worden gehanteerd. De gedachte der zelfbeschikking kan hoogstens ter oriëntteering dienen bij rechtspolitieke overweging. Bovendien rijst terstond de vraag, wat voor zelfbeschikking is bedoeld; onafhankelijkheid, autonoom régime, grensverschuiving? En wie zal daarover beslissen?

Ook het denkbeeld territoriale wijzigingen bij meerderheid van stemmen mogelijk te maken, kan in een rechtsorde van onafhankelijke staten niet worden geduld, omdat de meerderheid geen enkele verantwoordelijkheid voor de minderheid draagt en zich dus te gemakkelijk ten koste van de minderheid uit een moeilijkheid kan redden. Ofschoon menige „minderheid” zich onder pressie in territoriale wijzigingen heeft moeten schikken, zou het middel in dit geval even erg zijn als de kwaal; zoo mechanisch moet men niet kunnen beschikken over wat in den regel toch historisch en organisch is geworden. En hoe zou men zich de uitvoering van deze vreemde wetgeving anders moeten denken dan door middel van geweld, het middel dat men juist had willen vermijden?

De bezwaren tegen Wilson's denkbeelden liggen voor het grijpen, zoodat zij als ondeugdelijk zijn verworpen, maar het Volkenbondspact heeft geen andere normen kunnen aanwijzen om tot verandering van den status quo te komen; het huidige artikel 19 is van het verdwenen gedeelte van artikel 10 niet meer dan een rudiment. „L'Assemblée péut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde”. In dit artikel worden de beide mogelijkheden eener wanverhouding tusschen recht en werkelijkheid genoemd. Het gevaar, dat het recht van de werkelijkheid vervreemdt en zijn greep op het leven verliest, zooals wij dat in hoofdstuk III voor het Mantsjoerijsche geval hebben kunnen constateeren, wordt voorzien in de woorden „des traités devenus inapplicables”. En het gevaar, dat de eischen van de werkelijkheid het recht dreigen opzij te zetten, zooals wij dat in hoofdstuk II voor de Japansche penetratie hebben nagegaan,

wordt voorzien in de woorden „des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde”. In beide gevallen kan een verandering van den bestaanden rechtstoestand onder het oog worden gezien.

Maar artikel 19 doet niets anders dan een moeilijkheid signaleeren, het lost haar niet op. Het artikel bindt niemand en ontbindt niets. De Assemblée kan alleen tot een nieuw onderzoek uitnoodigen; onzeker is, of daartoe eenstemmigheid is vereischt; de Assemblée mist het recht het onderzoek zelf in te stellen; de uitnoodiging is voor de betrokken staten niet bindend, zij behouden het recht te weigeren en kunnen a fortiori niet gedwongen worden het over een bepaalde oplossing eens te worden. Met vele voorbehouden omkleed wordt de mogelijkheid schoorvoetend opgeworpen, *dat* het nodig kan zijn het recht aan veranderde omstandigheden aan te passen, maar *hoe* dit laatste moet gebeuren, wordt niet gezegd.

Dat dit artikel het recht geeft, van het hedendaagsche volkenrecht in tegenstelling tot dat van vóór 1914, te spreken als van een dynamisch volkenrecht is een overdrijving, die wij voor rekening van Kunz laten. Kunz stelt zich op het standpunt, dat door dit artikel voor het eerst in het volkenrecht is erkend het beginsel, dat verandering noodzakelijk kan zijn, en hij acht dit een principieele winst van de grootste beteekenis. De Volkenbond heeft de oorlogsmogelijkheden willen beperken: dan brengt het noodzakelijke evenwicht van het Pact, dat de grondwet voor de internationale rechtsgemeenschap wil zijn, ook met zich mede, dat de conflictmogelijkheden worden beperkt. De ernstigste conflicten waren juist diegene, waarbij een verandering in den territorialen status quo werd nagestreefd; een procedure om dergelijke veranderingen mogelijk te maken, is dus uit een oogpunt van systematiek in het Pact een gebiedende eisch. Hoe meer het volkenrecht den oorlog bemoeilijkt, hoe meer dynamische elementen het automatisch in zich moet opnemen; zoo maakt het Kellogg-pact met zijn oorlogsverbod eigenlijk een verandering van artikel 19 in een verplichte procedure noodzakelijk.

Nu hechten wij weinig aan de sluitende systematiek van het Volkenbondspact en de groote principieele beteekenis, die Kunz aan artikel 19 toekent, ontgaat ons; de erkenning in het Pact, dat wijziging van verdragen nodig kan zijn, voegt geen enkel nieuw element aan het volkenrecht toe, maar pleit alleen voor het realiteitsbesef van de

ontwerpers van het Pact. Dat geen materieele criteria in artikel 19 voorkomen, op grond waarvan wijziging van verdragen of verandering van internationale verhoudingen zou kunnen worden gevorderd, is een gevolg van het feit, dat alleen in concreto kan worden aangegeven, in welken zin geldend recht moet worden veranderd. Een bevredigend criterium, volgens hetwelk veranderingen in den status quo zouden moeten worden aangebracht, is in het huidige volkenrecht, met zijn nog zoo korte ervaring, niet aan te geven. Men zal er in alles, wat over een z.g. dynamisch volkenrecht is geschreven, ook tevergeefs naar zoeken. En zelfs indien een materieel criterium voor wijziging van een internationale situatie tot een regel van positief recht zou worden gemaakt, door het uitdrukkelijk in een verdrag op te nemen, b.v. het zelfbeschikkingsrecht, zou het nog slechts een regulatief element vormen in een procedure, maar niet een regel van materieel recht, welke slechts behoefde te worden toegepast om een nieuwe internationale situatie in het leven te roepen. Wil men ander recht dan het geldende recht, dan moet men geen rechtstoepassing vragen, maar nieuwe wetgeving, tenzij men zich tevreden kan stellen met een nietigverklaring van een verdrag of een andere interpretatie. Verder kan een rechter niet gaan, omdat voor hem slechts *ius constitutum* geldt; wie rechtsverandering vraagt, beweert niet een recht te hebben, maar wil juist rechtswijziging te zijnen behoeve, d.w.z. *ius constituendum*.

Daarom is het misleidend te spreken van een dynamisch volkenrecht, omdat het er toe leidt, rechtspraak en wetgeving, recht en rechtspolitiek, norm en wensch op ongeoorloofde manier te vermengen; het zou de slechtste dienst zijn, dien men het volkenrecht kan bewijzen. Wel kan de internationale rechter in sommige gevallen naar onbeschreven normen rechtspreken en daarmee aan wenschen tot verandering in een situatie tegemoet komen; ook laat zich een internationale wetgeving denken, die staten ook zonder hun toestemming zou binden. Deze beide gedachten kan men dan ook terugvinden in de ontwikkeling, welke de internationale geschilslechting in de afgelopen jaren heeft genomen. Wij zullen daarom nog zeer in het kort nagaan, welke nieuwe mogelijkheden de geschilslechting heeft gekregen en welke mogelijkheden men heeft overwogen. Wij kunnen niet meer dan een enkele vluchtige verwijzing geven naar dit onderwerp; een grondige behandeling vordert een uitvoerige, afzonderlijke studie.

c - Geschilslechting

Wanneer men komt te staan voor „des traités devenus inapplicables” en „des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde”, heeft men te doen met geschillen. Het volkenrecht kent drie soorten geschilslechting, n.l. rechtspraak, arbitrage en conciliatie. Hiervan zijn rechtspraak en arbitrage in beginsel voor rechtsverandering onbruikbare methoden, omdat een internationale rechter op de basis van het geldende recht moet beslissen en dus een eischer, die niet pretendeert een recht te hebben, maar juist rechtswijziging vraagt, zal moeten afwijzen. Toch zijn ook voor rechtspraak en arbitrage sedert den wereldoorlog wel nieuwe perspectieven geopend, die ons onderwerp raken.

Voor de internationale rechtspraak is dit het geval in het beroemde artikel 38 van het statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie. In het eerste lid van dit artikel staat, dat het Hof rechtspreekt op grond van verdragen, gewoonten, algemeene rechtsbeginselen en subsidiair als hulpmiddel, van rechtelijke uitspraken of doctrine. Het tweede lid voegt daaraan de vermaarde machtiging aan het Hof toe om, indien de partijen dat eenstemmig willen, *ex aequo et bono* te beslissen. De drie eerste rechtsbronnen vormen het recht zelf, waaraan het Hof een hem voorgelegd geval moet toetsen; een beslissing *ex aequo et bono* zou echter aan menigen eisch tot rechtsverandering tegemoet komen. Maar daartoe is tevoren wilsovereenstemming tusschen de partijen noodzakelijk en wanneer een dergelijke wilsovereenstemming in de praktijk kan worden bereikt, is het geschilpunt zonder twijfel van weinig belang; als middel om een nieuwe afbakening van rechten tot stand te brengen in gespannen internationale situaties, heeft men aan artikel 38 niets. Is het echter niet merkwaardig, dat in een zoo belangrijk stuk als het statuut van het Internationale Hof een beslissing *ex aequo et bono* ter sprake wordt gebracht? Men kan hierop alleen maar antwoorden, dat het volslagen onzeker is, wat onder de hier bedoelde beslissing *ex aequo et bono* moet worden verstaan; het Hof zelf heeft er zich nooit over uitgesproken en in de literatuur ontmoet men bijna evenveel verschillende meeningen als schrijvers ¹⁾. De gedachte, geschillen *ex aequo et bono* te doen beslissen, heeft behalve in het statuut van het Hof in sommige ver-

1) c. f. Verzijl's bespreking van „Die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen des ständigen Internationalen Gerichtshofes” van Härle, in Themis 1934.

dragen haar weg gevonden en gaat als een lentebelovende zwaluw door het naoorlogsche volkenrecht. Maar zij heeft iets schimmigs behouden; de woorden schijnen meer dan zij zijn; zoo gauw men hen op hun zin wil beproeven, glippen zij tusschen de vingers door. Voor de internationale samenleving zullen zij voorloopig woorden blijven. Het Protocol van Genève bevatte in zijn art. 4, met aanvulling van art. 15 van het Pact, eveneens een voor het volkenrecht nieuw element, dat deed denken aan internationale wetgeving. Wanneer de poging van den Raad tot beslechting van een geschil langs zuiver bemiddelenden weg, op den voet van lid 3 van art. 15 van het Volkenbondspact, zou zijn mislukt, zou de Raad, alvorens tot de eigenlijke procedure over te gaan, moeten trachten de partijen te bewegen het geschil naar arbiters te verwijzen. Dit zou onder drang van den Raad zelfs mogelijk zijn, indien slechts één der partijen daarin zou toestemmen. Zouden geen van beide partijen tot arbitrage bereid zijn, dan zou de Raad op den normalen voet van art. 15 lid 4 en vlg. van het Pact de procedure moeten openen en tot de vaststelling van een „rapport” moeten komen, dat dan voortaan bij eenstemmigheid van den Raad (de partijen niet meegerekend), voor de betrokken landen verbindend zou zijn. Zou de Raad niet eenstemmig in zijn oordeel zijn, dan zou het geschil alsnog aan arbiters moeten worden voorgelegd. Het Protocol voorzag dus een bepaald geval, waarin de eenstemmige Raad bindend een beslissing zou kunnen treffen, eventueel buiten het stellige recht om. De gedachte van een orgaan, dat staten ook tegen hun wil zou kunnen binden, wat Wilson ook reeds had gewild, kwam dus wederom een oogenblik binnen den kring der serieuze overwegingen.

In hoeverre ook de beide tusschengeschoven arbitrage-vormen van den „eersten” en den „tweeden graad” rechtens tot beslissing in strijd met den bestaanden rechtstoestand konden leiden, schijnt twijfelachtiger. Vast staat, dat, indien een der partijen een beroep zou hebben gedaan op de exceptie van uitsluitende competentie (art. 15, lid 8, van het Pact), de arbiters dat beroep naar het Gerechtshof zouden hebben moeten verwijzen en aan diens advies gebonden zouden zijn geweest, zoodat, bij toewijzing van die exceptie, geen rechtswijziging mogelijk zou zijn geworden. Voor andere gevallen was het minder duidelijk (verg. art. 4, 2°, c en art. 5 van het Protocol), maar ook in dat geval zou wel het beginsel gezegevierd hebben, dat

later in de Locarno-arbitrage-tractaten van 1925 tusschen Duitschland eenerzijds, Polen en Tsjechoslowakije anderzijds als vanzelfsprekend is vooropgesteld, in dezen vorm:

„Constatant que le respect des droits établis par les Traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux; D'accord pour reconnaître, que les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement”, enz. Wij behoeven er echter niet verder op in te gaan, het Protocol is op papier gebleven. De Algemeene Acte openens de vreedzame regeling van internationale geschillen ¹⁾, welke op 26 September 1928 door de Volkenbondsvergadering werd vastgesteld, bevat een regeling voor de slechting van belangen-geschillen; ieder geschil, dat niet langs den diplomatieken weg kan worden opgelost, zal onderworpen worden aan een conciliatieprocedure. Een permanente conciliatie-commissie of een commissie-ad-hoc moet voorstellen doen ter verzoening van partijen; het voorstel behoeft geen rekening te houden met de tusschen partijen geldende rechtsverhouding, maar is dan ook voor de betrokken staten niet bindend. De bedoeling is geen andere, dan na een onpartijdig onderzoek naar de feiten een mogelijke oplossing aan de hand te doen naar billijkheid. De verwijzing van een geschil naar zulk een conciliatie-commissie doet bovendien tijd winnen en geeft den partijen de gelegenheid van haar eerste verontwaardiging te bekoelen.

Mislukt de conciliatieprocedure en gaat het geschil den weg der arbitrage volgens het IIIde hoofdstuk op, dan blijkt uit art. 28, dat ook voor arbiters toepassing van het geldende recht weer voorop staat; alleen bij ontstentenis van regels, als in art. 38, lid 1, van het statuut van het Hof opgesomd, komt een beslissing *ex aequo et bono* in aanmerking.

Hoe weinig de Staten tot deze laatste mogelijkheid bereid zijn, blijkt in dit verband treffend uit de houding van ons eigen land: juist om die *ex aequo et bono* - bevoegdheid van de arbiters heeft Nederland hoofdstuk III van de Acte van Genève afgewezen. Daartegenover staat, dat de groote meerderheid der onderteekenaars die bevoegdheid juist wel op den koop heeft willen toenemen, vermoedelijk uit de tegenovergestelde overweging, dat er wel zelden gevallen zullen

1) c. f. Fischer Williams, „International change and international peace”, p. 43 en vlg.

voorkomen, waarin geen der in art. 38, lid 1, van het statuut van het Hof opgesomde toepasbare regelen en beginselen aanwezig zal zijn en arbiters dus vrij worden. Het papier is geduldig en de uiterst gedetailleerde procedures van de Algemeene Acte zijn tot geldend recht geworden, maar niemand gelooft in haar beteekenis.

De bespreking van de Algemeene Acte bracht ons reeds op het instituut der conciliatie-commissie. Deze commissie bieden het groote voordeel, een onpartijdige oplossing aan de hand te kunnen doen buiten het recht om, en dus een concreet voorstel voor verandering van recht ter tafel te kunnen brengen; het is echter niet meer dan een voorstel; de staten blijven geheel vrij het naast zich neer te leggen. Conciliatie is dus niet een middel om tot rechtsverandering te komen ook tegen den wil van belanghebbende staten; principieel is het dus geen nieuwe methode. Maar het is de eenige logische mogelijkheid, wanneer men tegelijkertijd aan de onbeperkte souvereiniteit moet vasthouden en op vreedzame wijze internationale veranderingen wil bewerkstelligen. Als algemeene procedure schijnt conciliatie op het eerste gezicht dan ook aangewezen om in de behoefte aan rechtsverandering tegemoet te komen; de conciliatie-commissies hebben zich sedert den wereldoorlog in een toenemende populariteit verheugd, zoodat er op het oogenblik honderden bestaan. Er is echter één ding, dat ernstig te denken geeft met betrekking tot deze commissies: er heeft er nog nauwelijks ooit één praktisch gewerkt.

Toch laat de gedachte aan een orgaan, dat in een internationaal geschil een oplossing naar billijkheid aan de hand kan doen, de volkenrechtelijke discussie niet los. De literatuur over dit onderwerp vermenigvuldigt zich; de „Conférence des hautes études internationales” wijdt de laatste twee jaren een internationaal onderzoek aan het vraagstuk van „peaceful change” (conferenties van Madrid, 1936; Parijs, 1937) en allerlei projecten voor bemiddelingsprocedures, een „International Court of Equity” en dergl. doen de ronde. Wij zullen één project weergeven, dat het dilemma, waarin het probleem der rechtsverandering zich bevindt, duidelijk doet zien ¹⁾.

Wanneer een internationaal geschil ontstaat, waarbij een der partijen verandering van het geldende recht vraagt, behooren voor een

1) c. f. het artikel van A. Decencière-Ferrandiére, „Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux”; in de *Revue Générale de Droit International Public*, 1929, p. 416.

juiste oplossing twee verschillende overwegingen in aanmerking te worden genomen, n.l. het positieve recht en de billijkheid. Voor deze taak zijn twee organen noodig; het zou onjuist zijn twee totaal verschillende beoordeelingen door één orgaan te doen geschieden; Decencièrre-Ferrandièrre ziet hierin o.a. een bezwaar van den Raad van den Volkenbond. Een orgaan van juristen, een rechtbank, moet een rechtsbeslissing nemen; een orgaan van leeken moet het geschil in zijn geheel, dus ook naar zijn politieke zijde, onderzoeken en zijn beslissing baseeren op billijkheid. De procedure zou als volgt moeten verlopen: wanneer directe onderhandelingen tusschen de betrokken landen geen resultaat hebben opgeleverd, moet eerst vonnis worden gewezen door het orgaan, dat op grond van het positieve recht rechtspreekt, maar dit vonnis zou pas van kracht mogen zijn, als het „billijkheids”-orgaan zich ermede zou hebben vereenigd. Dit laatste moet het vonnis van den rechter kunnen schorsen. Daardoor zou het den rechter gemakkelijk vallen enkel en alleen recht te spreken, zonder zich te bekommeren om de eventueele ongewenschtheid van zijn vonnis. En zou het vonnis inderdaad als onbillijk moeten worden beschouwd, omdat het recht, waarop het steunt, onbillijk is of is geworden, dan zou tevens de aandacht der publieke opinie er met nadruk op zijn gevestigd, zoodat de duidelijke onvolmaaktheid van het geldende recht de staten tot ingrijpen zou bewegen. Het vonnis zou echter nog niet van kracht zijn en dus nog geen kwaad kunnen doen. Het geschil zou daarna in de „billijkheids”-phase moeten komen en overgaan in een conciliatieprocedure. Zou deze bemiddeling geheel mislukken, dan zou het „billijkheids”-orgaan een beslissing moeten nemen, waarbij het of het vonnis van den rechter van kracht verklaart, of de schorsing van dit vonnis voor een beperkten tijd verder verlengt; het zou mogelijk moeten zijn sommige bestanddeelen van het vonnis wel, andere niet te schorsen. Het hangende vonnis zou een pressie op partijen uitoefenen, welke een schikking zou bevorderen. Zou ten slotte toch geen schikking kunnen worden getroffen, dan zou het vonnis van den internationalen rechter definitief van kracht zijn en het recht zijn loop nemen.

Wij noemden dit plan alleen bij wijze van voorbeeld. Het zou niet moeilijk zijn tegen een dergelijk voorstel bezwaren in te brengen, maar het plan vereenigt rechtspraak en conciliatie in één procedure en geeft daarmede duidelijk de beide polen aan, waartusschen het

vraagstuk der rechtsverandering zich beweegt. Geen enkel groot internationaal geschil zal ooit behoorlijk kunnen worden geregeld, zonder dat tegelijkertijd het recht wordt gehandhaafd en nieuw recht wordt tot stand gebracht volgens het criterium der billijkheid. Wij hebben het gedemonstreerd gezien aan de Japansche penetratie in Mantsjoerije.

Maar waarom leven de conciliatiecommissies alleen nog maar op papier? En waarom doet het „billijkheids”-orgaan in het plan van Decencière-Ferrandière, of zooals men een dergelijk orgaan dikwijls aangeduid vindt, een „equity-court”, ons zoo bloedeloos aan? Het komt ons voor, dat de conciliatiecommissies, welke in het naoorlogsche volkenrecht naar voren zijn geschoven om zorg te dragen voor de veranderingen in het internationale leven, niet voor haar taak zijn berekend om verschillende redenen.

In de eerste plaats omdat de taak voor een bevredigende regeling veel te moeilijk is; hoe moet men in een samenleving van staten, die tegen hun wil niet juridisch kunnen worden gebonden, een wijziging van verdragen of van territoriale situaties doorvoeren, als zij zulk een wijziging niet willen, anders dan door dwang, waarvan een recente ervaring nog versch achter ons ligt? Conciliatie kan de besprekingen effenen, meer niet.

Dat de taak te groot is voor het middel kan echter, wanneer er geen andere mogelijkheden zijn, geen argument tegen conciliatie opleveren. De conciliatieprocedure heeft echter zelf bezwaren, welke ook aan de vele pacts, conventies en protocollen kleven van de laatste jaren; is het wel waar, dat een algemeene procedure tot betere resultaten leidt dan onderhandelingen door een instantie-ad-hoc, waaraan de handen door geen enkele vormverplichting zijn gebonden? De verfijnde procedures van het Protocol van Genève, van de Algemeene Acte van 1928 of van een project als van Decencière-Ferrandière verhouden zich tot de internationale werkelijkheid als een le Nôtre-tuin tot de jungle. Het naoorlogsche volkenrecht is in veel opzichten accuraat in kleinigheden, logisch en omslachtig als alle bureaucratie, maar boezemt in zijn zorgvuldigheid weinig vertrouwen in ¹⁾. Men kan wel zeggen, dat er nog geen enkele bemiddelingsprocedure is

1) c. f. Fischer Williams, "International change and international peace", p. 51.

voorgesteld, die de procedure van het Volkenbondspact belangrijk zou verbeteren.

Als voordeel van een conciliatie-orgaan wordt vooral genoemd, dat het onpartijdig is en dus een billijk voorstel ter tafel kan brengen. Wij kunnen echter ook hieraan niet veel hechten. In de praktijk zal een orgaan van niet-verantwoordelijke, neutrale personen, tenzij in betrekkelijk onbeteekenende zaken, geen enkel gezag genieten. Een rechtbank heeft gezag, omdat zij in dienst staat van het recht. Maar zou een orgaan, dat rechtspolitiek moet bedrijven, eenig gezag hebben? Wanneer het om politiek gaat, heeft men staatslieden noodig en geen leken; en wanneer er politieke beslissingen moeten worden genomen, kan dit alleen geschieden door de verantwoordelijke personen, die voor de uitvoering moeten zorg dragen. Slechts in den vorm van voorlichting door deskundigen kan een onpartijdig orgaan goede diensten doen, voor beperkte en concrete opdrachten.

Het meest principieele bezwaar tegen de conciliatieprocedure is echter wel, dat het redelijke als zoodanig geen gezag heeft. Een voorstel, moge nog zoo billijk of aannemelijk zijn, de internationale samenleving zal het in vele gevallen niet aannemen.

Daarom gelooven wij niet, dat conciliatie een middel is met een groote toekomst. De geschilslechting is óf een kwestie van rechtspraak, óf een kwestie van politiek. En zolang de politiek met grove middelen moet werken, en wie kan dat voor het oogenblik ontkennen, is er voor fijnere internationale leefregels weinig kans. Wij kunnen dan ook niet zien, dat het probleem der rechtsverandering sedert den wereldoorlog een stap nader tot zijn oplossing is gekomen. Nieuw is alleen, dat de oogen er voor zijn geopend. Alle hierboven geleverde critiek op mogelijke oplossingen is dan ook niet kleineerend bedoeld, maar wil niet anders zijn dan een poging eenige der misverstanden, die ons probleem van alle kanten omringen, uit den weg te ruimen.

SLOTWOORD

Het zal wel niemand verbazen, dat ons onderzoek naar de mogelijkheden van vreedzame rechtswijziging ons temidden van groote moeilijkheden laat staan. Bij iedere mogelijkheid, die wij hierboven onder het oog zagen, stuitten wij al spoedig op bezwaren, die als een muur het verder gaan beletten.

Processen als de Japansche penetratie in Mantsjoerije zullen ook in de toekomst niet tegen te houden zijn; wie het anders denkt wil de werkelijkheid niet onder de oogen zien. Tegelijkertijd is het duidelijk, dat een beslissing op basis van het geldende recht dergelijke processen nooit tot een bevredigende oplossing zal kunnen brengen. Dus zelfs indien alle internationale geschillen door het recht zouden worden beslist en de staten bereid zouden zijn zich aan het recht te onderwerpen, zou er nog geen einde aan de moeilijkheden zijn.

Rechtspraak naar onbeschreven normen, met name een beslissing *ex aequo et bono*, schijnt op het eerste gezicht een middel te kunnen zijn, om in de behoefte aan rechtswijziging te voorzien. Maar wat onder de billijkheid als rechtsbron bij de rechtstoepassing moet worden verstaan, is volslagen onzeker. En zou men een „Court of Equity” nog wel als een rechtbank kunnen beschouwen? Het zou veeleer een internationaal besturend orgaan zijn, indien zijn beslissingen bindend zouden zijn. Welk land zal echter een dergelijk orgaan boven zich willen erkennen?

Hetzelfde geldt voor de gedachte bij meerderheid van stemmen voor alle betrokken landen bindende beslissingen te laten nemen door de Volkenbondsvergadering. Geen enkel land wil zich laten binden tegen zijn wil. Daartegen verzet zich de souvereiniteit, die zich wel door het internationale recht wil laten begrenzen en in haar handelingen laten bepalen, maar die een internationaal bestuur verwerpt.

Toch is logisch geen andere oplossing voor het probleem der rechtsverandering denkbaar, dan een bindende *ex aequo et bono*-beslissing

of een besluit van een meerderheid van staten, dat voor de minderheid verbindend zou zijn. De weg, dien het naoorlogsche volkenrecht is ingeslagen bij zijn pogingen, de internationale geschilslechting te verbeteren, is dan ook niet onjuist. Maar op dien weg ontmoet men onmiddellijk als onoverkomelijke hindernis voor iedere werkelijk afdoende oplossing de onaantastbaarheid van de souvereiniteit.

Men kan omtrent de wenschelijkheid van het naast elkander bestaan van volkomen onafhankelijke staten disputeeren, maar men kan het feit niet loochenen. De souvereiniteit is dan ook niet een soort misverstand, dat uit den weg geruimd moet worden, maar de historische vorm, waarin de volkeren elkander ontmoeten. Het is denkbaar, dat in de toekomst de internationale rechtsgemeenschap de vrijheid van haar individueele leden aan enkele meerdere beperkingen zal kunnen onderwerpen, dan thans het geval is, die vrijheid zelf zal men echter moeten blijven ontzien.

Een internationaal besturend orgaan met groote bevoegdheden — de eenige logische oplossing van het probleem der rechtsverandering — laat zich op het oogenblik niet denken en men zou alle redenen hebben, het ten sterkste te wantrouwen; immers het zou de vrijheid der volkeren moeten beperken in een mate, die het middel veel ernstiger deed zijn dan de kwaal; er zou misschien rust op aarde zijn, maar het zou de rust zijn van een dictatoriaal bewind, de rust der onvrijheid. Wij behoeven er echter niet over te spreken; een beperking der vrijheid in zulk een mate, dat het probleem der rechtsverandering werkelijk als opgelost zou kunnen worden beschouwd, is ondenkbaar en in hooge mate onwenschelijk. Rechtsverandering zal een probleem blijven; het zal telkens opnieuw noodzakelijk zijn internationale situaties te wijzigen en het zal dikwijls te laat worden ingezien; het proces zelf zal nooit zonder politieke spanningen verlopen, in vergelijking waarbij de vreedzame hulpmiddelen steeds uiterst beperkt zullen schijnen; het vraagstuk zal bij voortduren de hoogste eischen stellen aan de bekwaamheid van het politieke beleid en het verantwoordelijkheidsgevoel der betrokken landen. Alles wat den weg naar vreedzame rechtsverandering kan effenen moet worden aangegrepen en de internationale samenleving zal moeten blijven zoeken naar de beste methodes en middelen. Maar de structuur van die samenleving, en daarin ligt de moeilijkheid van het vraagstuk, moet worden aanvaard zooals zij is.

Is de gedachte der onbeperkte souvereiniteit dan niet het principiele beletsel voor een geordende samenleving der volken? Wij zouden hierop willen antwoorden met een herinnering aan de geschiedenis van den grootinquisiteur uit „De broeders Karamasoff” van Dostojewski. Dit verhaal bevat een diepzinnigen commentaar op de verzoeking van Christus in de woestijn. De Duivel wijst Hem op de drie middelen, waarmede Hij de menschen volkomen aan Zich zou kunnen binden en hun het aardsche geluk geven; als Hij van steenen brood maakt, zal Hij in hun stoffelijken nood kunnen voorzien; stort Hij zich van de tinnen van den tempel, dan zien zij het wonder en is hun geest voortaan Hem geheel toegedaan. Ten slotte neemt de Duivel Hem mede naar een hoogen berg en toont Hem al de koninkrijken der wereld en hun heerlijkheid; indien Hij de heerschappij daarvan op Zich neemt, zal het geluk der menschheid volmaakt zijn. Maar Hij weigert de menschen door brood en spelen aan Zich te binden en wil hun vrije beslissing; Hij verwerpt ook de heerschappij, die vrede op aarde zou hebben gebracht, en laat de volkeren in hun gevaarlijke vrijheid voortbestaan. Is daarmede de internationale samenleving met haar souvereine staten gesanctionneerd? Neen; hoe zouden wij dat kunnen weten? Dostojewski geeft aan dit oude verhaal een andere beteekenis: de problematiek is ons op geen enkel levensgebied gespaard, ook niet in de internationale samenleving; maar ook de verantwoordelijkheid is ons niet gespaard. En daaraan ontleent onze arbeid in die samenleving zijn zin.

LIJST DER VOORNAAMSTE IN DIT GESCHRIFT AANGEHAALDE
WERKEN

- ANZILOTTI (DIONISIO), „Cours de Droit International”, 1929.
- ARCHIMBAUD (LEON), „La Conférence de Washington”, 1923.
- “Conference on the Limitation of Armament”, Washington, 1922.
- “The Consortium”, Pamphlet no. 40 Division of International Law, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1921.
- DATTA (S. K.), “Asiatic Asia”, Londen, 1932.
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE (A.), „Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux”, Revue Générale de Droit International Public, 1929.
- DUYVENDAK (J. J. L.), „China tegen de westerkim”, tweede druk, 1933.
- “Economic conditions in Japan”, 1933 no. 541 en 1935 no. 604, Department of Overseas Trade, Londen.
- ESCARRA (JEAN), „La Chine et le droit international”, 1931.
- , „La position et les droits du Japon en Mandchourie”, Revue de Droit International, 1932.
- , „Le conflit Sino-Japonais et la Société des Nations”, Bulletins no. 3-4, 1933, van Publications de la Conciliation internationale.
- “Far Eastern Survey”, Fortnightly Research Service, American Council van het Institute of Pacific Relations, 1935 en 1936.
- FRANÇOIS (Mr. J. P. A.), „Handboek van het Volkenrecht”, 1931.
- GOTTSCHALK (EGON), „Die völkerrechtlichen Hauptprobleme des Mandschurei-konflikts”, Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVII, 1933.
- GRONDIJS (Dr. L. H.), „Wat wil Japan?”, 1933.
- “Japan-Manchoukuo Year Book”, 1935 en 1936.
- DE KAT ANGELINO (A. D. A.), „Staatkundig Beleid en Bestuurszorg in Nederlandsch-Indië”, Eerste deel, „Grondslagen en Richtlijnen van Koloniaal Beleid”, 1930.
- KAWAKAMI (K. K.), „Manchoukuo, child of conflict”, 1933.
- KELSEN (HANS), „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre”, 1911.
- KUNZ (JOSEF L.), „Die Krise des Völkerbundes”, Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVI, 1932.
- , „Statisches und dynamisches Völkerrecht”, in Gesellschaft, Staat und Recht, Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstage gewidmet, 1931.
- LATTIMORE (OWEN), “Manchuria cradle of conflict”, 1932.
- , “Empire and exploitation”, Pacific Affairs, Dec. 1934.
- LEDERER (EMIL), “Fascist tendencies in Japan”, Pacific Affairs, Dec. 1934.
- MAC MURRAY, “Treaties and agreements with and concerning China, 1894 — 1919”, 1921.

- "The Manchurian Year Book", 1932 en 1933.
- DE MARTENS (F. G.), „Nouveau recueil général de traités”.
- MENZEL (ADOLF), „Zum Problem Recht und Macht”, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band V, 1926.
- MICHAEL (FRANZ), „Der Streit um die Mandschurei”, Heft 29 uit Abhandlungen des Instituts für Politik, ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Leipzig, 1933.
- MONG (G.), „La position juridique du Japon en Mandchourie”, 1933.
- PRICE (ERNEST B.), „The Manchurians and their New Deal”, Pacific Affairs, Juni 1935.
- , „The Russo-Japanese Treaties of 1907—1916 concerning Manchuria and Mongolia”, 1933.
- RAY (JEAN), „La position, l'oeuvre et la politique du Japon en Mandchourie”, Bulletins nos. 3—4, 1933, van de Publications de la Conciliation internationale.
- „Report of the Commission of Enquiry”, (Lytton-rapport), Series of League of Nations Publications, 1932 (met bijlagen).
- RENGERS HORA SICCAMA (Jhr. Dr. D. G.), „Natuurlijke waarheid en historische bepaaldheid”, 1935.
- SCHOLTEN (MR. PAUL), „Algemeen Deel” in Asser's handleiding voor het burgerlijk recht, 1931.
- , „Beginselen van samenleving”, 1934.
- , „Rechtsbeginselen”, Mededeelingen der Koninklijke Academie van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde, Deel 80, Serie B, No. 6, 1935.
- STRUPP (DR. KARL), „Wörterbuch des Völkerrechts”, 1924.
- VERDROSZ (DR. ALFRED), „Die Einheit des rechtlichen Weltbildes”, 1923.
- , „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”, 1926.
- VERZIJL (MR. J. H. W.), Bespreking van „Die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes”, van Härle, Themis, 1934.
- , „De invloed van staatsrechtelijke voorschriften op de geldigheid van internationale rechtshandelingen”, Weekblad van het Recht, 1934, nos. 12726/7.
- VIOLLIS (ANDRÉE), „Le Japon et son empire”, 1933.
- VAN VOLLENHOVEN (C.), „Du droit de paix”, 1932.
- WILLIAMS (SIR JOHN FISCHER), „Chapters on current international law and the League of Nations”, 1929.
- , „International change and international peace”, 1932.
- , „Some aspects of the Covenant of the League of Nations”, 1934.
- „Wochenbericht des Instituts für Konjunkturforschung” van 5 Februari 1936.
- YOUNG (C. WALTER), „The international relations of Manchuria”, 1929.
- , „Japan's jurisdiction and international legal position in Manchuria”, 1931:
- I. Japan's special position in Manchuria,
 - II. The international legal status of the Kwantung leased territory,
 - III. Japanese jurisdiction in the South Manchuria railway areas.

The first part of the document discusses the general principles of the proposed system, which is designed to be both efficient and cost-effective. It outlines the various components and their interactions, ensuring that the system can be implemented with minimal disruption to existing operations.

The second part details the specific technical requirements and the hardware needed for the system to function properly. This includes a list of recommended components, their specifications, and the estimated costs for each. The goal is to provide a clear and concise guide for anyone responsible for the procurement and installation of the system.









The third part of the document addresses the software requirements and the necessary configurations. It provides a step-by-step guide for setting up the software, including the installation of the operating system, the application software, and the necessary drivers. This section is intended to be a practical reference for the system administrator.

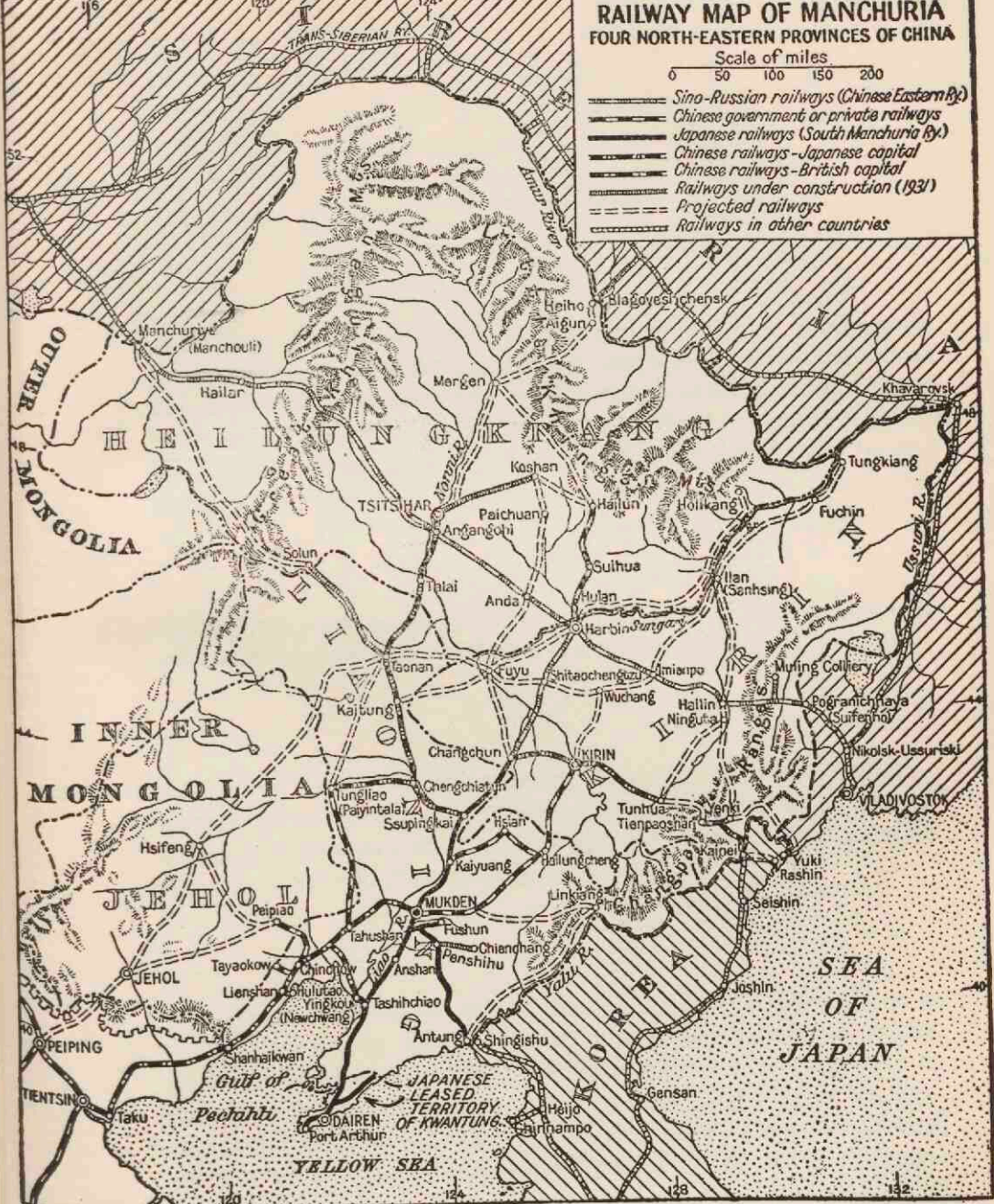
The fourth part discusses the training and support requirements for the system. It outlines the necessary training for the staff who will be using the system, and provides information on the support services that are available. This section is designed to ensure that the system is used effectively and that any issues are resolved quickly.

The fifth and final part of the document provides a summary of the key points and a conclusion. It reiterates the benefits of the proposed system and provides a final recommendation. The document is intended to be a comprehensive guide for anyone involved in the implementation of the system.

RAILWAY MAP OF MANCHURIA FOUR NORTH-EASTERN PROVINCES OF CHINA

Scale of miles
0 50 100 150 200

-  Sino-Russian railways (Chinese Eastern Ry.)
-  Chinese government or private railways
-  Japanese railways (South Manchuria Ry.)
-  Chinese railways - Japanese capital
-  Chinese railways - British capital
-  Railways under construction (1931)
-  Projected railways
-  Railways in other countries



STELLINGEN

I

Japan kon, ter verontschuldiging van zijn optreden in Mantsjoerije in 1931, ofschoon dit volkomen ongeoorloofd was, wijzen op een aantal Chineesche tractaatschendingen en koesterde bovendien eenige billijke wenschen met betrekking tot Mantsjoerije. Voor het optreden van Italië tegen Abessynië in 1935 is echter niet één juridisch of moreel argument te vinden.

II

Bij het Japansche optreden in Mantsjoerije in 1931 hebben gegronde economische overwegingen slechts een ondergeschikte rol gespeeld.

III

Een internationale rechtshandeling, door een een staat vertegenwoordigend orgaan binnen den kring van zijn formeele bevoegdheden verricht, is voor dien staat verbindend, ook indien daarbij constitutioneele normen werden geschonden.

IV

Indien sedert het sluiten eener overeenkomst een verandering in de omstandigheden, in verband waarmede werd gecontracteerd, is ingetreden, welke door de partijen niet in het contract is verdisconteerd, mag de rechter krachtens art. 1374 lid 3 B.W. de rechten en verplichtingen van partijen vaststellen in afwijking van den oogenschijnlijk zin der door hen gebruikte bewoordingen. (Prof. Mr. M. H. Bregstein,

praeadvies voor de Nederlandsche Juristen-Vereeniging 1936.) Ten onrechte heeft daarom b.v. de H.R. bij zijn arrest van 20 Maart 1936, N. J. 1936, No. 412, beslist, dat het bedrag der uitkeering door den man aan zijn gewezen echtgenoot toegezegd, niet kon worden verminderd.

V

Ten onrechte heeft de H. R. in zijn arrest van 28 September 1936, N. J. 1936, No. 936, aangenomen, dat de verplichting zijn schoonouders te onderhouden voor den schoonzoon blijft bestaan na ontbinding van zijn huwelijk met hun dochter.

VI

Ten onrechte wordt betwist, dat een bijzondere wettelijke regeling van schadevergoeding wegens doodslag noodzakelijk is.

VII

Voor den in art. 2 lid 1 van de Wet op het algemeen verbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten bedoelden Algemeenen Maatregel van Bestuur, krachtens welken de Minister van Handel, Nijverheid en Scheepvaart aan een verbindend-verklaring voorwaarden kan verbinden, bestaat geen andere sanctie dan opheffing der verbindend-verklaring. Aangezien dit middel bezwaarlijk tegen individueele overtreders kan worden toegepast, is het wenschelijk, dat, indien de Minister een voorwaarde wil stellen, welke voor de individueele bedrijfsgenooten verplichtingen medebrengt, deze verplichtingen ook in de ondernemersovereenkomst worden opgenomen.

VIII

In de Wet op het algemeen verbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten zijn te weinig bevoegdheden gegeven aan de Commissie bedoeld in art. 12, welke op de naleving van een verbindend-verklaring toezicht houdt.

IX

Het is wenschelijk, dat in het wetsontwerp op de vestigingseischen voor het kleinbedrijf het z.g. behoefte-element wordt opgenomen.

X

De sterke prijsdaling van de groote landbouwproducten in de jaren na 1929 heeft stimuleerend gewerkt op de industrialisatie van een groot aantal overzeesche landbouwstaten.

XI

Ten onrechte wordt ordening van het bedrijfsleven, zoowel door sommige voorstanders als door sommige tegenstanders, beschouwd als een kwestie van politieke beginselen. Ordening van het bedrijfsleven is in toenemende mate een eisch van economische en sociale opportuniteit, waarover echter slechts van geval tot geval kan worden geoordeeld.

