VU Research Portal

Toelatingseischen voor lidmaatschap van den Volkenbond

Verkerk, E.P.

1939

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Verkerk, E. P. (1939). *Toelatingseischen voor lidmaatschap van den Volkenbond*. [, Vrije Universiteit Amsterdam].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

TOELATINGSEISCHEN

VOOR LIDMAATSCHAP
VAN DEN VOLKENBOND

DOOR

Mr. E. P. VERKERK

'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1939

3 Ja 196

TOELATINGSEISCHEN VOOR LIDMAATSCHAP VAN
DEN VOLKENBOND

TOELATINGSEISCHEN VOOR LIDMAATSCHAP VAN DEN VOLKENBOND

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DEN
GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSGELEERD-
HEID AAN DE VRIJE UNIVERSITEIT TE
AMSTERDAM OP GEZAG VAN DEN RECTOR
MAGNIFICUS, DR. J. F. KOKSMA, HOOGLEERAAR
IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUN-
DE, IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP
VRIJDAG 2 JUNI 1939, DES NAMIDDAGS TE 4 UUR
IN HET GEBOUW VAN DE MAATSCHAPPIJ VOOR
DEN WERKENDEN STAND TE AMSTERDAM

DOOR

MR. ELIAS PIETER VERKERK

GEBOREN TE CULEMBORG

'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1939

AAN MIJN OUDERS
AAN MIJN VROUW

VOORWOORD

Het is mij een behoefte U, Hooggeachte Promotor, PROF. MR. A. ANEMA, te danken voor de vlotte medewerking, welke ik van U mocht ontvangen.

Aangenaam is het mij ook, dat de omstandigheden er toe hebben geleid, dat ik aan de Vrije Universiteit kan promoveeren.

Zonder te kort te willen doen aan eenige andere bibliotheek, welke mij behulpzaam is geweest, noem ik te dezer plaatse de bibliotheek van het Vredespaleis te 's-Gravenhage met bijzondere erkentelijkheid.

Boskoop, Mei 1939

MR. E. P. VERKERK

INHOUD

INLEIDING	1
HOOFDSTUK I. DE TOTSTANDKOMING DER TOE- LATINGSEISCHEN	
§ 1. Het beginselbesluit	4
§ 2. De vormzoeking.	19
§ 3. De vormgeving	43
HOOFDSTUK II. DE TOEPASSING DER TOELA- TINGSEISCHEN	
§ 1. De vragenlijst.	72
§ 2. De toepassing.	87
§ 3. De uitkomst	124
HOOFDSTUK III. DE HERZIENING DER TOELA- TINGSEISCHEN	
§ 1. De noodzakelijkheid.	152
§ 2. De richtlijnen.	166
§ 3. De uitwerking	182
Lijst van voornaamste geschriften.	190

INLEIDING

„Je salue, comme l'un des plus grands progrès accomplis dans l'histoire du monde, le paragraphe 2 de l'article „1^{er} du Pacte”.

G. HANOTAUX: Le Traité de Versailles 1919, p. 326.

„Rien de cela”.

A. ALVAREZ: L'organisation internationale 1931, p. 112.

Onder toelatingseischen voor het lidmaatschap van den Volkenbond verstaan wij de bepalingen, welke in artikel 1 lid 2 van het Volkenbondsstatuut hunne uitdrukking hebben gevonden.

Wij willen allereerst nagaan, welke beteekenis aan die bepalingen moet worden gehecht op grond van de geschiedenis, vervolgens, welke beteekenis die bepalingen hebben verkregen in hunne toepassing om daarna de vraag te beantwoorden of, en zoo ja, in welken zin, die bepalingen behooren te worden gewijzigd. De drie Hoofdstukken, waarin wij ons onderzoek hebben ingedeeld, zouden wij dan willen aanduiden als:

I. De totstandkoming der toelatingseischen.

II. De toepassing der toelatingseischen.

III. De herziening der toelatingseischen.

Voorzoover de titel van het Hoofdstuk den inhoud van de daarin te behandelen stof niet volledig weergeeft, zij opgemerkt, dat de volgorde van het Eerste en het Tweede Hoofdstuk door den tijd wordt bepaald, aangezien van toepassing van toelatingseischen eerst kan worden gesproken, als er eischen zijn tot stand gekomen. Onder de totstandkoming der toelatingseischen valt derhalve niet alleen de totstandkoming, maar ook de uitkomst van de vormzoeking: de vormgeving der toelatingseischen. De vormzoeking knopen wij vast aan de resolutie der Geassocieerde Mogendheden van 25 Januari 1919, den dag van „the first public „appearance of the League at Paris” ¹⁾. Wij achten het niet noodig om verder in de geschiedenis terug te gaan. De behandeling van den inhoud der resolutie biedt de gelegenheid om hetgeen vol-

strekt noodzakelijk moet worden geacht voor de uitlegging van richtsnoeren voor toelatingseischen bij die behandeling onder te brengen. Zoo noodig zal ook bij de vormzoeking teruggegrepen worden naar hetgeen, hoewel van vóór 25 Januari 1919 dagteekenend, daarna nog waarde bleek te bezitten. Verder teruggaan dan tot de resolutie, waarin het beginselbesluit van den Bond is vervat, lijkt ons bij deze totstandkoming der toelatingseischen niet wel mogelijk ²⁾, omdat dan uit al de factoren, welke tot de stichting van den Volkenbond hebben geleid, diegene naar voren moeten worden gehaald, welke een rechtstreeksche verklaring kunnen geven voor het bestaan van toelatingseischen op 25 Januari 1919. Het vraagstuk der toelatingseischen is bovendien een onderwerp, waarbij elk twijfelachtig gelegd verband gevoegelijk kan worden gemist. Bij de vormzoeking komt noodzakelijkerwijze ook ter sprake het eerste lid van artikel 1 van het Statuut, aangezien geschiedkundig de toelatingsregeling voor nieuwe leden van den Bond aansluit bij de omschrijving van het oorspronkelijk lidmaatschap, welke thans in art. 1 lid 1 is gegeven. Na de behandeling van het beginselbesluit en de daarop gevolgde vormzoeking vraagt de vormgeving der toelatingseischen als derde onderdeel van het Eerste Hoofdstuk de aandacht. Hieronder geven wij weder de meening der schrijvers met terzijdestelling echter van hetgeen zij in het bijzonder over de na 10 Januari 1920 opgestelde vragenlijst opmerken.

Het Tweede Hoofdstuk, de toepassing der toelatingseischen behandelende, begint voor ons den 10en Januari 1920, wanneer de vormgeving geacht kan worden hare bekroning te hebben gevonden in de inwerkingtreding van het Statuut. De vragenlijst rangschikken wij derhalve onder de toepassing, hetgeen tevens bevorderlijk is aan een afbakening van de verhouding tusschen de eigenlijke toelatingseischen en de bekende vijf vragen, welke vóór de toelating van nieuwe leden werden gesteld. In dit Tweede Hoofdstuk stellen wij ons voor geen verdeling te maken naar den uitslag van de toetsing der aanvraag aan de toelatingseischen of naar het al of niet volgen van een bepaalde procedure, maar meer in het bijzonder te wijzen op de moeilijkheden, waarvoor men geplaatst werd, op de pogingen, welke men heeft aangewend om de moeilijkheden op te lossen en op de uitkomsten, waartoe men is gekomen.

Het Derde Hoofdstuk geeft allereerst een ontleding der tekortkomingen, stippelt daarna enkele lijnen uit om tot een oplossing van het vraagstuk te geraken en biedt tenslotte een proeve van een oplossing aan. In dit Hoofdstuk moeten de verbanden, waarin het vraagstuk is verwickeld, worden losgemaakt en aan het recht de plaats worden toegekend, waarop het op grond van zijn verband met de toelatingseischen aanspraak kan doen gelden. Daar de vrijheid van methode in dit Hoofdstuk grooter is dan in de Hoofdstukken aan de totstandkoming en aan de toepassing der eischen gewijd, zal de verantwoordelijkheid voor de woordkeus naar evenredigheid stijgen. Vóór de oprichting van den Volkenbond heeft de woordkeus zóó vaak verwarrend ingewerkt op de plaatsbepaling van het recht, dat voor de uitlegging van hetgeen geheel nieuw is en voor het meten van de traphoogte tusschen het oude en het nieuwe volkenrecht dubbele waakzaamheid wel is geboden. Niet „la peur des mots”, welke volgens Martin ³⁾ veler leidsvrouw is, maar de eisch van waarheid en waarachtigheid bepaalt onze woordkeus. Dat de woorden, welke wij gebruiken zoo zuiver mogelijk benaderen hetgeen zij moeten uitbeelden, is een elementaire eisch van goede rechtstechniek.

1) H. Temperley: History of the Peace Conference of Paris II, p. 26.

2) Miller in House and Seymour: What really happened at Paris 1921, p. 398 de oprichting van den Bond behandelende, ziet zich voor dezelfde moeilijkheden geplaatst en aarzelt te beginnen met een besluitbasis. „History does not begin with a resolution” zegt hij en grijpt dan terug naar de wereldroep om een Volkenbond.

3) W. Martin: La Nature juridique de la Société des Nations, R. D. I. III 1929: „Seule la peur des mots peut pousser à le nier (la Société „des Nations est une Confédération) ceux qui ne voient pas que le „monde évolue plus vite que les idées des hommes”.

EERSTE HOOFDSTUK

DE TOTSTANDKOMING DER TOELATINGSEISCHEN

§ 1. *Het beginselbesluit.*

„The Conference, having considered the proposals for the „creation of a League of Nations, resolves that:

„1. It is essential to the maintenance of the world settlement, which the Associated Nations are now met to establish, that a League of Nations be created to promote international cooperation, to insure the fulfillment of accepted international obligations and to provide safeguards against war.

„2. This League should be created as an integral part of the general Treaty of Peace and should be open to every civilized nation which can be relied on to promote its objects.

„3. The members of the League should periodically meet in international conference and should have a permanent organisation and secretariat to carry on the business of the League in the intervals between the conferences.

„The Conference therefore appoints a Committee representative of the Associated Governments to work out the details of the constitution and functions of the League”.

In deze, den 25sten Januari 1919 eenstemmig aangenomen, resolutie sprak de préliminaire Parijsche Vredesconferentie, in tweede algemeene zitting bijeen, zich niet alleen uit over het bestaan van toelatingseischen voor den te stichten Volkenbond, maar ook over de richtsnoeren, waaraan de uitwerking dier eischen zoude zijn gebonden. De bepalingen van artikel 1 lid 2 van het Volkenbondsstatuut vinden den oorsprong hunner noodzakelijkheid in

de resolutie, welke naderhand ook in materieelen zin hun bakermat blijkt te zijn geweest. Die noodzakelijkheid nu vloeit voort uit de vormgeving der universaliteitsgedachte: openstelling van den Bond voor „every civilized nation”, doch ook uit de beperking dier gedachte door de toevoeging: „which can be relied on....”.

Aangezien de resolutie in inhoud en woordkeus alle kenteekenen van een bij uitstek politieke resolutie draagt ¹⁾, vereischt ook de vormgeving dier universaliteitsgedachte een nader onderzoek. Nagegaan moet worden, waarom het woord „nations” is gekozen en welke bedoeling voorzat om te spreken van „civilized nation”.

„Nation” vinden wij gebezigd in de benaming der nieuwe organisatie „League of Nations” en in de samenstelling „civilized nation”. In de zitting van den 25sten Januari werden in de bespreking door elkander gebezigd „League”, „Ligue”, „Society” en „Société”, zonder dat iets anders bedoeld werd dan „cette Association à laquelle l’opinion universelle a donné le nom de Société des Nations”. Deze „Société des Nations” uit het Fransche regeeringsontwerp voor een Volkenbond was de „League of Nations” van 25 Januari 1919, omdat ook het Protocol van de Vredesconferentie zoowel van „Société des Nations” als van „League of Nations” sprak.

Dat „League” niet met „Ligue”, maar met „Société” vertaald werd sproot hieruit voort, dat de Franschen onder „Ligue” iets anders verstonden dan onder „Société”. Een „Ligue” kenmerkte zich volgens hen door een beperkt lidmaatschap en door een bijzondere doelstelling. Het lidmaatschap kon algemeen zijn, maar die algemeenheid was geen noodzakelijk vereischte ²⁾. De doelstelling van een „Ligue” was een bijzondere, geen algemeene en was gericht tegen iets of iemand. Onder „Société” verstonden de Franschen een gemeenschap van meer blijvenden aard, werkende volgens een methode en beoogende de bevordering van een positief doeleinde.

„League of Nations” en „Société des Nations” duiden den 25sten Januari 1919 hetzelfde begrip aan en het zoude zeer wel te verstaan zijn geweest, dat de opstellers der resolutie zich bij de omschrijving van het lidmaatschap hadden aangesloten bij die benaming van den Bond, waarin het woord „nation” voorkwam

in een verbinding, waarmede geen enkele beperking aan de universaliteitsgedachte werd opgelegd.

Hoewel men sprak van „League of Nations” om uit te doen komen, dat men een „Bond van volken” verkoos te zijn, greep men echter met „civilized nation” weder in de geschiedenis terug. In de omschrijving van het Volkenrecht van vóór de stichting van den Volkenbond vinden wij de uitdrukking „beschaafde volken” terug ³⁾. De beschaving was toenmaals nog een vereischte, hetwelk afzonderlijk werd genoemd. Bij het nemen van het beginselbesluit vormde de beschaving geen afzonderlijk vereischte meer. Als Lloyd George ter zitting sprak over de wenschelijkheid om tot andere methoden te komen om geschillen uit den weg te ruimen dan vroeger, toen zulks door oorlogen geschiedde, gebruikte hij de uitdrukking „civilized nations”. Deze beteekenis van beschaving als richtsnoer voor politieke gedragingen treffen wij ook aan in een resolutieontwerp van Lansing, die „the preservation of international peace” beschouwde als „the standing policy of civilization”.

Met „beschaafde volken” bedoelde men ter zitting niets anders aan te duiden dan de politieke gemeenschappen, welke tot dusverre „Staten” werden genoemd.

Het gebruik van de oude uitdrukking „civilized nation” wijst kennelijk op een vermijding van het woord „Staat”, hetwelk ter zitting echter door meer dan één afgevaardigde werd gebezigd. De vermijding van dit woord „Staat” beoogde een nadere of scherpe belijning van deze lidmaatschapsomschrijving uit te stellen, totdat men aan de vormzoeking zoude zijn genaderd. Met „civilized nation” kon ook Wilson, die in zijn Volkenbondsontwerpen over „organized peoples” gesproken had om den weg te banen voor het door hem met name voorgestane zelfbeschikkingsrecht der volken, zich vereenigen ⁴⁾. In de resolutie nam men genoegen met het bezit van een politieke organisatie, vroeger en ook ter zitting „Staat” genoemd, omdat het bezit dier politieke organisatie geacht werd het gevolg te zijn van het bezit van beschaving. „Civilized” is derhalve geen beperking van een begrip „nation” en evenmin de aanduiding van een door ieder verlangde organisatievorm van het volk.

Van het lidmaatschap blijven alleen zij uitgesloten, wier gebrek aan besef en begrip van gemeenschap door Lansing gekenschetst

wordt als een „state of barbarisme, who deprives those races, „peoples or communities of the capacity to choose their political „affiliations” ⁵⁾. Met de omzetting der aanwezige beschaving in een politieke organisatie was aan het beschavingsvereischte volledig voldaan ⁶⁾. Hiermede is aan de toevoeging „civilized” in de resolutie elke beteekenis ontvallen ⁷⁾ en heeft het geen zin om met Strupp het woord „volken” te bestrijden: „Völker nicht juristisch „Erfasbares, sondern nur ein Moment des Staatsbegriffs” ⁸⁾.

Onder „volk” verstond men een als Staat georganiseerd volk zonder eenige verdere aanduiding, doch ook zonder die onbepaaldheid, welke in „volk” kan zijn gelegen.

In de toevoeging „which can be relied on” achter „every „civilized nation” wordt de algeheele openstelling van den Bond gebonden aan een richtsnoer, hetwelk vanaf de vastlegging in de resolutie van 25 Januari 1919 de vormzoeking heeft beheerscht en door ons voortaan als de „rely”-eisch zal worden aangeduid. Wij zouden deze toevoeging, welke in het Fransch vertaald werd door: „à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins” in het Nederlandsch willen weergeven door: „voorzoover men er op kan „rekenen, dat het de doelstellingen van den Bond zal bevorderen”. Schücking geeft de strekking dezer woorden weer in: „deren Absicht, dem Bunde als nützliche Mitglieder anzugehören „Vertrauen verdient”, maar schenkt geen bijzondere aandacht aan het verband tusschen dat geeischte vertrouwen en de in de resolutie gegeven doelstellingen. Toch gebiedt de opbouw der resolutie nader op dit verband in te gaan: na de doelstelling, met de stichting van den Bond beoogd, volgen de doelstellingen van den Bond zelf en daarna de regeling van het lidmaatschap, welke naar die doelstellingen teruggrijpt. Wanneer er in plaats van „er op „kan rekenen” geschreven was „voorzoover het geacht kan „worden de doelstellingen van den Bond te bevorderen”, zoude er van geen bijzonderen nadruk op dat vertrouwen sprake zijn en de klemtoon vallen op de doelstellingen. Thans rijst de vraag, waarom deze scherpe vorm van vertrouwen werd geëischt en welke beteekenis aan deze invoeging der Bondsdoelstellingen moet worden toegekend.

De resolutie van 25 Januari 1919 was van Engelschen oorsprong en naar Miller mededeelt, ontworpen den 15den Januari.

Baker vermeldt, dat op de vergadering der Groote Mogendheden, den „Council of Ten”, den 22sten Januari gehouden, Lloyd George eenige resolutieontwerpen voorlas, welke na eenige wijzigingen werden aanvaard. De wijzigingen, welke in het resolutieontwerp van 15 Januari werden aangebracht, waren tweërlei: aan het bevorderen van internationale samenwerking en het verschaffen van waarborgen tegen oorlog werd als Bondsdoelstelling toegevoegd „het verzekeren van de vervulling van aanvaarde internationale „verplichtingen”, terwijl „this League should be created as part of „the Peace” werd gewijzigd in „created as an integral part of the „general Treaty of Peace”.

Wanneer wij nu, omdat het een Engelsch resolutieontwerp betreft, speuren in Engelsche Volkenbondontwerpen, dan komen voor mogelijke overneming van gedachten of woorden in aanmerking het Cecil Plan van 14 Januari en het officieele Engelsche ontwerp van 20 Januari 1919.

Het Cecil Plan sloot alleen volkomen onbetrouwbare Staten uit en verklaarde openlijk, dat het ongewenscht was „to be too rigid „in scrutinising qualifications”.

Het officieele Engelsche ontwerp, „the British Draft Convention”, sprak in Hoofdstuk I artikel 16 over de afzonderlijke vertegenwoordiging der Dominions met inbegrip van Indië en gaf in Hoofdstuk II artikelen 2 en 3 een uitnoodigings- en aanvragenstelsel, waarin wij terugvinden „which can be relied on”. In plaats „to promote its objects” sprak dit ontwerp van „to observe the „terms of the Conventions”.

De „rely”-bewoordingen „which can be relied on” zijn kennelijk afkomstig uit dit officieele Engelsche ontwerp; de „rely”-gedachte in de resolutie neergelegd, gaat terug op het eerste Engelsche ontwerp, hetwelk als het stamontwerp van het officieele Engelsche ontwerp en van de ontwerpen van Wilson wordt beschouwd: het Phillimore-Plan van 20 Maart 1918.

Dit Phillimore-Plan kende de „rely”-gedachte in de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere voorwaarden. In artikel 17 van dit ontwerp werd de mogelijkheid geopend voor toetreding van niet „Allied States”, doch onder de toevoeging, dat onderzocht zoude worden, of de aanvraag zonder meer kon worden goedgekeurd, of dat het noodzakelijk was eenige bijzondere voorwaarden op te leggen. Hierdoor verkreeg, volgens punt 19 van het over

dit ontwerp uitgebrachte Interim-Rapport, de Bond de gelegenheid schadevergoeding te vragen voor bedreven wandaden of aan te dringen op gedeeltelijke ontwapening, zoo er een wanverhouding zoude bestaan tusschen de strijdkrachten van aanvrager en de strijdkrachten van de Staten, welke reeds lid van den Bond waren.

In „which can be relied on to promote its objects” is geen sprake van voorwaarden, welke van geval tot geval kunnen worden opgelegd bij de toelating, doch van algemeene doelstellingen, waaraan vóór de toelating moet worden getoetst.

Deze vormgeving der „rely”-gedachte nam Wilson over van House, die het niet gewenscht achtte te spreken over het opleggen van nieuwe voorwaarden, omdat daarmede kennelijk op Duitschland werd gedoeld en daarom in artikel 22 van zijn ontwerp daarvoor in de plaats had gesteld: „the Delegates may act favorably „on the application, if they shall regard the granting thereof as „tending to promote the peace and security of the world”.

„To observe the terms of the Conventions” uit het Engelsche ontwerp van 20 Januari 1919 herhaalt onder het bezigen van „rely”-bewoordingen dezelfde vormgeving der „rely”-gedachte, welke wij bij House en in artikel XII van de ontwerpen van Wilson aantreffen.

Deze invoeging der Bondsdoelstellingen in de resolutie van 25 Januari 1919 moet derhalve gezien worden als een poging een algemeene vormgeving te zoeken voor de „rely”-gedachte, welke de algeheele openstelling van den Bond voor alle beschaafde volken in den weg stond. Wij noemen de invoeging der Bondsdoelstellingen een poging, welke nadere uitwerking verlangt, omdat ook het officieele Engelsche ontwerp in weerwil van zijn uitwerking, geen oplossing biedt.

Dit officieele Engelsche ontwerp sprak van „whether” — „if „not”. Als men op aanvrager rekenen kon, kon goedkeuring der aanvraag verleend worden, indien niet, dan kon de aanvraag geweigerd worden of bijzondere voorwaarden worden opgelegd. De voorwaarden vormen hier een verzekering tegen een wantrouwen, hetwelk niet groot genoeg is om de aanvraag af te wijzen. In de aan dit onderwerp toegevoegde aantekeningen werd een toepassing van de in het ontwerp gestelde eischen gegeven en een algemeene aanvullingsbepaling voorgesteld, waardoor de beteeke-

nis van dat „which can be relied on” echter niet wordt verduidelijkt. Er werd nl. onderscheid gemaakt tusschen Duitschland met zijn bondgenooten en de Staten, welke volgens het oordeel der Vereenigde Staten van Amerika, niet voor het Bondslidmaatschap in aanmerking kwamen. De Staten der eerste groep zouden uitgenoodigd kunnen worden „when they have given proof of their „genuine acceptance of the present Convention, of the treaties „and agreements annexed hereto, and of the present general „treaties of peace, and of their determination to abide by these „obligations”. De Staten der tweede groep zouden niet uitgenoodigd worden, doch het lidmaatschap kunnen aanvragen op grond van dezelfde algemeene aanvullingsbepaling. Deze bepaling heeft derhalve tweeërlei doeleinde: de tijdsbepaling van uitnoodiging en daarnaast de beoordeeling der aanvraag.

Ook het verwijzen naar bepaalde doelstellingen: „het bevorderen van internationale samenwerking, het verzekeren van de „vervulling van aanvaarde internationale verplichtingen” en „het verschaffen van waarborgen tegen oorlog” brengt de vereischte uitwerking van „which can be relied on” niet. Hoewel „to „promote its objects” kennelijk betrekking heeft op hetgeen als doelstelling wordt aangeduid, is de aanduiding zelf nog zóó onbepaald, dat het niet mogelijk is uit te maken, op welke wijze het vertrouwen in den aanvrager aan die Bondsdoelstellingen kon worden getoetst. De eerste en de derde doelstelling stammen uit het oorspronkelijke Engelsche resolutieontwerp en beoogen in de resolutie niets anders aan te duiden dan de twee groote richtingen, welke in het streven naar een Volkenbond waren te onderkennen en welke in het officieele Engelsche ontwerp van 20 Januari 1919 waren aangeduid als middelen ter voorkoming van oorlog: „by encouraging a general system of international cooperation for promoting the peaceful progress of mankind”, „by „providing for the pacific settlement of disputes”. De tweede doelstelling wordt door Miller aan Wilson toegeschreven, die in zijn ontwerpen onder de middelen voor vredesverzekering ook gerangschikt had: „a scrupulous respect for all treaty obligations in „the dealings of organized peoples with one another”.

De Conferentie aanvaardde deze, door Wilson ingevoegde, doelstelling, omdat het verzekeren van de vervulling van aanvaarde internationale verplichtingen zeer wel te rijmen was met de door

allen begeerde „genuine acceptance of the present general treaties „of peace” uit de aantekeningen van het Engelsche ontwerp van 20 Januari 1919.

Doch al biedt deze doelstelling de mogelijkheid hieronder te verstaan zoowel de trouw aan aanvaarde verplichtingen in het algemeen, welke Wilson tot één der hoeksteen van de nieuwe organisatie wilde maken, als de trouw aan verplichtingen uit het toen nog in voorbereiding zijnde Vredesverdrag, dan nog is niet verklaard, hoe en wanneer getoetst zal worden de verzekering van de vervulling van aanvaarde verplichtingen.

„Si le Président Poincaré avait déclaré que la Ligue serait organisée par les nations, qui se sont sacrifiées à la défense du droit, „il n'avait précisé, ni quand, ni comment” ⁹⁾.

Naast de uitwerking van de lidmaatschapsomschrijving „civilized nations” en den „rely”-eisch als beperking van de geheele openstelling van den Bond, had de Commissie voor den Volkenbond nog rekening te houden met de resolutie in haar geheel. De beteekenis der resolutie nu ligt in de verhouding Volkenbond-Vredesverdrag. Wij willen nagaan, of uit deze verhouding gevolgtrekkingen moeten worden gemaakt voor de vormgeving der toelatingseischen, waarmede de commissie, welke met de vormzoeking werd belast, zoude hebben rekening te houden.

Vóórdat wij de verhouding Volkenbond-Vredesverdrag nader bezien, wenschen wij eenige opmerkingen te maken over het begin en het slot der resolutie, welke omsluiten grondslag, doelstelling, lidmaatschap en methode alsmede den vorm, in welken de stichting van den Bond zoude plaats vinden.

De resolutie vangt aan: „the Conference having considered the „proposals for the creation of a League of Nations” en eindigt: „the Conference therefore appoints a Committee”.

„Proposals” zijn voorstellen. De Conferentie van 25 Januari 1919 had slechts ter beschikking een agenda, waarop vermeld stond de instelling van vijf studielcommissies voor vijf verschillende onderwerpen, van welke de Volkenbond er één vormde en een resolutieontwerp aangaande dien Volkenbond zonder eenige toelichting. „Proposals” zijn echter geen voorstellen in den engen zin van het woord. Ook 18 Januari 1919, op de eerste algemeene

zitting der Conferentie waren geen voorstellen gedaan, alleen Poincaré en Clemenceau hadden, onderscheidenlijk als ontvangende en aangewezen voorzitter der Conferentie, in hun begroetings- en openingsredevoeringen den Volkenbond genoemd.

„Proposals” zijn geen voorstellen om een bepaalden Volkenbond op te richten, aangezien van sommige ontwerpen niet gesproken kan worden van „indiening” bij de Conferentie. Wij lezen bij Miller, dat er ontwerpen werden overhandigd aan Wilson en dat er ter Conferentie zelfs verwarring bestond tusschen de verschillende ontwerpen van Wilson zelf, omdat zij niet voorzien waren van dagteekening en nummer. Er waren ontwerpen, doch voorzooverre zij in Conferentiekringen bekend waren, reikte hun invloed veelal niet verder dan dat zij, ieder op zijne wijze, het algemeene verlangen naar een Volkenbond onderstreepten. Alleen de Engelsche en Amerikaansche ontwerpen waren in de groote lijnen besproken in de hotelkamers of behandeld in vertrouwelijke briefwisseling tusschen een zeer beperkten kring van afgevaardigden.

Daar onder deze omstandigheden niet van eigenlijke voorstellen kan worden gesproken, moeten „proposals” worden opgevat als verlangens, welke van meer dan één zijde op verschillende wijze waren kenbaar gemaakt en den grondslag vormden voor het in de resolutie vervatte besluit.

Dit besluit was „the appointment of a Committee”, hetgeen echter niet in louter formeelen zin mag worden opgevat ¹⁰⁾. De geheele opbouw der resolutie, maar bovenal de stichtingsvorm van den Volkenbond in het Vredesverdrag bewijst, dat met de aanvaarding der resolutie het beginselbesluit tot de stichting van een Volkenbond was genomen en de eerste stap op den weg der uitvoering reeds was gezet in het aangeven van richtlijnen voor de commissie voor den Volkenbond.

Als wij stellen, dat de beteekenis der resolutie ligt in de verhouding Volkenbond-Vredesverdrag, gronden wij deze stelling op de bewoordingen der resolutie: „this League should be created as „an integral part of the general Treaty of Peace”.

Dit verband tusschen Volkenbond en Vredesverdrag was door Wilson in de door ons vermelde bijeenkomst van den 22sten Januari bepleit als een noodzakelijke eisch van het oogenblik: nunc aut nunquam.

De verhouding Volkenbond-Vredesverdrag omvat echter veel meer dan de invoeging van de stichting van den Bond in het Vredesverdrag, zij beheerscht de geheele resolutie.

Als doelstelling, met de stichting van den Bond beoogd, werd in de resolutie aangegeven: „the maintenance of the world settlement, which the Associated Nations are now met to establish”. Wanneer nu „the Associated Nations” verklaarden, dat de stichting van een Volkenbond noodzakelijk was voor de handhaving dier wereldordening, verklaarden zij „permanent arrangements” noodig te hebben voor de handhaving van „the present settlement” ¹¹⁾. Deze verklaring strekt echter niet verder dan den kring der „Associated Nations”, welke met de aanvaarding dezer verklaring uitspraken, dat hun wereldordening niet zoude kunnen worden gehandhaafd, als geen algemeene regeling werd getroffen om duurzaam den wereldvrede te verzekeren. Wij beschouwen de verklaring der „Associated Nations” als het antwoord op de toespraak, welke de opstellers der resolutie in de resolutie tot de „Associated Nations” hielden.

Onder de voor allen geldende doelstellingen van den Bond vraagt in verband met de verhouding Volkenbond-Vredesverdrag „het verzekeren van de vervulling van aanvaarde internationale „verplichtingen” nog eens de aandacht. Om de algemeene wereldordening te handhaven moest de vervulling van internationale verplichtingen verzekerd zijn en derhalve ook van die verplichtingen, welke uit het nog te sluiten Vredesverdrag zouden voortvloeien.

Door de invoeging van de stichting van den Bond in het Vredesverdrag was in de resolutie een formeel verband gelegd tusschen de totstandkoming van den Bond en het sluiten van het Vredesverdrag.

Wanneer wij nu de vraag stellen, welke gevolgtrekkingen uit de hier geschetste verhouding Volkenbond-Vredesverdrag voor de vormzoeking moeten worden gemaakt, zouden wij willen vastleggen, dat deze gevolgtrekkingen zich niet beperken tot die, welke uit den formeelen band in het Vredesverdrag zelf moeten worden getrokken.

Uit de formeele verbinding van Bond en Verdrag vloeit voort, dat de dag, waarop het Vredesverdrag zou worden gesloten, tevens den termijn zoude bepalen, binnen welchen de commissie voor

den Volkenbond hare werkzaamheden moest hebben beëindigd.

Bovendien zoude onder het oog moeten worden gezien, of de kring van de ondertekenaars van het Verdrag zonder meer kon samenvallen met den kring van hen, voor wie geen toelatingseischen worden gesteld.

De bestaande „rely”-gedachte belette de onmiddellijke verwezenlijking van de algeheele openstelling van den Bond, omdat de verzekering van den wereldvrede niet aan allen kon worden toevertrouwd. De „rely”-eisch behoeft een vormgeving, waaronder de vervulling van de verplichtingen van het Vredesverdrag kan worden ondergebracht, aangezien de stand van het vertrouwen slechts zoude kunnen worden afgelezen uit de vervulling van verplichtingen, welker nakoming men in gevaar vreesde.

Deze eisch leidt echter tot het verre houden van den Bond van hen, die op grond van wantrouwen zich aan de verplichtingen van het lidmaatschap behoorden te onderwerpen en als ondertekenaars van het Vredesverdrag den Bond naderen.

De commissie zoude ook hiervoor een oplossing moeten vinden.

Voor ons onderzoek blijft nog over de vraag, of er voor de vormgeving voor de toelatingseischen buiten de resolutie nog gebondenheden liggen in de commissie, welke door de aanvaarding der resolutie was ingesteld.

Wij zien de gebondenheden liggen in den oorsprong, in de samenstelling en in de werkmethode der commissie.

In formeelen zin is 25 Januari 1919 de dag, waarop de eerste beslissingen ten aanzien van den Volkenbond werden genomen; in materieelen zin is echter niet 25 Januari, maar 22 Januari de dag, waarop die beslissingen teruggaan. „Les décisions ainsi prises, „pour fondamentales qu'elles fussent revenaient de droit au „Conseil des Dix”¹²⁾. Het was de wil van den „Council of Ten”, dat een commissie zoude worden ingesteld en dat deze commissie verder zelfstandig, d.w.z. zonder ruggespraak „the details of the „constitution and functions of the League” zoude uitwerken. Wij lazzen nergens, dat kennis genomen werd van den arbeid der commissie en desniettemin was de commissie toch gebonden aan hetgeen door dien „Council of Ten” was uitgestippeld. Zoo werd den 22sten Januari ten aanzien van de toelating tot den Volkenbond

uitgemaakt, dat de Engelsche Dominions een afzonderlijke vertegenwoordiging zouden verkrijgen, dat Duitschland c.s. alsmede Rusland een proeftijd zouden moeten doormaken en de Amerikaansche Staten, welker lidmaatschap door de Vereenigde Staten van Amerika niet werd begeerd, niet voor het Bondslidmaatschap in aanmerking zouden komen.

Dat de commissie deze toepassingen in de regeling der toelatingseischen zoude verwerken, werd als zeker verondersteld; hoe zij dit zoude doen, behoorde zij zelf te beslissen.

De commissie voor den Volkenbond zoude bestaan uit vertegenwoordigers der Geassocieerden. Haar, door den „Council of Ten” vastgesteld, ledental van vijftien werd verdeeld over de vijf groote mogendheden, welke elk twee leden verkregen en over vijf andere mogendheden, welke met hun vijftal leden zouden vertegenwoordigen alle mogendheden „met bijzondere belangen”. Dit ledental van vijftien werd naderhand uitgebreid met nog een vierstal vertegenwoordigers der kleine mogendheden, nadat en den 25sten Januari en in een bijeenkomst dier mogendheden op den 27sten Januari verzet was gerezen tegen de verdeeling van het ledental in een verhouding tien-vijf. Ook met een ledental van negentien berustte, zoo het op stemming zoude aankomen, het overwicht bij de groote mogendheden. Wanneer bij de vormzoeeking het belang van slechts één groote mogendheid zoude zijn betrokken, zoude het zeer de vraag zijn, of de op belangensplitsing gegronde groepeerings der Geassocieerden geen beletsel zoude vormen om zonder dringende noodzakelijkheid als kleine mogendheid aan de bespreking van een dergelijk onderwerp deel te nemen.

De aanwijzing van de leden der commissie getuigde van het aanleggen van een persoonlijken maatstaf ¹³⁾. Wilson, Cecil, Smuts en Bourgeois zijn evenveel namen als programma's. Wilson, die na zijn benoeming tot lid der commissie jure suo voorzitter werd, werd dit op grond van zijn program. Of men onder Wilson's program verstaat een program van methode of een uitgewerkt program, zooals zijn ontwerpen beoogen te geven, doet niet ter zake ¹⁴⁾. De aanwezigheid dezer programma's onderstreept den invloed der persoonlijkheid bij de vormgeving der nieuwe organisatie in het algemeen, maar ook bij de vormgeving der toelatingseischen.

De invloed dier persoonlijkheden nu is gebonden aan tweërlei beperking: hun gebondenheid als vertegenwoordiger van een bepaalden Staat „es kam fast immer ein Punkt, wo ein kategorisches Entweder-Oder stand” ¹⁵⁾ en de grens, welke ook aan den grootsten en verstzienden is gesteld ¹⁶⁾.

Voorzoover geen bijzondere belangen een vrije vormzoeking in den weg zouden staan, zoude het bereikbare voor een niet gering deel mede afhankelijk zijn van de wijze, waarop die op den voorgrond tredende persoonlijkheden hun gedachten in woorden zouden weten om te zetten.

In de te volgen methode was de commissie vrij.

Daarvoor bestonden twee redenen.

In de eerste plaats lag het niet in de lijn van de Angel-Saxische politiek, welke toen reeds de leiding had bij het beginselbesluit van den Volkenbond, zich te voren op eenigerlei bijzondere wijze te binden. „They contributed to the new structure but their „ideas” zegt Dr. E. J. Dillon in zijn beschrijving van de Vredesconferentie ¹⁷⁾. Deze politiek strookte ook volkomen met Wilson's persoonlijke opvattingen aangaande de methode, welke hij de commissie wenschte te doen volgen: vrijheid van besprekingen tot aan de grens van het allernoodzakelijkste.

De tweede reden was gelegen in het verlangen de verwezenlijking van den Volkenbond niet te doen stranden door de oplegging van een methode, welke de gelegenheid afsloot de uiteenlopende zienswijzen over dien Volkenbond vrijelijk naar voren te brengen ¹⁸⁾.

Het gevolg van deze vrijheid in methode was, dat de Commissie voor den Volkenbond wel zoude slagen in het vinden van een vormgeving, welke de goedkeuring van allen zoude kunnen wegdragen, doch dat een aldus verkregen uitkomst noodzakelijkerwijze het stempel dier vrije vormzoeking zoude moeten dragen.

Wanneer wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de betekenis van het beginselbesluit der toelatingseischen, zooals dat in de resolutie van 25 Januari 1919 is vervat, samenvatten, stellen wij allereerst, dat de commissie een vormgeving zal moeten zoeken voor de universaliteitsgedachte, aangezien de uitdrukking „this

„League should be open to . . .” vervangen zal moeten worden door een uitdrukking, welke meer aan de eischen van een verdragsstijl beantwoordt.

„Civilized nation” moet beschouwd worden als het vervangingswoord voor het woord „Staat”, heeft niets uitstaande met eenige vereischte beschaving, welke in het bezit van een politieke organisatie volkomen is verwerkt en zoude met weglating van „civilized” niets anders hebben uitgedrukt.

„Which can be relied on”, door ons de „rely”-eisch genoemd, beoogt de algeheele openstelling van den Bond te beperken op grond van bijzondere omstandigheden.

De invoeging van de doelstellingen van den Bond moet gezien worden als een poging om aan die bijzondere beperking een algemeene vormgeving te verleenen. Onder het verzekeren van de vervulling van aanvaarde internationale verplichtingen kan zoowel een algemeene regel voor het hooghouden van verdragen, welke dan ook, als een handhaving van de verplichtingen van het toen nog in voorbereiding zijnde Vredesverdrag worden verstaan.

De verhouding Volkenbond-Vredesverdrag is gegeven in de resolutie-bewoordingen „as an integral part”, doch werkt door in de afbakening van den kring der oprichters, in de vormgeving van den „rely”-eisch en in den termijn, welke aan de commissie door de samenbinding van Bond en Verdrag was gesteld.

De „Council of Ten” maakte den 22sten Januari in beginsel reeds toepassingen voor de toelating tot den Volkenbond, welke de Commissie zouden kunnen dwingen tot een vormgeving der eischen, waarin kunde en gewrongenheid waren dooreen gemengd ¹⁹⁾.

De samenstelling der commissie wees op een overwicht van een bepaalde groep onder de Geassocieerde Mogendheden, welke den Bond zouden oprichten en onderstreept in de personen, die als lid werden aangewezen de beteekenis dier personen, wier namen niet zelden samenvielen met programma's, doch wier vrijheid werd gebonden door het belang van hun eigen Staat en wier welslagen werd beperkt door de grenzen ook aan den allergrootsten gesteld.

De vrijheid van methode aan de commissie gelaten was een gevolg van bepaalde opvattingen en welbewuste overwegingen, doch zoude haar stempel op de uitkomst van de vormzoeking wel moeten afdrukken.

1) Howard Ellis: The origin, structure and working of the League of Nations 1928, p. 88: „there was indeed a strong and conscious reaction „against the legalistic conceptions that had inspired the peace work at „The Hague”.

2) G. Scelle in Munch: Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations I p. 100: „une association peut être générale, mais particulière en „vue des buts particuliers destinée à combattre certaines visées politiques, considérées comme pernicieuses”.

3) A. Merkel: Juristische Enzyklopädie 1913 § 869: „die civilisierten Völker”.

4) Malbone W. Graham: The League of Nations and the recognition of States 1933, p. 18 zegt over het gebruik van „organized peoples” (reeds gebezigd in de Preamble van Wilson's eerste ontwerp): „the „Preamble's insistence upon regarding organized peoples as the units „of international society deserves emphasis as marking the initial step „taken in the Covenant, and giving its tone to other portions, in im- „pressing the ideology of selfdetermination and national selfgovern- „ment on the procedure and institutions of Geneva”.

5) R. Lansing: The Peace Negotiations 1921, p. 102.

6) R. Knubben: Die Subjekte des Völkerrechts 1928, p. 396, 397.

7) K. Strupp: Eléments du Droit International Public. Universel, Européen et Américain 1930 I, p. 7: „la notion d'un certain minimum „de culture, restant d'une conception surannée”.

8) K. Strupp: Theorie und Praxis des Völkerrechts 1925, p. 114.

9) Scelle, o.c. p. 85.

10) D. H. Miller: The Drafting of the Covenant 1928 I, p. 80 geeft een tweede resolutieontwerp van Lansing, na den 25sten Januari ontworpen, waaruit blijkt, dat Lansing zich op louter formeel standpunt plaatst en in het besluit van den 25sten Januari niets anders ziet dan: „the „appointment of a commission”. Lansing had nl. in dit tweede ontwerp in zijn aanhef „the Conference makes the following declarations” ingevoegd „in order that the Committee . . . may be guided in the consi- „deration and preparation of its report”.

11) Ter zitting van den 25sten Januari 1919 verklaarde Wilson den Bond niet alleen noodzakelijk voor de handhaving van „the present settlements”, doch ook voor de oplossing van „present settlements”, welke niet ter conferentie konden worden geregeld, of naderhand herziening zouden blijken te behoeven.

12) Scelle, o.c. p. 88.

13) House and Seymour: What really happened at Paris. 1921, p. 27: „the membership was unlike of the Council not fixed by any official „convention, but determined by a more personal standard”.

14) S. Rozemond: Kant en De Volkenbond. Proefschrift 1930, p. 157 ziet geen onoverbrugbare kloof tusschen de twee tegenovergestelde standpunten, dat Wilson geen program had en, dat Wilson wel een program had.

15) Dr. B. Waldecker: Die Stellung der Menschlichen Gesellschaft zum Völkerbund 1931, p. 319.

16) Prof. Dr. J. H. W. Verzijl: Langs de steigers van den internationalen rechtsbouw. Rede Provinciaal Utrechtsch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen 1934: „zelfs in de geesten dier menschen, „rechtsgeleerden, wijsgeeren, praktische staatslieden, die de toekomstige organisatie der internationale rechtsgemeenschap het klaargestoken aanschouwd, die er de meest essentiële trekken van hebben meegenomen te kunnen schetsen, is het beeld altijd nog zeer zeker gebrekkig „gebleven”.

17) Dr. E. J. Dillon: The Peace Conference p. 115.

18) R. Spitz: La formation du Pacte de la Société des Nations, Thèse,

1932, p. 20: „la conception française de la Société des Nations est une „idée pratique, qui doit nécessairement céder le pas à toute conception „plus floue”. Dit wil echter niet zeggen, dat de voorstanders van dit ontwerp niet zouden trachten voorstellen uit hun ontwerp ter tafel te brengen, zoodra de gelegenheid zich daartoe voordeed.

¹⁹⁾ Howard Ellis o.c. p. 55 verbindt „the necessity for compromise „and adjustment” aan „the dictated Peace”. Hier dreigde eenzelfde gevaar voor de commissie voor den Volkenbond, nu zij een vormgeving moest zoeken, welke overeenstemde met buiten haar toedoen reeds gemaakte toepassingen.

§ 2. *De vormzoeking.*

„I want to express myself freely and without reserve, so „that I can change my mind and I am not bound by what „I had said previously”.

Wilson, 3 Februari 1919.

Toen de Commissie voor den Volkenbond den 3den Februari in eerste zitting bijeenkwam, was de vraag naar een leidraad voor de besprekingen reeds beantwoord door het ronddelen van den tekst van één bepaald ontwerp. Dit was niet het vierde ontwerp van Wilson, zooals Miller verwachtte ¹⁾, maar het ontwerp, hetwelk bekend staat als het Hurst-Miller-ontwerp. De Fransche en Italiaansche ontwerpen zijn naderhand aan de notulen van deze eerste zitting toegevoegd ²⁾.

De Commissie heeft het Hurst-Miller-ontwerp als leidraad aangevaard, omdat noodzakelijkheid en doelmatigheid daartoe samenwerkten ³⁾. Op een bijeenkomst van Wilson, House, Cecil en Smuts, den 31sten Januari gehouden, was men overeengekomen, dat de verschillende ontwerpen zouden worden herleid tot „one „simple skeleton”. „This had be done” verklaarde Wilson bij de aanbieding van den Hurst-Miller-leidraad.

Vóórdát wij den arbeid der Commissie nagaan, willen wij dit Hurst-Miller-ontwerp nader bezien. De Hurst-Miller besprekingen, welke in één dag, den 1sten Februari 1919, tot een ontwerp hebben geleid, waren bedoeld als een voorloopig slot van de Engelsch-Amerikaansche pogingen om tot eenheid van opvattingen te geraken. Deze pogingen dagteekenden reeds van den 21sten Januari, toen als grondslag voor de samenspreking waren aangenomen het officieele Engelsche ontwerp van 20 Januari en het derde Wilson-ontwerp van 20 Januari. Als eerste vereenigings-

ontwerpen zijn bekend geworden de „Amalgamation” van Percy en het Cecil-Miller-ontwerp van 27 Januari. De besprekingen van Hurst-Miller hadden als grondslag de beide ontwerpen van 20 Januari benevens hetgeen op dien grondslag tusschen 21 en 31 Januari was besproken of herzien. Wij hebben reeds vermeld, dat beide ontwerpen een verschillende vormgeving van den „rely”-eisch hadden en, dat men zich vereenigde met de vormgeving van dien eisch in de resolutie van 25 Januari 1919. Wij merken op, dat Miller blijkens zijn verhandeling over Wilson's tweede ontwerp wilde inlasschen: „a favorable recommendation by the Executive „Council”. Hurst wilde de toelating slechts binden aan de goedkeuring der andere leden of afhankelijk stellen van de goedkeuring van niet minder dan twee derden „of a meeting of the Body „of Delegates”.

Het eerste lid van artikel 6 van het Hurst-Miller-ontwerp luidde:

„Admission to the League of States who are not signatories of „this Covenant requires the assent of not less than two thirds of „the Body of Delegates” 4).

Het tweede lid van artikel 6 van het Hurst-Miller-ontwerp:

„No State shall be admitted to the League except on condition „that its military and naval forces and armaments shall conform „to standards prescribed by the League in respect of it from time „to time”, kwam in het Engelsche ontwerp in het geheel niet en in het derde ontwerp van Wilson in een andere vormgeving voor. Hoewel het Phillimore-Plan reeds de gelegenheid opende bijzondere ontwapeningsvoorwaarden op te leggen, moet niet in artikel 17 van dit Plan, maar in artikel 8 van het Smuts-Plan de oorsprong van Wilson's bepaling worden gezien. Het Smuts-Plan bepaalde: „that no new state arising from the old empires be „recognized or admitted into the League unless...”. Omdat Miller gewezen had op de geringe beteekenis en Bliss te sterke verbandlegging met „the present settlements” wilde vermijden, breidde Wilson in Supplementary Agreement IV van zijn derde ontwerp zijn eisch uit tot: „no new state shall be recognized by „the League or admitted...”.

Behalve dezen ontwapeningseisch werden in Wilson's derde ontwerp nog drie toelatingseischen gesteld, welke het Engelsche ontwerp niet kende.

1. Artikel XII van Wilson's tweede en derde ontwerp bepaal-

de: „Any Power, whose government is based upon the principle of popular selfgovernment, may apply....”. In artikel XII van het Cecil-Miller-ontwerp werd artikel XII van Wilson's ontwerp woordelijk overgenomen, doch niet de eisch van het „selfgovernment”. In het Hurst-Miller-ontwerp werd deze eisch niet gesteld.

2. Supplementary Agreement VI van Wilson's derde ontwerp luidde: „The League of Nations shall require all new States „to bind themselves as a condition precedent to their recognition as independent or autonomous States and the „Executive Council shall exact of all States seeking admission „on to the League of Nations the promise, to accord to all „racial or national minorities within their several jurisdictions exactly the same treatment and security, both in law „and in fact, that is accorded the racial or national majority „of their people” ⁵⁾.

In het Cecil-Miller-ontwerp was deze vormgeving der minderhedenbescherming „voorbehouden”, hetgeen gelezen moet worden als voorbehouden voor een bijzondere regeling. Percy verklaarde, dat in het Engelsche ontwerp deze minderhedenbescherming reeds voorbehouden werd gedacht voor „the territorial treaties, which are generally guaranteed „by the League”.

Het Hurst-Miller-ontwerp nam dezen eisch van Wilson niet over.

3. Supplementary Agreement VII van Wilson's derde ontwerp regelde een onderwerp, hetwelk noch in het Engelsche ontwerp, noch in de vorige ontwerpen van Wilson was vermeld: ⁶⁾ „Recognizing religious persecution and intolerance „as fertile sources of war, the Powers signatory hereto agree, „and the League of Nations shall exact from all new States „and all States seeking admission to it the promise that they „will make no law prohibiting of interfering with the free „exercise of religion, and that they will in no way discriminate, either in law or fact, against those who practise any „particular creed, or belief whose practices are not inconsistent with public order or public morals”.

Het Cecil-Miller-ontwerp nam deze regeling woordelijk over. Percy had dit onderwerp voor nieuwe en onafhankelij-

ke Staten beschouwd als „a matter of internal government „which it is almost impossible for the League to supervise or „enforce”, doch Miller had in zijn verhandeling over Wilson's tweede ontwerp de gelijkstelling van minderheden in „religious and cultural privileges” uitdrukkelijk erkend 7). Het Hurst-Miller-ontwerp verhief dezen toelatingseisch, zij het ook met weglating van de inleidende erkenning, in een afzonderlijk artikel 19 tot een verplichting voor alle Bondsleden.

Tegenover deze drie toelatingseischen, welke als zoodanig niet in het Hurst-Miller-ontwerp werden opgenomen, was in er het officieele Engelsche ontwerp slechts sprake van één onderwerp betreffende het lidmaatschap, hetwelk in het Hurst-Miller-ontwerp niet was geregeld: de afzonderlijke vertegenwoordiging der Engelsche Dominions met inbegrip van Indië. Artikel 16 van Hoofdstuk I van het Engelsche ontwerp sprak zeer bepaald over de erkenning van het recht tot afzonderlijke vertegenwoordiging 8). Het Cecil-Miller-ontwerp gaf aan het slot van artikel IIa als proeve: „The British Dominions (Australia, Canada, New „Foundland, South-Africa, and New Zealand) and India shall „be separately represented”.

Het Hurst-Miller-ontwerp toont aan, dat in beperkten kring overeenstemming bestond over de samenvatting der „rely”-gedachte, nedergelegd in de resolutie van 25 Januari 1919, en over de vormgeving der bewapeningsbeperking.

Vervolgens blijkt uit de totstandkoming van dit ontwerp, dat voor sommige eischen óf een andere regeling óf een andere plaats in het ontwerp werd gewenscht, zonder dat van gebrek aan overeenstemming kon worden gesproken.

Tenslotte werden twee onderwerpen met opzet niet genoemd: de afzonderlijke vertegenwoordiging der Engelsche Dominions en de door Wilson gestelde toelatingseisch van het „popular „selfgovernment”.

Dezelfde factoren, welke de commissie voor den Volkenbond hadden gedwongen tot het aanvaarden van een bepaalden leidraad, bonden de commissie ook in het kiezen der methode van behandeling van dien leidraad. Nu het Hurst-Miller-ontwerp als leidraad voor de besprekingen was aanvaard, konden algemeene

beschouwingen achterwege worden gelaten. De opbouw van het ontwerp, een korte inleidende overweging, gevolgd door een reeks artikelen, bepaalde de volgorde van behandeling en den inhoud van besprekingen en voorstellen.

Vóórdat den 5den Februari in de derde zitting der commissie artikel 6 van het Hurst-Miller-ontwerp in behandeling werd genomen, teekenden zich reeds een drietal lijnen af, langs welke de bespreking van dit artikel zich zoude ontwikkelen.

In de eerste zitting der commissie had het Fransche commissielid Bourgeois reeds zijn zienswijze kenbaar gemaakt over de volgorde van toelating tot den Bond en de toelating van de vijanden uit den oorlog afhankelijk gesteld van de vervulling van de bepalingen van het Vredesverdrag.

In de tweede zitting der commissie had Cecil bij de behandeling van de samenstelling van „the Body of Delegates” onder artikel 2 van het ontwerp zich het recht voorbehouden, later over het vraagstuk van de vertegenwoordiging der Dominions te mogen spreken.

De eisch van het „popular selfgovernment” was woordelijk uit Wilson's derde ontwerp in zijn vierde ontwerp, het derde Parijsche ontwerp van 2 Februari 1919, overgenomen, nadat de eisch in het Cecil-Miller-ontwerp van 27 Januari was geschrapt.

Onmiddellijk na voorlezing van artikel 6 van het Hurst-Miller-ontwerp stelde Wilson voor het tweede lid van dit artikel te doen aanvangen met: „Only selfgoverning states shall be admitted to „membership in the League, Colonies enjoying full powers of selfgovernment may be admitted, but. . .” 9).

Met dit voorstel wenschte Wilson in het Covenant vast te leggen „any recognition of the principle of democracy”. Tegen erkenning van dit beginsel bestond bij geen enkel commissielid eenig bezwaar, omdat de oorlog geweld was „for a vindication of „democracy”.

De eenigste opmerking, welke over het stellen van dezen eisch gemaakt werd, kwam van Fransche zijde. Bourgeois ontszegde dezen eisch zijn beteekenis niet, doch oordeelde, hoe belangrijk het stellen van dien eisch ook ware, „the „moral test the true and „final test”.

Tegen den vorm van erkenning van het beginsel van democra-

tie rezen tweeërlei bezwaren: van Engelsche zijde tegen de toepassing van den eisch van het „selfgovernment”, van Fransche zijde tegen de omschrijving van den eisch.

Cecil stelde vast, dat „selfgoverning colonies” thans lid van den Bond konden worden, doch sprak nadrukkelijk over Indië, hetwelk als geheel genomen niet onder de toepassing van den eisch was onder te brengen: „part is autocratically governed, part is „democratically administered”. De Engelsche regeering was voornemens „to advance India into a selfgoverning colony”. Cecil gaf in overweging alle bijzondere eischen uit artikel 6 te schrappen en in de plaats daarvan aan het slot van het eerste lid toe te voegen: „and by a like majority the League may impose on any „State seeking admission such conditions as it mayt hink „fit” ¹⁰⁾).

Toen Wilson volhardde, verklaarde Smuts, dat Indië „signatory „to the Covenant” met de eischen uit het tweede lid van artikel 6 niets meer uitstaande zoude hebben. Nadat Wilson in deze uitlegging had toegestemd, verklaarde Cecil zich vóór den eisch van het „selfgovernment”.

Over de omschrijving van den eisch verklaarde Wilson, dat hij met den eisch van het „selfgovernment” terug had gegrepen naar een eenvoudige samenvatting van de omschrijving uit zijn eigen ontwerp: „only States whose governments are based upon the „principle of popular selfgovernment”. Al was „selfgovernment” niet te omlijnen, naar Wilson's oordeel wisten allen, wat met „selfgovernment” werd aangeduid: „all governments derive their „just powers from the consent of the governed”. Duitschland was voor den oorlog in feite een absolute monarchie en toch zouden wij, zegt Wilson „agree in calling selfgoverning some governments „less liberal in terms than Germany was”.

Van Fransche zijde werd in overweging gegeven te lezen: „ver„antwoordelijk aan het volk” en als proeve aanbevolen de tekst uit het Fransche ontwerp voor een Volkenbond: „(les nations) „pourvues d'institutions représentatives permettant de les consi„dérer comme responsables elles mêmes des actes de leur propre „Gouvernement” ¹¹⁾. Hoewel Bourgeois zich nogmaals uitsprak voor „a provision regarding character”, verwierp Wilson de omschrijving „one who has not made proper reparations for wrongs „committed” en verklaarde artikel 6 aangenomen, behoudens late-re vormgeving van dien eisch van het „selfgovernment” ¹²⁾.

De commissie voor den Volkenbond heeft de eerste lezing van de 22 artikelen van het Hurst-Miller-ontwerp voltooid in een zevental zittingen.

De achtste zitting, den 11den Februari gehouden, was gewijd aan nieuw voorgestelde artikelen 23 en 24 en aan toelichting van ingediende voorstellen. Deze toelichting lokte tot besprekingen, zoodat die achtste zitting een schakel vormde tusschen de eerste en tweede lezing van het artikel. In deze achtste zitting der commissie verklaarde Bourgeois geen genoegen te nemen met de in het eerste lid vereischte goedkeuring ¹³⁾ en de onderlinge goede trouw te zien als grondslag en kracht der internationale organisatie. Wanneer in het verleden die goede trouw was geschonden, behoorde herstel te worden gegeven en de boete voor die schending te worden ondergaan.

Het voorstel van Bourgeois was driedelig en vervat in een wijziging van het tweede lid van artikel 6:

„Aucune nation, d'ailleurs, ne pourra être admise dans la Société”

„si elle n'est pas pourvue d'institutions représentatives. . . . ;”

„si elle n'est pas en état de donner des garanties effectives de „son intention loyale d'observer les conventions;”

„si elle ne se conforme aux principes que la Société pourra „établir en ce qui concerne ses forces navales et militaires „ainsi que ses armements”.

Uit de omstandigheid, dat dit voorstel niet is besproken, leidt Miller ¹⁴⁾ af, dat de daarin vervatte gedachten stilzwijgend werden aanvaard.

Een tweede lezing van het Hurst-Miller-ontwerp zoude plaats vinden, nadat een commissie, bestaande uit Larnaude, Cecil, Venizelos en Vesnitch de uitkomsten der eerste lezing met de ingediende voorstellen en in overweging gegeven bewoordingen had overzien en in een passende vormgeving zouden hebben omgezet ¹⁵⁾.

De 22 artikelen van het Hurst-Miller-ontwerp, in eerste lezing tot 24 uitgebreid, werden door deze commissie wederom uitgebreid tot 27 artikelen; artikel 6 van het Hurst-Miller-ontwerp werd door deze herziening en splitsing artikel 7.

Dit artikel 7 bevatte de kern van het oude artikel 6 met een tweetal toevoegingen. Gewijzigd was slechts „the assent of the „Body of Delegates” in „the assent of the States, represented in

„the Body of Delegates” en de omschrijving van den eisch der bewapeningsbeperking.

De eerste toevoeging, aan het slot van het eerste lid, greep terug naar het eerste onderdeel van Bourgeois' voorstel. De omschrijving van Bourgeois was hier samengevat in de woorden: „and „shall be limited to free countries”. „Pays libres” was door Bourgeois omschreven als „libérés de leur passé et libres de leur avenir”. „Les Etats associés” had Bourgeois in de toelichting op zijn voorstel gezegd „doivent être libres et munis d'institutions „qui sauvegardent l'exercice de leur liberté”. Aan deze beknopte Fransche vormgeving was echter toegevoegd: „including Dominions and colonies”. Deze uitlegging was noodzakelijk, omdat Orlando reeds in de derde zitting gezegd had: „You can't say free „government (pays libres) because that doesn't take into consideration its external relations”.

De tweede toevoeging, aan het begin van het tweede lid, was de Engelsche vertaling van het tweede onderdeel van het voorstel van Bourgeois: „unless it is able to give effective guarantees of its „sincere intention to observe its international obligations” (Bourgeois: les conventions).

De tweede lezing van het Hurst-Miller-ontwerp ving den 13den Februari aan in de negende zitting der commissie voor den Volkenbond. Deze zitting werd beheerscht door twee vraagstukken: de nadere vormgeving van den eisch van het „selfgovernment” en de plaatsbepaling der neutralen.

Nadat Cecil opgemerkt had, dat in artikel 7 de Fransche vormgeving was aanvaard, ontstond zich een bespreking over de betekenis van „pays libres”. Larnaude merkte op, dat deze uitdrukking gebezigd was door de schrijvers ter aanduiding van een Staat met democratische instellingen en in ieder geval betrekking had op de inwendige regeling van den Staat. Orlando bevestigde deze uiteenzetting en verklaarde, dat de uitdrukking „pays libres” duidelijk was en de inwendige vrijheden van de Staten raakte. „Selfgovernment” zoude in het Fransch moeten worden omschreven door: „qui ont des institutions consacrant les libertés politiques et civiles”.

Na bespreking van de Angel-Saksische vormgeving, welke volgens aller oordeel gewoonlijk werd gebezigd, werd besloten deze

vormgeving te aanvaarden en te lezen: „fully selfgovernment „countries”, hetwelk in het Fransch zoude worden weergegeven door: „pays de Self-Government total”.

Aldus werd uit Wilson's voorstel: „Colonies enjoying full „powers of selfgovernment” de nadere aanduiding „full” overgenomen en van de commissie van redactie 1°. het verzamelwoord: „countries”, 2°. de verbinding met de Koloniën: „including” en 3°. de afzonderlijke vermelding der „Dominions”.

Op de vraag van Smuts, of de neutralen zich aan de toelatingseischen moesten onderwerpen, werd door Wilson geantwoord, dat die eischen niet beoogden af te schrikken, wie aan die eischen voldeed en oprecht samenwerking begeerde.

Toen Orlando gewezen had op de verschillende houding, door de neutralen in den oorlog aangenomen, werd door Wilson mededeeling gedaan van Cecil's voorstel in het eerste lid van artikel 7, achter de woorden: „not signatory to the present covenant” toevoegen de woorden: „and not named in the protocol hereto as „states to be invited to adhere to the covenant”.

Over dit voorstel ontwikkelde zich een zeer uitvoerige gedachtenwisseling, waarbij echter de uitnoodigingsgedachte niet rechtstreeks werd bestreden ¹⁶⁾. Zijdelings werd de uitnoodigingsgedachte bestreden in de waardeering, welke men aan het lidmaatschap toekende, in het gevaar, hetwelk men voor den Bond dachtte van het opstellen van een lijst, in het opwerpen van de mogelijkheid, dat een uitnoodiging niet zoude worden aanvaard en in de vragen, welke men stelde over de toepassing van het voorstel. Bourgeois zeide, nadat hij reeds voor de derde maal het woord gevraagd had: „Here is no question of opening the „doors of the League of Nations to those who are not worthy to „come in”; Kramár: „we cannot discriminate between them if „they are invited”. Aan de Conferentie opdragen het samenstellen van een uitnoodigingslijst was volgens Bourgeois „to present them „with a dangerous gift”. „Swiss people are not inclined” aldus Bourgeois „to enter into the League of Nations unless it be „admitted that their neutrality lasts on”.

De vragen, welke men over de toepassing van het voorstel stelde, betroffen de samenstelling van de lijst en het tijdstip van uitnoodiging. Men heeft de moeilijkheid van een maatstaf naar

voren gebracht, gesproken over de houding van sommige neutralen in den oorlog en gewezen op Mexico, Costa Rica en Abyssinië. Bovenal heeft men zich algemeen uitgesproken tegen het deelnemen der neutralen aan de Conferentie en zekerheid gevraagd, dat het Vredesverdrag zoude zijn gesloten, vóórdat de uitnodigingen zouden worden gedaan.

De moeilijkheid der keuze werd opgelost door Cecil's verklaring dat alle neutralen zouden worden uitgenoodigd; de vraag naar het tijdstip der uitnodiging beantwoord door de toezegging, dat geen uitnodiging zoude gedaan worden, vóórdat de conferentie hare werkzaamheden zoude hebben beëindigd ¹⁷⁾. Cecil's voorstel werd aanvaard. Het protocol, in hetwelk de namen der neutralen zouden moeten worden genoemd, zoude niet in werking treden, vóórdat het Vredesverdrag zoude zijn gesloten.

Niettegenstaande artikel 7 in de tweede lezing behandeld was, diende Kramár in de tiende zitting van de Commissie voor den Volkenbond bij de behandeling van de artikelen 8 en 9 een voorstel in om het vastgestelde artikel alsnog te wijzigen. Kramár stelde voor aan artikel 7 toe te voegen: „Nevertheless, any special „conditions relating to military or naval forces imposed by the „Treaty of Peace upon any State shall not be affected by the fact „of the admission of that State into the League”. Dit voorstel beoogde een bijzonder toezicht op Duitschland te leggen, wanneer Duitschland lid van den Bond zoude zijn geworden en werd door Kramár verdedigd met het beroep op gelijkgerechtigdheid, hetwelk Duitschland zoude doen om zich van toezicht te bevrijden. Het voorstel werd mede door toedoen van de Fransche commissieleden, die wenschten te volstaan met algemeen toezicht en daartoe ook voorstellen hadden ingediend, verworpen. In het proces-verbaal werd opgenomen, dat Kramár's voorstel uitging van de gedachte „that on entering the League, one is freed of all proceeding obligations” ¹⁸⁾.

Voor de regeling der toelatingseischen heeft deze tiende zitting alleen beteekenis gehad door de instelling van een commissie om den Bond van advies te dienen „on the execution of the provisions of art. 8 and” zegt het nieuwe artikel 9 „on military and „naval questions generally”. Hieronder valt ook de bewapeningsbeperking van artikel 7.

13 Februari werd in deze tiende zitting de tweede lezing van het Hurst-Miller-ontwerp voltooid.

14 Februari 1919 las Wilson in de derde algemeene zitting der Préliminaire Vredesconferentie het geheele covenant voor „as the „only report which we have to make”:

Artikel 7: „Admission to the League of States not signatories to „the Covenant and not named in the Protocol hereto as States to „be invited to adhere to the Covenant requires the assent of not „less than two thirds of the States represented in the Body of „Delegates, and shall be limited to fully selfgoverning countries „including Dominions and Colonies. No State shall be admitted „to the League unless it is able to give effective guarantees of its „sincere intention to observe its international obligations, and „unless it shall conform to such principles as may be prescribed by „the League in regard to its naval and military forces and armaments”.

De conferentie gaf ondubbelzinnig uiting aan hare vreugde, dat de geestdrift van den 25sten Januari tot een uitkomst had geleid en besloot het ontwerp te behandelen, als alle belanghebbende mogendheden het ontwerp zouden hebben onderzocht en besproken. Dit besluit werd niet in den eigenlijken besluitvorm genomen, doch lag begrepen in het aanvaarden van een antwoord van den voorzitter op een door Hughes gestelde vraag. Het ontwerp werd op het Bureau der Conferentie nedergelegd en door de pers wereldkundig gemaakt.

De bekendmaking van het ontwerp in de pers veroorzaakte onder de neutralen een algemeen verzet tegen hunne uitsluiting van elken vorm van medewerking aan de totstandkoming van den Bond.

Om aan dezen grief tegemoet te komen, werd de voorgestelde gang van zaken onderbroken en de neutralen in de gelegenheid gesteld hun wenschen kenbaar te maken aan een ondercommissie van de Commissie voor den Volkenbond, welke gevormd werd door Cecil, House, Bourgeois, Hymans, Venizelos en Vesnitch.

De dertien neutralen, die den 20sten en den 21sten Maart hun wenschen naar voren mochten brengen, waren de Staten van het Protocol, in de negende zitting aangeduid als: „all those who have

„not been belligerents”¹⁹⁾. Hunne opsomming stemde overeen met de omschrijving en opsomming van de uit te noodigen Staten uit het officieele Engelsche ontwerp van 20 Januari 1919²⁰⁾. De voorstellen dier neutralen werden aangehoord, doch „de commissie wilde en kon zich ook niet op bindende wijze uitlaten en antwoorde ontwijkend, wanneer men informeerde naar de mogelijkheid, bepaalde voorstellen te verwezenlijken”²¹⁾.

De toelatingseischen werden besproken bij het desbetreffende artikel 7 en zijdelings geraakt in de mogelijkheid van een beperkt lidmaatschap, door Zwitserland opgeworpen bij de behandeling van artikel 16.

1. Wij zijn genoodzaakt die bespreking der toelatingseischen nader te bezien, omdat in weerwil van de geringe beteekenis, welke in het algemeen aan dit verhoor der neutralen wordt toegeschreven, van deze bespreking gezegd is, dat er wel eenige invloed op de latere vormgeving is uitgegaan²²⁾.

Nederland, Zwitserland en de Scandinavische Staten stonden alle op het standpunt, vertolkt in het eerste Volkenbondsbeginzel van de officieele Nederlandsche Commissie van voorbereiding voor de Derde Vredesconferentie: „Alle Staten moeten deelnemen kunnen aan den Volkenbond”²³⁾. Zij hebben getracht die universaliteitsgedachte in artikel 7 te doen uitkomen.

Noorwegen gaf in overweging de toelating te vergemakkelijken en de eischen terug te brengen tot „a simple majority of votes”.

Door de anderen gesteund stelde Zwitserland voor te lezen:

„States not signatories.... and not named.... shall always be admitted to adhere to the Covenant if they comply with the following conditions”:

„a) to give effective guarantees....

„b) to conform to such principles....

„c) to be fully selfgoverning countries. This condition shall be not interpreted to exclude Dominions and Colonies”.

„The Body of Delegates, within the year following the signification of a request for admission, shall decide on a two thirds majority”.

Na de tegenwerping, dat deze wijziging meer was dan een omzetting van woorden, beriep Zwitserland zich op de alsnog vereischte twee derden meerderheid van stemmen.

2. Het Zwitsersche streven naar universaliteit was mede grond op de handhaving van nationale neutraliteit, in het memorandum over het ontwerp van 14 Februari neergelegd in de stelling: „exclusion of certain states is apt to provoke „counter alliances and to endanger peace”. In een memorandum van 8 Februari was de andere zijde van het vraagstuk, het behoud der Zwitsersche neutraliteit bij intrede in den Bond, naar voren gebracht. Bij de bespreking van artikel 16 verklaarde Cecil, dat het deelnemen aan militaire Bondshandelingen niet, het doorlaten van Bondstroepen wel verplicht was.

Een beslissing over de mogelijkheid van ontheffing van een Bondsverplichting werd noch gegeven, noch in uitzicht gesteld ²⁴⁾.

Een tweede bron van verzet vormde de Staat, welken Wilson vertegenwoordigde.

„America” zegt Miller „was debating the League”. Dit verzet bestond reeds einde 1918 ²⁵⁾ en nam in heftigheid en omvang toe naarmate het plan voor een Volkenbond, door Wilson voorgestaan, vaster vormen ging aannemen. Van bevriende zijde werd Wilson medegedeeld, dat een groep Senatoren nooit zoude stemmen voor deelneming aan een Volkenbond, als die Bondsstichting een deel van het Vredesverdrag zoude uitmaken, doch tevens, dat een andere groep hiertoe wel bereid zoude zijn, zoo er wijzigingen in het ontwerp werden aangebracht. Ten aanzien van ons vraagstuk bevatte de brief van Hitchcock van 4 Maart 1919 twee wenschen: „a reservation of the Monroe-Doctrine” en „some provision by which a member of the League can, on proper notice, „withdraw from membership” ²⁶⁾.

Naast de beoordeelingen door de neutralen en door de Vereenigde Staten van Amerika komen de beoordeelingen van Engelsche zijde voor bespreking in aanmerking, omdat ook de Engelsen het geheele ontwerp aan een onderzoek hadden onderworpen ²⁷⁾. Wij vinden de uitkomsten van dit onderzoek terug in de wenschen en voorstellen van Cecil en in de verhandeling en aan-

teekeningen van Borden en van Hughes, onderscheidenlijk gedagteekend 13 en 21 Maart.

Cecil's wenschen betroffen:

- 1°. de binding van Duitschland aan het Covenant zonder toelating tot het lidmaatschap;
- 2°. de vermijding van het woord „protocol”, hetwelk de gedachte aan een afzonderlijk verdrag zoude kunnen oproepen ²⁸⁾;
- 3°. de opsomming op een lijst van al de Statenleden met inbegrip der neutralen;
- 4°. de omzetting van de negatieve vormgeving der eischen in een positieve vormgeving;
- 5°. de vervanging van de vereischte twee derden meerderheid door een meerderheid zonder meer;
- 6°. de wijziging van „principles” in „regulations” in de regeling der bewapeningsbepaling.

De verhandeling van Borden kenmerkte zich door weglating van overbodige woorden „a more direct and orderly statement” en de toevoeging van „through the Council” aan het slot van de bepaling betreffende de bewapeningsbeperking. Hij schrapte „as „States to be invited to adhere to the Covenant” en „in regard to „its naval and military forces” en splitste het eerste lid van artikel 7 in twee leden door de „selfgovernment”-bepaling tot een afzonderlijk lid te maken: „membership is limited to fully selfgoverning „countries including Dominions and Colonies”. Hij wijzigde: „un- „less it is able to give effective guarantees of its sincere intention” in „unless it has effectively demonstrated its sincere intention”.

Hughes, voorstander van een louter raadgevenden Volkenbond, bestreed niet alleen met Borden de uitvoerende bevoegdheid van „the Council”, doch ook de wetgevende bevoegdheid van „the „Body of Delegates” en oordeelde de vormgeving van artikel 7 in strijd met de door hem gewenschte bevoegdheden op zich zelf en met de onderlinge verdeeling van bevoegdheden tusschen de beide organen. Hij veroordeelde „an affirmative vote of the requisite „majority in the House of Representatives” en verklaarde ten aanzien van de regelingen in het tweede lid van artikel 7: „questions of compliance by a member with the provisions of the „Covenant are for consideration by the Council, not by the Body „of Delegates”.

Den 18den Maart, na Wilson's terugkomst te Parijs werden twee samensprekingen gehouden over de in het ontwerp van 14 Februari aan te brengen wijzigingen. De eerste samenspreking vond plaats tusschen Cecil, Miller en House en was bedoeld als een voorbereiding van een bespreking met Wilson, welke geleid heeft tot het Wilson-Cecil tekstvergelijk van 18 Maart 1919.

De eerste samenspreking was gewijd aan de Engelsche wenschen, welke door Cecil werden naar voren gebracht en toegelicht. Besproken werd het voorstel van Cecil om Duitschland aan het Covenant te binden zonder toelating tot den Bond. Men vereenigde zich met het voorstel van Cecil in „the Preamble” te lezen: „The High Contracting Parties” (Germany being one) . . . agree „to this Covenant of the League of Nations” en in de hierna volgende artikelen niet meer over „the High Contracting Parties” te spreken.

Cecil's vrees, dat in de Vereenigde Staten een „protocol” als een afzonderlijk Verdrag zoude worden beschouwd, werd door Miller niet gedeeld; tegen het woord „schedule” zoude echter geen enkel bezwaar bestaan.

De samenspreking met Wilson geschiedde aan de hand van een ontwerp van 14 Februari, in hetwelk Cecil tekstwijzigingen had aangebracht.

Cecil's voorstellen werden door Wilson aanvaard. In plaats van „High Contracting Parties” zoude voortaan in de artikelen gesproken worden van „States members of the League”.

Over de Zwitsersche neutraliteit werd geen beslissing genomen, als zetel van den Bond werd Genève of Lausanne genoemd.

Het voorstel om de twee derden meerderheid in een meerderheid zonder meer om te zetten, werd wegens verzet van Fransche zijde niet in het tekstvergelijk opgenomen.

Hoewel vaststond, dat aan de verlangens, in Hitchcock's brief vervat, zoude moeten worden voldaan, werd 18 Maart ten aanzien van de opzegging van het lidmaatschap besloten geen voorstel te doen wegens Fransch verzet en ten aanzien van de Monroe-leer, deze gedachte te verwerpen, aangezien dan ook de Aziatische Monroe-leer van Japan zoude moeten worden voorbehouden.

Voor de opzegging had men een voorloopige vormgeving aan het slot van het ontwerp gedacht: „Any State member of the „League may upon giving two years notice withdraw from the

„League upon reasons stated”; voor de Monroeleer kreeg Miller eerst 18 Maart de eerste proeve te zien.

22 Maart kwam de Commissie voor den Volkenbond in elfde zitting weder bijeen. Cecil's wijzigingsvoorstel betreffende „the „Preamble” werd aanvaard: „High Contracting Parties” in „the „Preamble” en „States Members” in de artikelen daaropvolgende.

Besloten werd een later aan te wijzen redactie-commissie te beperken in haar taak en geen wijzigingen van beteekenis te laten aanbrengen. Na beëindiging der commissiezittingen zoude het door de redactie-commissie herziene ontwerp ter kennis van de leden van de Commissie voor den Volkenbond worden gebracht; zoo een der leden bezwaren mocht hebben, moest de oude vormgeving blijven gehandhaafd.

In deze elfde zitting werden twee voorstellen gedaan:

- 1°. een voorstel van Wilson om de twee derden meerderheid te veranderen in een meerderheid zonder meer, welk voorstel werd ingetrokken bij gebrek aan ondersteuning, en
- 2°. een gewijzigd artikel VII, zooals dat luidde in het Wilson-Cecil-tekstvergelijk van 18 Maart: „The original members „of the League shall be those States which are named in the „Protocol hereto. Any fully selfgoverning State, including „dominions and colonies, may become a member of the „League if its admission is agreed to by a two thirds majority of the Body of Delegates, provided that it is able to give „effective guarantees...., and shall accept such regulations....”

Cecil verdedigde het voorstel als een loutere vormwijziging: het protocol zoude de namen van alle neutralen kunnen bevatten, van sommige neutralen en van geen enkelen neutrale.

De commissie ontwikkelde dezelfde bezwaren, welke zij in de negende zitting reeds had geopperd met uitzondering van de bezwaren tegen het doen van een keuze; zij sprak uitdrukkelijk van „the honour of having been the founders „of the League of Nations” en herhaalde hare bezwaren tegen toelating van neutralen, vóórdát het Vredesverdrag was geteekend. Toen Cecil verklaarde, dat het Protocol in werking zoude treden na het teekenen van het Vredesver-

drag, doch vóór de bekrachtiging van het Verdrag, wenschten Bourgeois en het Portugeesch commissielid Reis eerst hun regeeringen te raadplegen. Orlando zag het verschil tusschen den ouden en den nieuwen tekst alleen in het wegvallen van de tijdsruimte tusschen de stichting van den Bond en de toelating der neutralen: „a difference of sentiment, rather than of practical importance”.

Besloten werd aan de redactiecommissie het voorstel van Cecil door te geven met een splitsingsvoorstel ten aanzien van „the original members”, hetwelk door Wilson was naar voren gebracht: „the original members of the League shall be those of the signatories named in the schedule annexed to the Covenant, and also those other Powers named in the schedule, who are hereby invited subsequently to accede to the Covenant” ²⁹). De vormgeving van Wilson's splitsingsvoorstel was van Miller, die zelf reeds een uitgewerkte vormgeving voor de wijze van toetreding der neutralen had ontworpen.

In de twaalfde zitting werd op voorstel van Kramár besloten, dat de vaste militaire commissie van artikel IX niet aan „the League” maar aan „the Council” advies zoude uitbrengen en onder de voorzieningen uitdrukkelijk ook verwezen naar de voorzieningen op grond van artikel VII.

In de dertiende zitting werd in artikel XXIV tweede lid de algemeene uittredingsmogelijkheid vastgelegd:

„Any State a member of the League may, after giving two years notice of its intention, withdraw from the League, provided all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal”.

De derde lezing van het Hurst-Miller-ontwerp werd beëindigd.

In deze zitting, den 26sten Maart gehouden, werden Cecil, Larnaude, Venizelos en House aangewezen als leden der commissie van redactie ³⁰).

Deze redactie-commissie nam als grondslag harer besprekingen een Hurst-Miller-tekst van 31 Maart. In dezen tekst was tengevolge van de opmerking van Borden en Hughes overal het woord

„Executive” voor „Council” geschrapt en ter verkrijging van „a „simple and more convenient form” „States members” teruggebracht tot „Members”.

„Any selfgoverning State including Dominions or Colony” was in dezen tekst samengevat tot „any selfgoverning State, Dominion or Colony”.

Bovendien had een vernummering der artikelen plaats gehad, mede omdat deze tekst bepalingen bevatte, welke in den zgn. vastgestellten tekst van 26 Maart niet voorkwamen. Artikel VII was gesplitst over Artikel I en Artikel XXVI. In Artikel I was het oorspronkelijk lidmaatschap omschreven met vervanging van „Powers” door „States”. In Artikel XXVI was in het eerste lid de wijze van toetreding van de uit te noodigen Staten geregeld; in het tweede lid waren ondergebracht de toelatingseischen van niet in „the Schedule” genoemde Staten, Dominions of Koloniën.

Aan dezen tekst was als aanbeveling toegevoegd: „a schedule of „original members comprising certain signatories and certain „invited States, should be prepared and published with the text „of the Covenant”.

Van Fransche zijde werd aangedrongen op een stelselmatiger rangschikking der artikelen; van Engelsche zijde op vervanging van „the Body of Delegates” door „the Assembly”.

5 April was de redactie-commissie met hare werkzaamheden gereed.

Artikel I telde vier leden:

- 1°. artikel I van den Hurst-Miller-tekst: de splitsing der oorspronkelijke leden;
- 2°. artikel XXVI, lid 1: de wijze van toetreding van uit te noodigen Staten;
- 3°. artikel XXVI, lid 2: de toelatingseischen;
- 4°. artikel XXIV, lid 2: de algemeene opzeggingsregeling van het lidmaatschap.

Het woord „Schedule” was vervangen door „Annex”. Op verzoek van Hurst had Miller een proeve van een „Annex” ontworpen, verdeeld over I „Signatories” en II „States not signatories” met onderscheidenlijk als ondertitel „original members of the „League of Nations” en „invited to accede to the covenant”.

Den 10den April aanvaardde de Commissie voor den Volken-

bond artikel I, zooals de redactie-commissie had voorgesteld. Cecil verklaarde aan Larnaude dat „signatories” beteekende „signatories of the Treaty of Peace” en aan Smuts, dat het „Covenant” in werking zoude treden gelijktijdig met het eerste Vredesverdrag.

Dit was de vierde lezing van artikel 6 van het Horst-Miller-ontwerp van 3 Februari 1919.

Eerst in de vijftiende zitting, den 11den April gehouden, werd de Monroeleer in het Covenant vastgelegd als voorbeeld van „regional understandings”, welke naast het Covenant konden blijven voortbestaan.

Den 16den April werden de niet in de Commissie voor den Volkenbond vertegenwoordigde Geassocieerde Staten met de uitkomsten van de commissie op de hoogte gebracht.

Ten besluite der vormzoeking volgde een officieele Fransche vertaling, welke weder eenige wijzigingen in den Engelschen tekst tengevolge had. Even voor de sluiting der vijftiende zitting was tot een instelling van een kleine commissie besloten.

De Fransche tekst leverde in het bijzonder moeilijkheden op met de vertaling van het „selfgovernment”. Wij zien achtereenvolgens als vertaling aangegeven:

5 Februari „Gouvernement autonome”

13 Februari „pays de selfgovernment total”

24 Maart „en ayant des institutions représentatives”

7 April „selfgovernment complet”

16 April „s’administrant entièrement lui même” (Lapradelle)

18 April „jouissant d’une entière liberté de gouvernement” (Larnaude)

21 April „qui se gouverne librement”

„Such regulations” is vertaald met „le règlement établi”.

„Any fully selfgoverning State, Dominions or Colony” is geworden „Tout État, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement”.

De Fransche tekst noodzaakte de vier leden van artikel I in den Engelschen tekst tot drie samen te voegen, zoodat de toelatingseischen in plaats van in het derde in het tweede lid van artikel I

werden ondergebracht. Door „as shall accede” en „such accession „shall be effected by a declaration”, werd de gaping tusschen „invited to accede” en „acceptance of the Covenant” weggenomen en de Fransche samenvatting: „qui auront accédé par une „declaration” mogelijk gemaakt.

Het totstandgekomen ontwerp volgde voor de artikelen de nummering in Arabische cijfers en kende geen officieele onderverdeling in paragrafen.

Het verslag van de Commissie voor den Volkenbond aan de Vredesconferentie, hetwelk in de in het Vredesverdrag erkende Engelsche en Fransche taal was opgesteld, bevatte de resolutie van 25 Januari 1919, den tekst van het ontwerp van 14 Februari en van het totstandgekomen ontwerp met opgave van commissieleden en gehouden vergaderingen. Aan het slot van dit verslag werd in overweging gegeven een commissie te benoemen voor de organisatie en de vestiging van den Bond alsmede voor de eerste bijeenkomst van de Bondsvergadering.

28 April 1919 werd het totstandgekomen ontwerp door de Vredesconferentie aanvaard.

9 Mei 1919 diende de Deutsche regeering een eigen ontwerp voor een Volkenbond in en wees in haar begeleidend schrijven op de tegenspraak tusschen het teekenen van het Statuut en het ontbreken van een uitnoodiging voor het lidmaatschap.

10 Mei 1919 werd hierop door Clemenceau geantwoord, dat het Deutsche ontwerp door een commissie zoude worden gezien en de toelating van nieuwe leden uitdrukkelijk geregeld was in artikel 1 lid 2 van het Statuut.

In het antwoord over het Deutsche ontwerp, gedagteekend den 22sten Mei 1919, werd dit Deutsche ontwerp meer uitvoerig behandeld, doch niet gesproken over de Deutsche vormgeving der toelatingseischen: „twee derden meerderheid „der bereits vorhan- „den Bundesmitglieder”.

In het slotantwoord van 16 Juni 1919 werd de regeling der toelatingseischen aangevoerd voor het bewijs, dat niemand op den duur van het lidmaatschap werd uitgesloten en een beroep gedaan op de algemeenheid van den eisch: „tout pays dont le Gouverne-

„ment aura clairement prouvé sa stabilité en même temps que sa „volonté d'observer ses obligations internationales....” In een tusschenzin waren die internationale verplichtingen aangeduid als: „celles notamment qui résultent du Traité de Paix”.

Den 28sten Juni 1919 werd het eerste Vredesverdrag, het Verdrag van Versailles, geteekend. In dit Verdrag werd de regeling der bewapeningsbeperking voor nieuwe Bondsleden uitgebreid tot de totdussverre niet genoemde „luchtstrijdkrachten”.

10 Januari 1920 werd het Vredesverdrag van Versailles bekrachtigd en trad het daarin opgenomen Volkenbondsstatuut in werking.

De vormzoeking besluitend met een samenvatting, zien wij, dat de Vredesconferentie driemaal een vormgeving van toelatingseischen onder de oogen kreeg: 25 Januari 1919 in een beginselbesluit, 14 Februari in een voorloopige vormgeving en 28 April in het eindverslag van de Commissie voor den Volkenbond.

De Commissie heeft het ontwerp, hetwelk zij als grondslag harer besprekingen aanvaardde, viermaal behandeld.

Aan de vormgevingen van deze vier lezingen moeten echter een zevental vormgevingen worden toegevoegd, zoodat de regeling der toelatingseischen een elftal vormgevingen heeft gekend, waarvan slechts twee gelijkloidend waren. In de vierde lezing was nl. het voorstel der redactiecommissie ongewijzigd aanvaard. Deze tien verschillende vormgevingen waren achtereenvolgens die van het ontwerp van Hurst-Miller; van de eerste lezing; van de redactie-commissie; van de tweede lezing; van het Wilson-Cecil-tekstvergelijk; van de derde lezing; van een Hurst-Miller-tekstvergelijk; van de redactie-commissie overgenomen vierde lezing; van de vertalingscommissie en van het Vredesverdrag d.d. 28 Juni 1919.

Er waren reeds voor de eerste lezing drie bepaalde verlangens naar voren gekomen: de afzonderlijke vertegenwoordiging der Engelsche Dominions met inbegrip van Indië; een „selfgovernment”-bepaling en de binding van bepaalde toelatingen aan de vervulling van de verplichtingen van het Vredesverdrag.

De afzonderlijke vertegenwoordiging der Dominions lag besloten in de aanvaarding dier Dominions in Wilson's „selfgovern-

„ment"-voorstel ter eerste lezing; Indië werd op voorstel van Smuts onder de oprichters gerekend.

Dit „selfgovernment"-voorstel werd behalve door het Indië-vraagstuk beheerscht door den „rely"-eisch en verkreeg eerst zijne vormgeving, nadat die eisch zijne vormgeving had ontvangen.

Evenmin als tegen het „selfgovernment" voorstel op zich zelf en tegen de afzonderlijke opneming der Dominions bezwaren zijn gemaakt, is dit het geval geweest met den „rely"-eisch, welke na toelichting door Bourgeois stilzwijgend werd aanvaard in de vormgeving, welke Bourgeois daaraan had gegeven.

De veelvuldige vormgeving der toelatingseischen sproot voort uit de omschrijving van den kring, voor welchen de toelatingseischen niet zouden gelden.

De opneming der neutralen is bij niet minder dan vijf vormgevingen betrokken. Uiteindelijk werden de toelatingseischen bevrijd van de plaatsbepaling dier neutralen tusschen de eigenlijke oprichters en de later toe te laten leden en alleen gesproken van „not named in the Annex".

Deze omschrijving van „Allies and Neutrals" in het steeds nog ongewijzigde gedeelte van het Hurst-Miller-ontwerp: „admission „requires" leidde tot een zoodanige opeenstapeling van ontkenningen, dat een andere vormgeving noodzakelijk werd.

De Dominions zijn verantwoordelijk voor het woord „includ-„ding", hetwelk van de redactie-commissie was overgenomen en voor het schrappen van het woord „State" in de uitdrukking „State Member".

Drie aanduidingen werden meermalen gewijzigd: „protocol", „schedule", „annex"; „states represented in the Body of Delegates", „the Body of Delegates", „the Assembly"; „standards", „principles", „regulations".

Niet aanvaard werd een voorstel van Kramár over het voortbestaan van verplichtingen uit het Vredesverdrag bij latere toetreding tot den Bond en ingetrokken het voorstel van Wilson de twee derden meerderheid terug te brengen tot een meerderheid zonder meer.

Van het oorspronkelijke Hurst-Miller-ontwerp was niets anders overgebleven van de vereischte twee derden meerderheid en de bewapeningsbepanking, zij het ook in eenigszins gewijzigde bewoordingen.

Artikel 1 lid 2 had naast deze bewapeningsbeperking den „rely” eisch verkregen en naast „State” „Dominion or Colonie”, welke lidmaatschapsomschrijvingen vooraf gegaan werden door „fully selfgoverning”.

1) D. H. Miller: *The Drafting of the Covenant 1928 I*, p. 130. Hierbij zij opgemerkt, dat de feitelijke gegevens voor de vormzoeking zijn ontleend aan Miller's standaardwerk, hetwelk alleen dan zal worden aangehaald, als Miller's persoonlijk gevoelen wordt weergegeven, of een bijzondere kenmerkende mededeeling wordt gedaan.

2) Miller o.c. p. 132: „as a matter of politesse”. Van notulen kan eigenlijk niet worden gesproken, omdat eerst in de derde zitting een secretariaat werd aangewezen en zelfs toen van vaststelling van notulen geen sprake was.

3) Howard Ellis: *The origin, structure and working of the League of Nations 1928* p. 89: „railroading tactics”.

4) J. L. Kunz: *Die Entstehungsgeschichte des Völkerbund-Paktes*, Zeitschrift für öffentliches Recht IV, 3, 4 1924 vestigt de aandacht op den stijl van dit ontwerp: „die ausserordentliche Knappheit, welche „Hurst-Miller zu einem wirklichen Vertragsentwurf stempelt, während „Wilson's dritter Entwurf und der britische Entwurf mehr Exposés „darstellen”.

5) Deze bepaling was overgenomen uit Wilson's tweede ontwerp, doch werd eerst in zijn derde ontwerp als toelatingseisch voor nieuwe leden gesteld.

6) „Deze bepaling” zegt Percy in zijn „Amalgamation” „is tot op zekere hoogte door een voorziening gedekt in „the British Draft Convention regarding mandatories”.

7) Miller o.c. II, p. 91: „doubtless equal religious and cultural privileges should be accorded in all cases, but. . .”

8) „The High Contracting Parties recognize the right of the British „Empire to separate representation of the Dominions of the British „Empire, including India, at meetings of the Conference of the League, „and also at meetings of the Council, at which matters affecting any „particular Dominion are under discussion”.

9) Miller o.c. p. 164: „enjoying selfgovernment privileges”.

10) Deze vormgeving omsloot zoowel „you are too despotic” als „you „are too military”.

11) Deze proeve werd in het Fransche ontwerp ingeluid door „en „conséquence” en vormde aldus het slot van een voorafgaande beschouwing over „fidèles à la parole donnée” en „toutes les garanties „nécessaires de fait et de droit”. „En conséquence, n'y peuvent être „admises que les Nations constituées en Etats et pourvues. . .”

12) Miller o.c. I, p. 168: „The English minutes say that at the opening „of the fourth meeting Bourgeois mentioned that he might return later „to the matter of qualifications for membership under article 6. „My own note as to this reads: articles 1—6 have been adopted with „reservation as to members in Council and sight to return generally. Also reserve as to Article 6 as suggested by Bourgeois”.

13) In de derde zitting had Bourgeois eenstemmigheid bepleit, in de achtste zitting verklaarde hij volgens het Fransche verslag: „à mes „yeux, il ne devrait pas suffire d'un simple vote, la majorité fût elle „des deux tiers” en volgens het Engelsche verslag: „To my mind the „veto of one nation would not be desirable, providing the majority be „two thirds”.

¹⁴⁾ Miller o.c. I, p. 208.

¹⁵⁾ Miller o.c. I, p. 122: „for a thorough overhauling”.

¹⁶⁾ Dit deed wel Bourgeois: „een verklaring, dat de Bond openstaat „voor allen, die aan de eischen voldeden, is een uitnoodiging”.

¹⁷⁾ M. F. Larnaude: *La Société des Nations* 1920, p. 53: „Pourquoi „les a-t-on admis si facilement? Parce qu'on avait confiance en eux, „parce qu'on ne voulait les humilier et parce qu'on était obligé d'envi- „sager la possibilité d'une Contre Société”.

¹⁸⁾ W. Schücking und H. Wehberg: *Die Satzung des Völkerbundes* 1931, p. 243: „ook als zij vallen onder artikel 22 van het Hurst-Miller- „ontwerp?”

¹⁹⁾ C. A. de Jong van Beek en Donk en Donk-Kluyver: *Het ontwerp Volkerenbond van de Vredesconferentie te Parijs*, 1919 p. 53: „alleen de „Manchester Guardian wees op het niet gelijktijdig publiceren van „ontwerp en protocol”.

²⁰⁾ De Europeesche neutralen: Zweden, Noorwegen, Denemarken, Holland, Zwitserland en Spanje; de Latijnsche Staten van Amerika, uitgezonderd Mexico, Hayti, San Domingo etc.; Perzië. Aanteekening 1 b.c.d. op Hoofdstuk III artikelen 1 en 2.

²¹⁾ Mededeelingen Nederlandsche Vereeniging voor Internationaal Recht No. 12 bevat een verslag van Mr. B. C. J. Loder in de Algemeene Ledenvergadering.

²²⁾ Howard Ellis o.c. p. 91: „Prof. W. E. Rappard: the influence of „the neutrals may have tended to improve the wording of the provi- „sions of the covenant dealing with the admission of new members”.

²³⁾ Mededeelingen, o.c., No. 11 en 11A: Scandinavisch ontwerp arti- kelen 2 en 4; Zwitsersch voorontwerp artikel 8, ontwerp artikelen 1 en 60B algemeen en 3°.

²⁴⁾ Swiss Commentary on the Covenant, League of Nations Vol. III No. 3, June, 1920: „If, after having refused to enter the League as an „original member, Switzerland should nevertheless apply for admission „later”.

²⁵⁾ P. B. Potter: *Doctrines Américaines de Droit International*, Bul- letin 1-2-1937, Publications de la Conciliation Internationale: „ce fut „de trois ou quatre milieux différents que partit l'opposition aux propo- „sitions du Président vers la fin de 1918”.

²⁶⁾ Dat ook de toelatingseischen niet aan de Amerikaansche beoor- deeling ontkwamen blijkt uit een dagbladartikel van W. J. Bryan, ge- dagteekend 12 Maart 1919 en een brief van J. W. Davis aan White van 14 Maart 1919. Bryan vond een meerderheid de uiterste grens: „to „require a two-thirds rote to admit a new nation suggests the social „club, where a few blackballs may keep out an uncongenial applicant”; Davis vroeg welke waarborgen verlangs werden en stelde voor te lezen: „unless in the opinion of the Body of Delegates it may be expected to „observe its international obligations”. Senator Lodge had reeds den 28sten Februari opmerkingen gemaakt over de Dominions en de vraag gesteld, welke effectieve waarborgen bedoeld werden en twijfel uitge- sproken over het bij voorbaat verkrijgen dier waarborgen en de beoor- deeling daarvan.

²⁷⁾ R. Spitz: *La formation du Pacte de la Société des Nations*, Thèse 1932, p. 27 merkt ten aanzien van de weinig zorg, welke de Fransen aan dit onderzoek hebben besteed, op, dat twijfelzucht eigen inwer- kingen pleegt te volgen. De kleine mogendheden zagen hun verlangen om in „the Council” vertegenwoordiging te verkrijgen in de negende commissiezitting vervuld.

²⁸⁾ J. P. A. François: *Handboek van het Volkenrecht* 1931, p. 347: „Protocol is een document, dat, wat den vorm betreft, niet aan alle ei- „schen van een verdrag in engeren zin beantwoordt en veelal niet aan „ratificatie is onderworpen”.

²⁹⁾ In het Fransche verslag is slechts vermeld: „cette question sera mise au point, soit par le comité de rédaction, soit quand on rédigerait le Protocole”. Wij lezen later nergens, dat dit protocol uitdrukkelijk is aanvaard.

³⁰⁾ Door Wilson werd deze redactiecommissie „revisie”-commissie genoemd. Miller spreekt over „the final drafting committee”, hoewel hij zegt, dat deze commissie veel verder ging dan van een „redactie”-commissie werd verwacht.

§ 3. *De vormgeving.*

Artikel 1 ²⁾: „Any fully selfgoverning State, Dominion or Colony not named in the annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly, provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military, naval and air forces and armaments” ¹⁾.

De inwerkingtreding van het Volkenbondstatuut op 20 Januari 1920 biedt het geschikte oogenblik om afscheid te nemen van de oorspronkelijke leden. Het was noodzakelijk hen in de bespreking te betrekken, omdat bij de vormzoeking de splitsing van het lidmaatschap in oorspronkelijk en niet oorspronkelijk lidmaatschap werd voltrokken. Het Aanhangsel ²⁾ van het Statuut onderscheidt de oorspronkelijke leden in onderteekenaars van het Vredesverdrag, wier medewerking als verzekerd werd verondersteld ³⁾ en in Staten, uitgenoodigd om tot het verdrag toe te treden „die, zonder eenig voorbehoud ⁴⁾ binnen twee maanden na de inwerkingtreding” van het Statuut zouden zijn toegetreden.

Aan de al of niet vermelding in het Aanhangsel mogen geen gevolgtrekkingen voor de al of niet vervulling van de toelatingseischen worden getrokken.

Er waren oorspronkelijke leden, die niet aan de toelatingseischen voldeden, doch hun vermelding als oorspronkelijk lid beoogde slechts in één geval uitdrukkelijke ontheffing der toelatingseischen te verleen. Indië was op voorstel van Smuts onder de oorspronkelijke leden opgenomen, omdat toepassing van den „selfgovernment”-eisch moeilijkheden zoude kunnen hebben gegeven; Liberia en Siam werden zonder meer opgenomen ⁵⁾.

De niet vermelding in het Aanhangsel biedt op zichzelf geen

maatstaf voor de toepassing der vastgestelde toelatingseischen, al zijn er wel eenige lijnen in de niet vermelding te onderkennen, welke ook voor latere toelating van aanvragers beteekenis kunnen hebben.

In „Swiss Commentary on the Covenant” 6) wordt een opsomming gegeven van de Staten, welke niet tot toetreding zijn uitgenoodigd:

- 1°. de groep der Centrale Mogendheden;
- 2°. Luxemburg en Montenegro „on a account of their reunion „with other States members of the League”;
- 3°. groep kleine Staten: Andorra, San Marino, Lichtenstein, Monaco „have cut no figure as independent States and „generally represented by other States”;
- 4°. Albanië en Mexico „did not possess governments recognized „by the majority of States”;
- 5°. Costa-Rica en Mexico, waarschijnlijk door toedoen van de Vereenigde Staten van Amerika;
- 6°. Abyssinië en Afghanistan „probably on account of the still „very incomplete character of the development of their „international relations”;
- 7°. groep Staten, behoord hebbend tot het oude Rusland: Rusland, Finland, Lithauen, Lethland, Esthland, Georgie, wachtend op de reorganisatie van Rusland.

Malbone W. Graham 7) verbindt „the clear proofs of stability”, den 16den Juni 1919 van Duitschland geëischt, aan „stability”, „a „requirement frequently adduced in regard to recognition cases in „the practise of governments” en zegt, dat de uitlegging van artikel 1 lid 2 beïnvloed zal worden door „clear proofs of stability and „a probationary status”. Wij aanvaardden Graham's stelling als een algemeene verklaringsgrond voor de niet vermelding in het Aanhangsel, doch merken op, dat de „stability” welke van Duitschland gevraagd werd een „rely”-stability is, welke verband houdt met een bepaalden toelatingseisch en de „stability”, welke van niet erkende Staten geëischt wordt nog in verband met een toelatingseisch moet worden gebracht. Behalve de verwijzing naar dien bepaalden eisch om „werkelijke waarborgen van zijn oprecht „voornemen te geven”, troffen wij nog éénmaal vóór 10 Januari 1920 een verwijzing naar een bepaalden toelatingseisch aan: 6 Mei 1919 werd aan Admiraal Koltchak bericht, dat behalve een

vaststelling der grenzen „this special condition was imposed, that „as soon as a Government for Russia should be constituted on a „democratic basis, Russia should join the League of Nations” 8).

De grondslag voor de vermelding in het Aanhangsel was niet de adreslijst der Haagsche Vredesconferenties, welke door sommigen in hun Volkenbondsontwerpen werd verlangd en door de schrijvers ter vergelijking naast dat Aanhangsel werd gelegd, maar de nieuwe wereldkaart (Polen, Cechoslowakije), waarop voorloopig om zeer verschillende redenen, slechts in bepaalde gevallen wegens rechtstreeksch verband met bepaalde toelatingseischen, namen van Staten waren weggelaten.

Met „any . . . may become a member of the League” is positief-rechtelijk vastgelegd de ruimtelijke universaliteit der nieuwe organisatie „The doors of the League” zegt W. E. Rappard 9) „were „left open to new comers, which could be admitted against the „will of a minority of the architects”. Artikel 1 lid 2 van het Volkenbondsstatuut vormt voor allen, die niet in het Aanhangsel genoemd zijn voor nu en voor de toekomst „le droit „commun de l’admission” 10).

De algeheele openstelling van den Bond is in toelatingseischen verstrikt, niet omdat er een aantal eischen gesteld zijn: „il n’y a „rien d’anormal à ce qu’un traité, renfermant une clause d’ac- „cession détermine les conditions de cette accession” 11), maar omdat de vormgeving dier eischen moeilijkheden oplevert voor de rangschikking en de opsomming dier eischen.

Het lidmaatschap wordt verkregen door het goedkeuringsbesluit der Vergadering, maar dit goedkeuringsbesluit is tevens een afzonderlijke toelatingseisch, door Giraud in zijn opsomming ingeluid door „par ailleurs” 12), door Rothholz zonder meer in de opsomming der eischen opgenomen 13). Wij zullen eerst spreken over het goedkeuringsbesluit als toelatingseisch en daarna over dit besluit als toelatingsbesluit.

Een tweede moeilijkheid schuilt in den eisch van het „self- „government”. Wij volgen in dezen de indeeling van Rothholz, die eerst spreekt over „Staat, Dominion of Kolonie” en daarna over „qui se gouverne librement”, omdat onzes inziens de betekenissen van dezen „selfgovernment” -eisch niet tot haar recht komt,

als wij met Giraud de beide eischen tot één eisch zouden terugbrengen en den „selfgovernment” -eisch niet zouden verbinden met de drie lidmaatschapsomschrijvingen: „Staat”, „Dominion” en „Kolonie” afzonderlijk.

„En parlant d'Etat, Dominion ou colonie on réserve l'entrée „dans la Société des Nations aux organisations politiques à base „territoriale de caractère politique”. „On exclut par là” zegt Giraud „les associations (ligues-partis) qui n'ont pas le caractère „étatique”. De geschiedenis der lidmaatschapsomschrijving bewijst, dat men nimmer de organisaties, welke thans onder de uitsluiting vallen, onder de omschrijving heeft willen opnemen.

Hetgeen nu als nevenschikking, „Staat”, „Dominion of Kolonie” in het Volkenbondstatuut voorkomt, was oorspronkelijk geen nevenschikking, doch sloot een tegenstelling in. Deze tegenstelling lag reeds opgesloten in Wilson's voorstel: „States shall „be admitted, Colonies may be admitted”, verkreeg door de redactie-commissie den „including” -vorm: „fully selfgoverning „countries, including Dominions and Colonies” en loste zich eerst in de nevenschikking: „any fully selfgoverning State, Dominion or „Colony” op. Dit beteekent, dat men eigenlijk slechts één lidmaatschapsomschrijving beoogde, op welke door uitlegging een uitzondering werd gemaakt.

De nevenschikking, uit deze tegenstelling geboren, heeft derhalve voor het bepalen van het gemeenschappelijke kenmerk van „Staten”, „Dominions en Koloniën” slechts zeer beperkte beteekenis. Het voor „Staten”, „Dominions en Koloniën” gemeenschappelijk vereischte „selfgovernment” hopen wij te bespreken bij de behandeling van dien afzonderlijken toelatingseisch.

De omschrijving „State” onderging tijdens de vormzoeking meermalen den invloed van de „including”-tegenstelling tusschen „States” en „Colonies”. Om die tegenstelling werd in de samenstelling „State Member” het woord „State” geschrapt en in plaats van „States” „Countries” gelezen.

In de nevenschikking met „Dominions en Koloniën” moet aan „Staten” een afzonderlijke, afgebakende beteekenis worden toegekend. Het zijn, in overeenstemming met de toenmaals door

de meerderheid der schrijvers aangehangen leer, slechts die eenheden, welke onder de benaming van „nations” of „organised „peoples”¹⁴⁾ als „independent or autonomous” werden betiteld¹⁵⁾.

De Vergadering van den Volkenbond behoeft zich bij de beantwoording van de vraag, of een bepaalde aanvrager onder de lidmaatschapsomschrijving „Staat” kan worden gerangschikt, niet te gronden op het feit, dat reeds door andere Staten die vraag is beantwoord in den vorm van „erkenning” van dien „Staat”. Zij kan een „niet erkenden Staat” onder de lidmaatschapsomschrijving rangschikken¹⁶⁾. „La pratique de la reconnaissance des „Etats” zegt Spiropoulos „manque de stabilité et d’uniformité”¹⁷⁾.

Er werd echter voor deze „erkenning” van „Staten” één vereischte gesteld, hetwelk de Vergadering, ook bij terzijdestelling dier „erkenning” in haar waardeeringsoordeel wel zoude moeten betrekken: het vereischte van effectiviteit. Als een „Staat” de effectiviteit ontbreekt, kan in den eigenlijken zin van het woord niet van het bestaan van dien „Staat” worden gesproken¹⁸⁾. „The „League is to be a League of peoples, but of peoples who have „organised for themselves effective systems of government”¹⁹⁾.

De noodzakelijkheid, dit vereischte in haar waardeeringsoordeel te betrekken, zal voor de Vergadering van den Volkenbond een aanleiding zijn voorafgaande „erkenning” te beschouwen als een aanwijzing, dat aan dit vereischte is voldaan.

Evenals bij de „erkenning” verkrijgt het vallen onder de lidmaatschapsomschrijving „Staat” zijn beteekenis in verband met de toelating tot een kring van gelijkgerechtigden. Dat was bij de „erkenning”, de „als gemeenschap gedachte” kring van gelijkgerechtigde, soevereine en onafhankelijke Staten, dat is thans de eerste positiefrechtelijke organisatie van Staten, „de Volken-„bond” genaamd.

Niet opgelost is de vraag, wat een „Staat” is. „En droit international le concept d’Etat n’a pas un sens que ce droit lui même „détermine!”²⁰⁾

De invoeging van „Dominions en Koloniën” in deze „Staten”-organisatie noodzaakt ons tot het beantwoorden van een tweetal vragen, vóór wij nagaan, wat onder „Dominions en Koloniën” afzonderlijk wordt verstaan.

De eerste vraag betreft de nevenschikking „Staten”, „Domini-

„ons en Koloniën”, de tweede het gemeenschappelijke kenmerk van „Dominions” en „Koloniën”.

1. Wij stelden reeds, dat in de nevenschikking „any fully „selfgoverning State, Dominion or Colony” de oorspronkelijke tegenstelling tusschen „Staten” en de ingevoegde „Dominions en Koloniën” zich had opgelost. Met de oplossing van de „including”-vormgeving dezer tegenstelling is echter de tegenstelling zelf niet verdwenen.

De invoeging van niet „independent or autonomous States” geeft een uitbreiding van de oorspronkelijke lidmaatschapsomschrijving, welke de tegenstelling doet voortbestaan in den vorm van een nevenschikking.

De „Staten” hadden door de aanvaarding dezer nevenschikking ook wie niet tot hun kring werden gerekend gemaakt „destinataires des normes, qui constituent l'ordre de „la Société” ²¹⁾. Door zich te vereenigen „auf die Maszgeblichkeit von Grundgedanken, wächste das Prinzip des „Staatenkonsesses über sich selbst hinaus” ²²⁾.

De aanvaarding van de grondgedachte, dat ook „niet souvereine of onafhankelijke Staten” tot het Bondslidmaatschap zouden kunnen worden toegelaten, beteekent niet, dat deze grondgedachte volledig is doorgevoerd. Dit is niet het geval geweest bij het stellen van eischen ²³⁾, noch bij de lidmaatschapsomschrijving.

Wij lezen nergens, dat de vraag is gesteld, of ook de „niet souvereine Staten” aan deze bijzondere eischen zouden kunnen voldoen.

De lidmaatschapsomschrijving „any State, Dominion or „Colony” noodzaakt den aanvrager zich zelf aan te melden als „State”, als „Dominion” of als „Colony”. De vervanging van „States” door „Countries” tijdens de vormzoeking bewijst, dat met de „Dominions en Colonies” rekening werd gehouden, doch de terugkeer tot het oorspronkelijke „State” vormt het bewijs, dat niet gedacht is aan de gevolgtrekkingen, welke uit de toelating van „Dominions en Colonies” voor „niet souvereine Staten”, „niet Dominions of Colonies zijnde”, moesten voortvloeien.

2. „Dominions” en „Koloniën” werden naast elkander genoemd, sinds de redactie-commissie in de negende zitting van

de Commissie voor den Volkenbond deze nevenschikking had voorgesteld in plaats van de „Colonies” uit Wilson's oorspronkelijk voorstel.

Volgens Wilson waren „Dominions” „Colonies”; door de nevenschikking is „Dominion” niet meer de aanduiding voor bepaalde Engelsche koloniën, maar van bepaaldelijk zoo aangeduide Engelsche gebiedsdeelen geworden.

De invoeging der „Dominions” dankt haar oorsprong aan de vormzoeking voor de afzonderlijke vertegenwoordiging der Engelsche Dominions en van Indië. Het verzet, dat tijdens en na de totstandkoming van het Statuut tegen deze afzonderlijke vertegenwoordiging is gerezen, was meer gericht tegen het politieke overwicht, hetwelk men hiervan in den Bond tegemoet zag, dan tegen de vastlegging van een ontwikkeling, welke zich in die „Dominions” openbaarde. Dit wordt door Grabowsky erkend, als hij, zich grondend op „including”, den Engelschen invloed op de totstandkoming van het ontwerp teekent en opmerkt, dat in die afzonderlijke vertegenwoordiging der Dominions geen bevordering van wereldstagnatie moet worden gezien ²⁴). Als oorspronkelijke leden van den Bond, onderteekenaars van het Vredesverdrag, zijn in het Aanhangsel vermeld vier Dominions: Canada, Australië, Zuid-Afrika en Nieuw Zeeland, benevens Indië.

De invoeging der „Dominions” in artikel 1 lid 2 „erscheint als „selbstverständliche Konsequenz” van de vermelding van Dominions in het Aanhangsel ²⁵).

„Dominions” is een zuivere Engelsche benaming, welke zich niet voor vertaling leent.

De schrijvers wijzen op de moeilijkheid van de omschrijving van het begrip; Hudson: „it is not a term of art” ²⁶), Gonsiorowski: „de aanduiding van een status, welke niet door statuut alleen wordt beheerscht” ²⁷).

Oorspronkelijk werd „Dominion” gebezigd als gebiedsaanduiding in zeer ruimen zin. „Colony” zoo luidt de Interpretation-act 1889 „is any part of H.M. Dominions exclusive of the United Kingdom, the Channel Islands, the Isle of Man and of British India” ²⁸).

Daarna werd „Dominion” gebezigd ter aanduiding van zich door bezit van „responsible selfgovernment” van de andere „Crown-Colonies” onderscheidende „Colonies”.

In 1907 werd de titel van „Dominion” officieel aan deze „self-governing Colonies” verleend.

„Jener in den Verfassungen der ersten fünf britischen Dominions verwirklichte hohe Grad der Dezentralisation ist eben zu einem verfassungsrechtlichen Typus geworden, der als Dominion „Status bezeichnet wird”. Verleihung dieses Dominion Status, die „nie Koloniën waren, kann jetzt vorkommen”.

Met „Colonies” wordt het lidmaatschap van den Bond opgesteld voor de Koloniën van alle Staten.

Gonsiorowski geeft aan „Colonies” de beteekenis van „peuples”²⁹⁾, welke uitlegging hij grondt op een door hem opgebouwd „droit de l’humanité”, hetwelk verving het tot dusverre bestaande Volkenrecht van „sovereine Staten”.

„Colonies” heeft echter geen betrekking op volken, maar op gebiedsdeelen van verschillende Staten, welke óf zoo genoemd worden, óf onder andere benamingen geacht kunnen worden te voldoen aan de algemeen gestelde en aanvaarde vereischen van „räumliche Trennung” en „rechtliche Einheit mit dem Mutterstaat”³⁰⁾.

Omdat „Koloniën”, welke een gebiedsdeel van een „sovereinen Staat” uitmaken, tot den Bond kunnen worden toegelaten, zullen „niet volkomen sovereigne Staten” van het Bondslidmaatschap niet kunnen worden uitgesloten.

Wij beschouwen dit als een gevolgtrekking, welke uit de toelatingsmogelijkheid van „Koloniën” moet worden getrokken en niet als een wilsuiking van den Volkenbond, gericht tegen overheersching van die „niet volkomen sovereigne Staten”³¹⁾.

Buiten de lidmaatschapsomschrijving „Staat, Dominion of „Kolonie” vallen „de leden van een Bondsstaat” en de „Statenbond” zelf³²⁾. „Aus der Konstruktion des Staatenbundes ergibt sich, dass das Mitglied eines Staatenbundes grundsätzlich sehr „wohl gleichzeitig Mitglied des Bundes sein kann”³³⁾.

Voor de toelating van „provincies” pleiten Scelle en Gonsiorowski.

Scelle legt echter alleen den nadruk op de ontwikkelingsmogelijkheden van een provincie: „ou même des Nations en

„formation, voire des provinces qui pour le moment, ne font en-
„core qu'aspirer à l'indépendance" ³⁴).

Gonsiorowski wil „provincies" toelaten, mits zij aan de eischen voldoen, omdat in de toelating van „Koloniën" met minder „be-
„schaving" zoude kunnen worden volstaan, dan wij zelf bezitten in de provincies ³⁵).

Het Statuut van den Volkenbond eischt slechts een beschaving, welke leidt tot een organisatie, vallend binnen de lidmaatschapsomschrijving: „Staat", „Dominion" of „Kolonie".

Vóórdat wij nu den eisch van het „selfgovernment" bespreken voor „Staten", „Dominions" en „Koloniën" afzonderlijk, willen wij nagaan, welke beteekenis aan de eensluidendheid van den eisch moet worden toegekend.

Oorspronkelijk als eisch gesteld voor „Staten" en „Koloniën" beide, is de eisch noch bij de vormzoeking, noch in de uiteindelijke vormgeving gesplitst. De Fransche tekst: „ou Colonie qui se gou-
„verne librement" moet gezien worden als een vertaling van den Engelschen tekst, welke elk misverstand uitsluit.

Toch hebben slechts enkele schrijvers getracht de beteekenis van dit „selfgovernment" in een algemeene omschrijving weer te geven.

Schücking spreekt over: „die Ordnung seiner innern Angelegen-
„heiten ohne fremde Einflusnahme. Die innere Selbstregierung
„zieht das Verlangen nach der äusseren nach sich. Man spricht
„erst dann von einer voller Selbstverwaltung, wenn die rechtliche
„Möglichkeit dieses Verlangen zu verwirklichen, jederzeit be-
„steht" ³⁶).

Gonsiorowski omschrijft den inhoud van den eisch als „posséder
„des institutions démocratiques dans les cadres d'une certaine
„autonomie territoriale".

Cosentini geeft eenige eischen, aan welke een Volkenbond behoort te voldoen en noemt onder andere ook den eisch van het „se
„gouverner eux-mêmes", nadat hij als eersten eisch genoemd heeft
„une organisation démocratique intérieure". Deze tweede eisch is even belangrijk als de eerste „et s'y rattache étroitement". Hij behandelt den eisch onder het hoofd „autonomie et souveraineté
„des peuples", doch spreekt in zijn samenvatting slechts over
„pleine autonomie". Onder „se gouverner eux-mêmes" verstaat hij „veiller eux-mêmes à leur propre destin, à leur propre dévelop-

„pement, n'être soumis à la domination d'aucun autre peuple”. „L'incapacité d'organisation devient plus rare que par le passé, „précisément à cause de l'expansion des tendances démocratiques” ³⁷⁾.

Giraud ziet geen tegenstelling tusschen den eisch van „un „régime démocratique” en de door hem gegeven uitlegging: „un „Etat, Dominion ou Colonie se gouverne librement quand il n'est „pas assujetti à une domination extérieure; dans le cas contraire il n'aurait pas sa place dans la Société des Nations car il n'aurait pas de volonté propre à exprimer” ³⁸⁾.

Wij zijn van oordeel, dat elke poging om een algemeene omschrijving van den eisch van het „selfgovernment” te geven moet stranden op de „sovereine Staten”, voor welke de eisch zijn beteekenis dreigt te verliezen, of op een lidmaatschapsbeschouwing, welke strijdt met het karakter van den Volkenbond.

Wilson stelde den eisch van het „selfgovernment”, vóórdat er van afzonderlijke vertegenwoordiging der „Dominions” sprake was voor „sovereine Staten”, welke reeds zonder dien eisch voldeden aan de hier gegeven uitleggingen van het „selfgovernment”. Al kwam bij de vormzoeking de mate van onafhankelijkheid van de „Dominions” niet ter sprake ³⁹⁾, dan beteekent dit nog niet, dat de toelatingsmogelijkheid dier „Dominions” gegrond was op hun democratische instellingen. Het karakter van den Bond eischt gelijkheid in lidmaatschap.

Als „sovereine of onafhankelijke Staten” lid van den Bond kunnen worden, kunnen niet tevens „gebiedsdeelen van die Staten” worden toegelaten, tenzij zij beiden in staat kunnen worden geacht op voet van gelijkheid het lidmaatschap uit te oefenen. De mogelijkheid daartoe is niet afhankelijk van het bezit van democratische instellingen, maar van de uitwendige zelfstandigheid, waarover beschikt wordt.

Voor „gebiedsdeelen van Staten” drukt derhalve het „selfgovernment” een genoegzame zelfstandigheid uit, onder welke ook gerekend moet worden „bezit van democratische instellingen”. „In dem heute geläufigen Begriff der Selbstverwaltung” zegt Kelsen, als hij over gebiedsdeelen van Staten spreekt, „vermengen sich unklar zwei Gedanken, die systematisch miteinander wenig zu tun haben, der Gedanke der Demokratie und derjenige der Dezentralisation” ⁴⁰⁾.

Voor het „selfgovernment” in algemeenen zin kan slechts één gevolgtrekking worden gemaakt: „die demokratische Verfassung „bezieht sich auf Dominion, Kolonien und Staaten” 41).

Thans willen wij de beteekenis van het „selfgovernment” na-gaan voor de „sovereine of onafhankelijke Staten”.

De oorspronkelijke vormgeving van den eisch luidde: „States, „whose governments are based upon the principle of popular self-government”. Daarna stelde Wilson voor te lezen „selfgoverning „States” en uiteindelijk werd besloten te spreken van „fully self-governing” terwille van de samenvatting „any fully selfgoverning State, Dominion or Colony”.

Deze eisch van „popular selfgovernment” heeft niets uitstaande met het vereischte van „popular consent”, op hetwelk door de Vereenigde Staten van Amerika vaak een beroep werd gedaan om een weigering eener erkenning te staven 42).

Wel greep deze eisch terug naar artikel 4,4 der Amerikaansche Constitutie, waarin elke Uniestaat gewaarborgd werd „a republic „can form of government” 43).

De eisch van het „selfgovernment” werd door Wilson niet gesteld om de universaliteitsgedachte te breken, maar om de nieuwe organisatie des te hechter op te bouwen 44). Terwijl Kant sprak van „un „surcroît de paix, parce que, d'après lui quand tous les citoyens „sont responsables des charges de la guerre, il est naturel qu'ils „hésitent beaucoup à s'y-aventurer” 45), zien wij bij Wilson het behoud van den vrede gewaarborgd in het voldoen aan den eisch der democratie. 22 Januari 1917 reeds verklaarde Wilson, dat er geen sprake kon zijn van een duurzamen vrede, wanneer men niet erkende „that governments derived their just powers from con-sent of the governed”. In de derde commissiezitting sprak Wilson over „any recognition of the principle of democracy” en bezigde dezelfde uitdrukking: „we ought to recognize that all „governments derive. . . .”

Met „selfgoverning” beoogde Wilson niets anders weer te geven dan „based upon the principle of the consent of the governed”. „Cela implique” zegt Cosentini „l'adoption générale d'un régime „représentatif”.

Wilson heeft bij de vormzoeking voor het „selfgovernment” noch het woord „representative”, noch „responsible” gebezigd.

Over het recht der volken om vertegenwoordigd te zijn in de raden hunner regeeringen had hij gesproken den 3den April 1917, toen hij het Congres uitnoodigde den oorlog te verklaren en te strijden voor de democratie; „responsible” bezigde hij in de negende commissiezitting bij de bespreking van artikel 2 ⁴⁶).

Dat „selfgoverning” den regeeringsvorm betrof, blijkt uit de door Wilson gemaakte toepassingen op Duitschland en op Indië; dat het de vertegenwoordiging van het volk en de verantwoordelijkheid aan het volk omsloot, blijkt uit Wilson's rede in September 1919 te Oakland gehouden: „no autocratic government can „come into the membership, no government which is not controlled by the will and vote of its people”.

Vereischt is „un régime politique véritablement représentatif „qui permette le contrôle populaire”, besluit Scelle ⁴⁷); „sicher „erscheint jedenfalls, dasz die volle Selbstverwaltung zunächst „erfordert, dasz im Innern eine verantwortliche Regierung vorhanden ist” is de gevolgtrekking van Schücking ⁴⁸).

De uitlegging van Scelle en Schücking is onder de schrijvers algemeen aanvaard ⁴⁹); het woord „parlement” wordt slechts genoemd door Scelle en Hatschek ⁵⁰).

Bij de toepassing van den eisch zullen nieuwe Staten scherper onderzoek vereischen dan bestaande Staten, doch het lijkt ons onjuist in dit onderzoek de vervulling van internationale verplichtingen te betrekken ⁵¹), aangezien de vervulling dier verplichtingen in een afzonderlijken toelatingseisch is ondergebracht. „Souvereïne en onafhankelijke Staten” kunnen eerst dan „fully self-governing” worden genoemd, als zij het bestaan en de uitoefening van den volkswil, onder welken vorm of benaming ook, hebben vastgelegd in hun instellingen.

Oorspronkelijk als toelatingseisch voor „Staten” gesteld, blijft deze oorspronkelijke beteekenis gehandhaafd in de uitbreiding van den eisch, omdat ook de vormgeving der uitbreiding nog overeenstemt met Wilson's aanvaard voorstel: „only selfgoverning „States shall be admitted. . . .”

In de vertalingen „qui se gouverne librement” en „die volkomen „zelfbestuur heeft” wordt óf naar „pays libres”, óf naar „gebiedsdeelen van een Staat” teruggegrepen, maar komt de beteekenis van „fully selfgoverning” voor „souvereine en onafhankelijke „Staten” niet tot uitdrukking.

Voor de beantwoording van de vraag naar de beteekenis van „fully selfgoverning” voor „Dominions” moeten wij nader op den inhoud van hetgeen als „Dominion” wordt aangeduid, ingaan.

Wij hebben hier te maken met den inhoud, welke in de jaren 1919–20 aan „Dominion” werd toegekend. De „Dominion-status” omvatte niet alleen bezit van „selfgovernment” in den vorm van „responsible government”, maar duidde ook de plaats aan, welke bepaalde „selfgoverning Colonies” zich hadden weten te verwerven.

Het „selfgovernment” leent zich voor bepaling; de mate van uitwendige onafhankelijkheid „ist juristisch kaum zu erfassen”⁵²).

„Die Verfassungen der Dominions waren geschriebene auf „Reichsrecht beruhende Verfassungen, wobei stets die Verfassung „des Mutterlandes als Modell diente, die aus dem — constitutionnal law — und den — constitutional conventions — besteht”.

De mate van onafhankelijkheid groeide uit de verhouding der „Dominions” tot elkaar en tot het Moederland. Hoewel Canada reeds in 1893 een handelsverdrag met Frankrijk sloot, zijn het met name „the Imperial Conferences” geweest, waarin de Dominions aanvankelijk op de hoogte werden gesteld en later om raad werden gevraagd, welke de zeggingschap der „Dominions” zoodanig hebben uitgebreid, dat een zekere mate van onafhankelijkheid werd verkregen. In dit licht moet ook „the resolution of the „Imperial War Conference” van 16 IV 1917 worden verstaan: „preserving all existing powers of selfgovernment and complet „control of domestic affairs” werden de „Dominions” (and India) erkend als „autonomous nations of an Imperial Commonwealth „with an adequate voice in foreign policy and foreign relations”.

Voor den oorlog zonder zeggingschap over militaire zaken en afhankelijk van het „Foreign Office” namen de „Dominions” in 1918–19 aan de Vredesconferentie deel en geeft een lichte terugzetting achter de kantlijn van het Aanhangsel onder „British „Empire” den „status” aan, welke zij in werkelijkheid bezaten: genoegzame zelfstandigheid om als lid van den Bond op te kunnen treden, welke echter ten opzichte van het Moederland, lid van den Bond, nog niet was afgebakend⁵³).

De invoeging van „fully selfgoverning colonies” plaatst ons volgens het oordeel van Ray voor een „question troublante”: „c’est

„dans le domaine de la politique étrangère, le plus important pour „la Société, que la subordination sera le plus effective” ⁵⁴⁾. Wij antwoorden hierop, dat „fully selfgoverning” alleen een genoegzamere graad van zelfstandigheid uitdrukt en als zoodanig geen tegenstelling met „Staten” oplevert, terwijl bovendien de gelijkheid in rechten en plichten niet verder strekt dan het geheel van rechten en plichten uit het Bondslidmaatschap voortvloeiende.

Wij stemmen in met Kunz's bestrijding van verbandlegging met „Staten”, alsof het zoude gaan om „werdende Staaten” ⁵⁵⁾ en niet om „Kolonie blijvende Koloniën”. Wij gaan niet mede met Kunz's bestrijding van Schücking's stelling: „was unter Dominion „und Koloniën mit voller Selbstverwaltung zu verstehen ist, kann „nur ein Vergleich mit dem wichtigen angelsächsischen Präjudiz „lehren” ⁵⁶⁾. Volgens Kunz heeft „diese Präjudiz” alleen op „Dominions” en niet op „Koloniën” betrekking. Wij beschouwen „diese Präjudiz” als den eenigst beschikbaren maatstaf voor de beoordeeling van „Koloniën”, welke niet alleen „selfgoverning” moeten zijn, maar ook moeten beschikken over die genoegzame onafhankelijkheid, waarover de „Dominions” bij de toetreding tot den Bond beschikten als „selfgoverning Colonies”. „Fully” overgenomen uit Wilson's voorstel: „Colonies enjoying full „powers of selfgovernment” drukt een volheid van „selfgovernment” uit, doch zegt niets aangaande de vereischte zelfstandigheid.

Omdat „fully selfgoverning Colonies” lid van den Bond kunnen worden, kan het lidmaatschap aan „niet volkomen soevereine of „onafhankelijke Staten” niet worden ontzegd. Die „niet volkomen „onafhankelijke Staten” zullen als „Staten” het lidmaatschap moeten verwerven.

Hierdoor vervaagt het onderscheid tusschen „Staaten und „staatsähnliche Gemeinschaften” zegt Guggenheim ⁵⁷⁾, doch wij voegen hieraan toe, dat daarom de „onafhankelijke Staten” nog niet kunnen volstaan met het bewijs, dat zij „fully selfgoverning” zijn. Voor hen houdt „Staat” de oude, oorspronkelijke beteekenis.

„Staat” heeft in „any fully selfgoverning State, „Dominion or „Colony” twee beteekenissen verkregen: „onafhankelijke of souvereine Staat” en „niet volkomen onafhankelijke of soevereine „Staat”.

Raedstad's stelling: „dans le Pact Etat n'est pas équivalent à „Etat Souverain” is slechts ten deele juist. Zijn onderstelling, dat „fully selfgoverning” verkozen is boven „souverein”, om ook „niet souveraine Staten” toe te laten, is niet te handhaven, aangezien er van „selfgovernment” voor „souveraine Staten” werd gesproken, vóórdat de afzonderlijke vertegenwoordiging der „Dominions” de vormzoeking van het „selfgovernment” kon beïnvloeden.

Ook Hoijer veronachtzaamt de beteekenis van „Staat” als „souvereine of onafhankelijke Staat”: „une simple autonomie in-
„térieure sans aucune indépendance extérieure est une raison
„d'exclusion, car la Société des Nations suppose une certaine me-
„sure d'indépendance” ⁵⁸⁾.

Wie tot de „souveraine Staten” behoort, moet bewijzen, dat hij valt onder de oorspronkelijke lidmaatschapsomschrijving en bovendien, dat hij democratische instellingen bezit; wie tot de „niet „volkomen souveraine Staten” behoort, moet bewijzen, dat die onvolkomenheid genoegzame zelfstandigheid heeft overgelaten. Onder de laatste groepen rangschikken wij de protectoraatstaten en de gemeenschappen uit artikel 22, lid 4 van het Volkenbondstatuut: bepaaldelijk aangeduide mandaatlanden.

Onder „protectoraatsverhouding” verstaan wij met Kunz een „Klassifikationsbegriff mit essentiellen Momente: Schutzpflicht „der Protectors und Ingerenz auf die auswärtigen Angelegenheiten des protegierten Staaten” ⁵⁹⁾. Mits inmenging een beperkt verdragsrecht toelaat, kan hun het lidmaatschap worden toegekend ⁶⁰⁾.

De gemeenschappen uit art. 22 lid 4 van het Statuut kunnen toegelaten worden, omdat „zij een zoodanigen graad van ontwikkeling hebben bereikt, dat haar bestaan als onafhankelijke „naties voorloopig kan worden erkend”. De toelating wacht slechts op het oogenblik, dat zij in staat zullen zijn „op zich zelve „te staan”. Bij de toelating van Irak hopen wij nader op dit vraagstuk in te gaan.

De toelatingseisch „mits hij werkelijke waarborgen geeft van „zijn ernstig voornemen zijne internationale verplichtingen na te „komen” is volgens aller oordeel tegen Duitschland gericht. De bewoordingen van dezen toelatingseisch „werkelijke waarborgen

„van oprecht voornemen” herinneren aan de bepalingen van het Fransche ontwerp voor een Volkenbond, in hetwelk gesproken werd van „toutes les garanties nécessaires de fait et de droit”. Met „the scrupulous respect of all treaty obligations” heeft deze eisch als zoodanig niets uitstaande.

Toch vereenigden Wilson en Bourgeois zich op „the moral „test”, gelijk men den 25sten Januari 1919 zich had vereenigd met Wilson's invoeging in de resolutie: „to insure the fulfillment of „accepted international obligations”. Ook uit gemaakte toepassingen blijkt nergens, dat men met „waarborgen” beoogde „waar- „borgen van goede trouw en internationale plichtsvervulling” ⁶¹⁾. In het officieele Engelsche ontwerp van 20 Januari was reeds niets terug te vinden van Cecil's uitsluiting van „definitely un- „trustworthy and hostile States” ⁶²⁾.

Op Duitschland toegepast, blijkt deze eisch niet voor onmiddellijke verwezenlijking vatbaar. „Unser wichtigste internationale „Verpflichtung” zegt von Bülow „ist der Versailler Vertrag. Wel- „che wirksame Gewähr für seine Beobachtung würde von Deutsch- „land verlangt werden?” ⁶³⁾. Ten aanzien van Duitschland kan de tijd de eenige werkelijke waarborg vormen. Uit het Vredesverdrag van Versailles blijkt, dat met de verwezenlijking van dezen eisch na verloop van tijd rekening wordt gehouden ⁶⁴⁾.

Onder de vormgeving „zijne internationale verplichtingen na te „komen” worden niet alleen de verplichtingen, welke uit de Vredesverdragen voortvloeien, verstaan. Het is een algemeene aanduiding van internationale verplichtingen, welke geen splitsing gedooft. Onder „internationale verplichtingen” vallen derhalve alle internationale verplichtingen, welke de aanvrager vóór het Bondslidmaatschap op dat oogenblik heeft en die, welke hij naderhand uit verschillende hoofde, ook als toegelaten lid van den Bond, zal verkrijgen.

Dr. von Waldkirch noemt na de verplichtingen van het Vredesverdrag „ein genügende Kulturstand” ⁶⁵⁾. Wij zijn echter van oordeel, dat het niet gaat om het vermogen, doch om den wil zijn internationale verplichtingen na te komen ⁶⁶⁾.

Hoewel het vermogen van „niet volkomen soevereine en on- „afhankelijke Staten” beperkt is, zal hun wil om hun internationale verplichtingen te vervullen even „werkelijk” gewaarborgd moeten zijn als de wil van „soevereine Staten”.

De „werkelijke waarborgen van het oprechte voornemen” kunnen alleen in den vorm van een verklaring voor toekomstige gedragingen worden gegeven; de „oprechtheid” kan slechts gewaarborgd liggen in het verleden. „The effective guarantees of „good faith are not defined beforehand. Its previous history and „reputation and other relevant circumstances must be considered” 67).

Scelle's bewering, dat de ongelukkige vormgeving kan leiden tot willekeurige afwijzing „à n'importe quel moment”, „sous n'importe quel prétexte”, van „n'importe quelle candidature” 68), steunt op een willekeurige splitsing van een geheel van verplichtingen en op een willekeurige veronderstelling, dat altijd gewezen kan worden op de niet nakoming van een internationale verplichting van voldoende gewicht, om daarop een weigering van lidmaatschap te gronden.

De beoordeelaar, of de werkelijke waarborgen aanwezig zijn, is de Vergadering van den Volkenbond zonder invoeging van het oordeel van den Raad, zooals van Fransche zijde door Barthou en Pichon werd gesteld. Deze bewering steunde op een Fransche vertaling van het Engelsche ontwerp van 14 Februari 1919. Het tweede lid van artikel 7 luidde: „No state shall be admitted unless „it is able. . . and unless it shall conform. . . .”, hetgeen vertaald werd door: „aucune Nation, d'ailleurs, ne pourra être admise. . . .” „No State” is echter overgenomen uit het Hurst-Miller-ontwerp, in hetwelk bij wijze van opsomming de toelatingseischen in twee leden werden ondergebracht. De bedoeling van Barthou en Pichon was een eenstemmigheid eischend besluit van den Raad in te voegen. De gevolgtrekking uit hun bewering kan echter geen andere zijn dan deze, dat de beoordeeling door de Vergadering van den Bond, welke met twee derden meerderheid van stemmen besluit, elke beteekenis inboet 69).

De eisch van bewapeningsbeperking „mits hij de regeling „aanneemt, welke door den Bond zal worden vastgesteld ten aanzien van zijn strijdkrachten en bewapeningen te land, ter zee en „in de lucht” was als „garantie de moralité” tegen Duitschland gericht.

Het was een Fransche vormgeving van een bepaling, welke Wilson overgenomen had uit het Plan van Smuts. „It has nothing to

„do with article 8” zegt Zimmern: „It is not a part of the Wilsonian system whereby Mutual Guarantees render possible Reduction of Armaments” ⁷⁰).

Toch is er eenig verband tusschen dezen toelatingseisch en een algemeene bewapeningsbeperking.

Het Verdrag van Versailles bepaalt in Partie V, *Clauses militaires, navales et aériennes*: „en vue de rendre possible la préparation d’une limitation générale des armements de toutes les nations, l’Allemagne s’engage. . . .”

Artikel 8 lid 3 van het Volkenbondstatuut spreekt over tienjaarlijksche overweging en herziening van de plannen tot vermindering der bewapeningen.

In tegenstelling met den eisch van „werkelijke waarborgen van oprecht voornemen. . . .”, welke eerst na verloop van tijd voor verwezenlijking vatbaar is, leent deze eisch zich tot verwezenlijking zonder meer. Art. 164 lid 2 van het Vredesverdrag van Versailles houdt rekening met Duitschland’s lidmaatschap van den Bond ⁷¹).

De vervulling van de verplichtingen tot bewapeningsbeperking uit het Vredesverdrag voortvloeiende, valt echter onder de vervulling der internationale verplichtingen, welker aanvankelijke vervulling de werkelijke waarborgen moet geven voor het oprecht voornemen van toekomstige vervulling.

„In artikel 1 lid 2 van het Statuut” zegt de Madriaga „behoudt de Bond zich het recht voor om voor te schrijven, welke bewapeningen zijn nieuwe leden zullen bezitten” ⁷²). In artikel 8 is onzes inziens slechts sprake van „an initiation” ⁷³), welke Baker omschrijft: „the Council is to — formulate — the plans, which have no force until — adopted — by the several Governments” ⁷⁴). Artikel 8 lid 2 bepaalt, dat de Raad de plannen zal voorbereiden en, dat de verschillende Regeeringen die plannen zullen onderzoeken en beslissen ⁷⁵).

Giraud’s bewering „dat de toelatingseisch der bewapeningsbeperking geen inhoud heeft, zoolang een dergelijke algemeene regeling ontbreekt” ⁷⁶), lijkt ons onjuist. Er kunnen op grond van den toelatingseisch bewapeningsbeperkingen worden opgelegd, welke passen in een algemeene regeling.

De tegenstelling, welke gelegen is in artikel 1 lid 1 en artikel 8, wordt alleen door „ein Provisorium” ⁷⁷) gerechtvaardigd.

Over de vraag, wie die „voorloopige” beoordeelaar is, loopen de meeningen zeer uiteen. Hoijer, von Freytag Loringhoven, von Bülow en Schücking, in een vroegeren druk, wijzen den Raad aan ⁷⁸⁾; Gonsiorowski en Schücking pleiten voor de Vergadering ⁷⁹⁾. Wij zijn van oordeel, dat met opzet in artikel 1 lid 2 het woord „Bond” is gekozen, aangezien men de door Borden gewenschte toevoeging „through the Council” niet heeft overgenomen. De Bondsvergadering komt het recht van beslissing toe, omdat haar is opgedragen de toepassing der toelatingseischen; de Raad is volgens het Statuut het lichaam, hetwelk belast is met al hetgeen de bewapening betreft, zonder dat evenwel altijd van een eind-beslissing kan worden gesproken; de vaste commissie van artikel 9 is den Raad behulpzaam in het vervullen van zijn taak, voortvloeiende uit artikel 1 van het Statuut. De Commissie adviseert aan den Raad, de Raad maakt de regeling en de Vergadering beslist. Als in artikel 9 gesproken wordt over „de uitvoering der bepaling van artikel 1” wordt daarmee aangegeven, dat de Raad zijn taak heeft te vervullen ten aanzien van artikel 1, niet dat de Raad alleen bevoegd is, of het laatste woord zoude spreken.

Artikel 1 lid 2 van het Statuut eischt, dat „de toelating wordt „goedgekeurd door twee derden van de Vergadering”.

Er is niet bepaald, op welke wijze vastgesteld wordt, dat aan de reeds besproken toelatingseischen is voldaan. „Puisqu'en principe „il n'y a pas de sanction spécialement prévue concernant des „sanctions spécifiées à l'art. 1^{er}, ces conditions se réduisent en „fait du vote de l'Assemblée” ⁸⁰⁾. Als de Vergadering geroepen wordt zich over de goedkeuring der toelating uit te spreken, spreekt zij zich derhalve tevens uit over de vraag, of aan de genoemde toelatingseischen is voldaan. Zij mag niet tot toelating besluiten, als aan die eischen niet is voldaan, doch zij mag aan die eischen ook geen andere eischen toevoegen. Er is derhalve geen sprake van ontheffing of vrijstelling van een eisch en evenmin van het stellen van nieuwe, niet genoemde eischen.

Welke opvatting men ook moge huldigen over de beteekenis van de „goedkeuring der toelating”, deze „goedkeuring der toelating” omvat tweërlei: vaststelling van de voldoening aan bepaalde eischen en goedkeuring der toelating zelf.

Uit de totstandkoming van het goedkeuringsbesluit als toela-

tingseisch zagen wij, dat dit besluit in het Phillimore-Plan inhield een machtiging tot het stellen van eischen, dat de eischen, welke men op het oog had een algemeene vormgeving ontvingen en dat het goedkeuringsbesluit vaststelde, dat die eischen vervuld waren. In het Hurst-Miller-ontwerp werd gesproken over goedkeuring en één eisch in het bijzonder genoemd, waarna nog als afzonderlijke eischen werden ingevoegd de eisch van het „self-government” en van „de werkelijke waarborgen”. Dit beteekent, dat er nimmer sprake is geweest van een „recht” op toelating, doch tevens, dat, door het noemen van bijzondere eischen, datgene naar voren is gehaald, waaraan de meeste waarde werd gehecht. Wij achtten het noodig dit voorop te stellen, omdat door de schrijvers een zeer uiteenlopend standpunt wordt ingenomen ten aanzien van het karakter van de „goedkeuring der toelating”.

Schücking en Gonsiorowski verdedigen de verplichte goedkeuring, als aan de eischen is voldaan.

Schücking leidt zijn stelling af uit de universaliteit als „Idee”; hij merkt zelf echter op, dat geen lid de reden van zijn stemmen tegen de goedkeuring behoeft op te geven, zoodat toezicht over de reden van niet goedkeuring ontbreekt ⁸¹⁾.

Gonsiorowski grondt zich eveneens op de universaliteit en trekt bovendien een vergelijking met de erkenning: „als de toelatings-eischen scherper zijn dan de voorwaarden, welke vroeger bij de „erkenning werden gesteld, moet de gevolgtrekking gemaakt worden, dat, als aan strengere eischen voldaan wordt, toelating moet „volgen” ⁸²⁾. Naar onze meening heeft de erkenning niets uitstaande met de toelating tot een Bond, welke door eigen regels wordt beheerscht.

Een tegenovergesteld standpunt wordt ingenomen door hen, die spreken van „ballotage” ⁸³⁾ of „willekeur”.

Yepes verklaart de Vergadering „tout à fait souveraine pour „refuser pour des raisons politiques ou autres l'admission” ⁸⁴⁾; Kunz: „Sache freien Ermessens” ⁸⁵⁾.

„Ballotage” zegt Pollock „schept overigens de mogelijkheid van „strijd tusschen „a continuous and flexible tradition and the most „express and apparently stringent qualifications imposed by „written rules”” ⁸⁶⁾.

Scelle besluit tot „een volkomen vrij oordeel” op grond van het door hem aan den Bond toegekende karakter van „League” ⁸⁷⁾;

Hatschek spreekt van „Richtlinie einer Aufnahmepolitik” op grond van zijn vergelijking met een niet verplichte volkenrechtelijke erkenning ⁸⁸⁾.

Ray stelt alleen vast „dat de toelating bepaald kan worden door „politieke en andere redenen” ⁸⁹⁾.

Hoiyer erkent, dat eens allen lid van den Bond moeten zijn, doch voegt er aan toe, dat toelating niet mede mag brengen „des „charges plus onéreuses et des responsabilités plus grands. Les „seuls Etats qui méritent d’être admis sont ceux qui sont un élément de force et non une cause de trouble dans la réalisation des „buts proposés” ⁹⁰⁾.

Wij zouden voorop willen stellen, dat het karakter van den Bond als rechts- en vredesordening eischt algemeen lidmaatschap, doch dat de Bond bij de toelating van nieuwe leden zich heeft af te vragen, of die goedkeuring der toelating niet strijdt met het karakter en de roeping van rechts- en vredesordening. Er moet onzes inziens gewerkt worden met een algemeenen maatstaf, omdat de goedkeuring slechts aanvulling is van bepaaldelijk gestelde eischen en de afwezigheid van een algemeenen maatstaf zoude leiden tot het stellen van niet in het Statuut gestelde eischen.

De goedkeuring der toelating moet geschieden in een „twee „derden” besluit der vergadering.: „la synthèse des deux courants opposés: tendance à l’universalité, méfiance envers certain „Etats, se cristallisa dans l’art. 1^{er} al. 2 du Pacte, qui ne donne „pas toutes les facilités possibles pour l’adhésion des Membres non „originaires, qui n’exige pas, non plus, le consentement de l’unanimité des Membres de la Société, ni même du Conseil pour une „nouvelle adhésion, mais se contente d’une majorité qualifiée de „l’Assemblée ⁹¹⁾”.

Deze bepaling is door de schrijvers zeer verschillend beoordeeld. „Swiss Commentary” vreest toelating van niet soevereine Staten ⁹²⁾; le Fur ducht gevaar van het stemmental der kleine Staten ⁹³⁾.

Het goedkeuringsbesluit der vergadering is tevens het toelatingsbesluit. Als alle eischen vervuld zijn, derhalve ook voldaan is aan den toelatingseisch van de „goedkeuring der toelating”, kan het lidmaatschap terstond door het toegelaten lid worden uitgeoefend.

Wie de gevolgen van het besluit niet wenschte te dragen, kan als lid gebruik maken van de opzeggingsregeling van het lidmaatschap uit artikel 1 lid 3 en zich op termijn onttrekken. Zolang het lidmaatschap niet is beëindigd, moet het besluit ook door den tegenstemmer worden geëerbiedigd. „C'est la Société elle-même" zegt Fauchille „qui statue sur l'admission" ⁹⁴⁾; neen, zegt Hatschek, de tegenstemmers behouden „ihre souveränen Rechte" ⁹⁵⁾.

Het Statuut vereischt geen voorafgaand verzoek of lidmaatschapsaanvraag. Noodzakelijk is alleen, dat blijkt dat het lidmaatschap begeerd wordt. De vraag, of het verzoek op naam van anderen kan geschieden en het uitnoodigen door de Vergadering om lid te worden strijdt met het karakter der toelatingseischen, hopen wij bij de toepassing te beantwoorden.

De toelating is onvoorwaardelijk. „Une admission conditionnelle „d'un État accédant dans le cercle des États signataires d'un „traité est incompatible avec les règles du Droit des Gens, la nature de l'admission s'opposait à la stipulation d'une condition" ⁹⁶⁾ Artikel 1 lid 2 schept geen voorwaarden met ontbindende of opschortende werking, maar lasten of verplichtingen, welker naleving ligt gewaarborgd in art. 16 lid 4 ⁹⁷⁾.

De toelating geeft een volledig lidmaatschap. Een gedeeltelijk lidmaatschap verdraagt zich niet met het Statuut van den Bond, hetwelk de rechtsgelijkheid der leden huldigt. Toelating tot de „technische" organisaties van den Bond „est un sort de stage qu'il „est autorisé à accomplir, en collaborant aux oeuvres sociales et „humanitaires de la Société, sans participer à sa vie politique" ⁹⁸⁾.

Het lidmaatschap vormt een persoonlijk recht, hetwelk zich niet voor overdracht leent.

Het toelatingsbesluit is een collectieve volkenrechtelijke rechtshandeling, totstandkomend door toetreding onder bepaalde voorwaarden „eischen" genaamd. Door de toetreding wordt het geheel van normen, hetwelk aan den Bond ten grondslag ligt, verbindend voor den toetredende.

Met het stellen dier eischen „war im Gegensatz zur allgemeinen „Völkerrechtsgemeinschaft, in der für die Aufnahme von Mit- „glieder keine Legitimitäts-Kriterium besteht, für den engeren „Bereich des Völkerbundes ein derartiges, wenn auch mit recht „auslegungsfähigem Inhalt anerkannt" ⁹⁹⁾.

Het toelatingsbesluit verklaart de eischen vervuld en geeft „a „position in International Law”¹⁰⁰⁾. Deze „position” is nieuw in elk opzicht en vereischt nadere afbakening, doch zij is reeds aanwezig in de toetreding tot „de organisatie van de oude anarchische „Statenmaatschappij”.

De vormgeving der toelatingseischen samenvattend, merken wij allereerst op, dat noch aan de vermelding, noch aan de niet vermelding in het Aanhangsel gevolgtrekkingen voor de betekenis der toelatingseischen mogen worden verbonden.

Met een bepaalden toelatingseisch houdt slechts de vermelding der Dominions en de niet vermelding van Duitschland c.s. verband; de Dominions hebben den eisch van het „selfgovernment” beïnvloed, de beoordeeling van Duitschland c.s. den eisch der „werkelijke waarborgen. . .”.

In artikel 1 lid 2 van het Statuut is de ruimtelijke universaliteit van den Volkenbond vastgelegd.

Deze vastlegging is aan toelatingseischen verbonden. Deze verbinding levert door haar samengevatten vorm in het bijzonder moeilijkheden op voor den eisch van het „selfgovernment” en het goedkeuringsbesluit der Vergadering.

De oorspronkelijke lidmaatschapsomschrijving beperkt zich tot „sovereine en onafhankelijke Staten”, voor welke, wel is waar geen voorafgaande erkenning wordt vereischt, doch welker „staatsbetiteling” des te gereeder zal worden aanvaard, alserkenning is voorafgegaan.

De invoeging van „Dominions en Koloniën” heft de tegenstelling met de oorspronkelijke lidmaatschapsomschrijving niet op. De aanvaarding van de grondgedachte, dat ook „niet volkomen „sovereine en onafhankelijke Staten” tot het lidmaatschap zouden kunnen worden toegelaten is niet doorgevoerd bij de lidmaatschapsomschrijving en evenmin bij het stellen der andere eischen.

„Dominion” was de aanduiding van een „status” van Engelse „selfgoverning colonies”; onder Koloniën” werden ruimtelijk van Moederland gescheiden gebiedsdeelen van alle „Staten” verstaan.

Buiten de lidmaatschapsomschrijving vallen de leden van een Bondsstaat en de Statenbond zelf, niet echter de leden van een Statenbond.

De eisch van het „selfgovernment” heeft voor „Staten” een andere beteekenis dan voor „Dominions en Koloniën”, omdat de eisch voor „Staten” reeds was gesteld, vóórdát de afzonderlijke vertegenwoordiging der „Dominions” de vormzoeking kon beïnvloeden.

De eensluidendheid van den eisch voor „Staten”, „Dominions en Koloniën” vormt het eenigste gemeenschappelijke kenmerk. „Algemeen mondigheidsstreven” berust op eene veronderstelling; gelijke verschijningsvorm van „ein demokratische Verfassung” biedt slechts een gekunstelde eenheid.

Voor „sovereine en onafhankelijke Staten” beteekent de eisch van het „selfgovernment” het bezit van democratische instellingen; „qui se gouverne „librement” grijpt terug naar „pays libres” en mag slechts als vertaling gelezen worden. „Fully” is overgenomen uit Wilson’s voorstel „Colonies enjoying full powers of self-government” en heeft voor „Staten” geen beteekenis.

De „Dominions” zijn niet toegelaten wegens hun democratische instellingen, maar om de mate van uitwendige zelfstandigheid, welke zij bezaten.

Die mate van genoegzame zelfstandigheid kan bij ontstentenis van maatstaven ook voor „Koloniën” alleen bepaald worden „aus „ein Vergleich mit dem wichtigen angelsächsischen Präjudiz”.

Omdat „fully selfgoverning Colonies” lid kunnen worden, kan het lidmaatschap aan „niet volkomen soevereine of onafhankelijke Staten” niet worden ontzegd. Deze zullen als „Staten” moeten worden toegelaten.

„Staat” heeft derhalve zoowel de beteekenis van „volkomen” als van „niet volkomen soevereine of onafhankelijke Staat”. Deze laatste heeft te bewijzen, dat die onvolkomenheid genoegzame zelfstandigheid heeft overgelaten.

De eisch van „werkelijke waarborgen” was tegen Duitschland gericht. De eisch is aanvaard, omdat Wilson en Bourgeois zich verenigden op „the moral test”. Voor Duitschland is de eisch slechts na verloop van tijd vervulbaar en vormt de eisch aanvankelijk althans een beletsel om lid te worden.

Onder „internationale verplichtingen” moeten alle verplichtingen worden gerangschikt. De „oprechtheid” van het voorneme, die verplichtingen na te komen, kan alleen door de gedragingen van het verleden, en dan in den ruimst mogelijken zin, worden gewaarborgd. De invoeging van een eenstemmig Raadsbesluit

steunt op een onjuiste uitlegging van artikel VII van het ontwerp van 14 Februari 1919.

De eisch van bewapeningsbeperking was eveneens tegen Duitschland gericht; de voldoening aan dien eisch viel onder den eisch van „werkelijke waarborgen”.

Het lag in de bedoeling een algemeene bewapeningsregeling voor te bereiden; de bewoordingen van artikel 8 kunnen een tegenstelling scheppen tusschen de bewapening van oorspronkelijke en van later toe te laten leden.

„Das Provisorium” is de rechtvaardiging dier tegenstelling.

De regeling van toe te laten leden wordt gemaakt door den Raad, voorgelicht door de vaste commissie van advies van artikel 9; de beslissing blijft echter aan de Bondsvergadering, aan welke is opgedragen de toepassing der toelatingseischen.

Als de Vergadering zich uitspreekt over de goedkeuring der toelating, spreekt zij zich tevens uit over de vraag, of aan de andere toelatingseischen is voldaan. Deze „goedkeuring der toelating in „engeren zin ” moet gezien worden als een aanvulling, zooals ook uit de totstandkoming der toelatingseischen blijkt. Er is geen sprake van verplichte goedkeuring, slechts van verplichte niet-goedkeuring, als aan de gestelde eischen niet is voldaan. Er is echter evenmin sprake van een „volkomen vrij oordeel”.

Onzes inziens moet voor deze goedkeuring gewerkt worden met een algemeenen maatstaf, welke bestaat in verbandlegging met karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordening.

Het „twee derden” besluit der Vergadering beoogt zoowel de voorstanders van de eenstemmigheid als de verdedigers van de ruimtelijke universaliteit te bevredigen.

Het goedkeuringsbesluit der Vergadering is naast toelatingseisch tevens toelatingsbesluit. Een voorafgaand verzoek wordt door het Statuut niet vereischt.

De toelating is onvoorwaardelijk en geeft een volledig lidmaatschap. Het lidmaatschap vormt een persoonlijk recht, niet voor overdracht vatbaar.

Het lidmaatschap der nieuwe organisatie verschilt in elk opzicht van de toelating tot den als eenheid gedachten kring van gelijkgerechtigde Staten en ontvangt reeds zijn inhoud door de toetreding tot de eerste positiefrechtelijke organisatie der oude Statenmaatschappij.

1) Wij geven hier den Engelschen tekst; de Fransche tekst vermeldt „ou Colonie qui” en „qui se gouverne librement”. De Nederlandsche vertaling van „Dominions” werd „overzeesch gewest” en van „fully selfgoverning” „die volkomen zelfbestuur heeft”.

2) Dit Aanhangsel, door Miller ontworpen is nimmer in de Commissie voor den Volkenbond besproken; de besprekingen over de namen beperkten zich tot Engelsch-Amerikaansche gedachtenwisseling.

3) C. Eagleton: *International Government* 1932, p. 397 noemt het uitvallen van een Geassocieerde „a quite anomalous and puzzling situation”; de oplossing voor latere toelating ziet hij in „to admit her existent membership and assume her functions as such”.

4) „Zonder eenig voorbehoud” heeft geen betrekking op een voorbehoud van bekrachtiging, doch op een materieel voorbehoud. Deze laatste voorbehouden kunnen niet worden aanvaard; het voorbehoud van Columbië werd veronachtzaamd, van Zwitserland herleid tot een bijzonder geval: „la question fut tranchée” zegt Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* 1930 p. 104 „par une résolution du Conseil”.

5) A. Zimmern: *The League of Nations and the Rule of Law* 1936 p. 433, 434: „The incorporation of the Covenant into the peace treaties had, however, automatically brought into the League, without any inquiry into their qualifications, a number of States, such as Liberia and Siam, whose claims to be — selfgoverning — certainly involved a distortion of the usual meaning of that word”.

6) *Swiss Commentary of the Covenant, League of Nations* Vol III, No. 3, Juni 1920.

7) Malbone W. Graham: *The League of Nations and the Recognition of States* 1933, p. 19, 20.

8) C. A. Kluyver: *Documents on the League of Nations* 1920 p. 186 vermeldt deze bijzondere voorwaarde onder de voorwaarden, op welke de Conferentie „would be prepared to continue the assistance to „Admiral Koltchak”.

9) W. E. Rappard: *The Geneva Experiment* 1931, p. 30.

10) Ray o.c. p. 95.

11) W. Rothholz: *Admission Conditionelle*, R. D. I XIII, 1935.

12) E. Giraud: *L'admission des Etats dans la Société des Nations*, R. G.D. I P. 1936 Mars-Avril.

13) Rothholz o.c.

14) O. Hoijer: *Le Pacte de la Société des Nations* 1926 p. 35 wijdt uit over een verschil tusschen het Engelsche „nation” en „Etat”; in de toelatingseischen wordt echter niet van „nation” gesproken.

15) Zie *Supplementary Agreement VI* van Wilson's tweede ontwerp.

16) M. Gonsiorowski: *Société des Nations et Problème de la Paix* I, 1927, p. 178.

17) J. Spiropoulos: *Traité théorique et pratique du droit international* 1933, p. 48.

18) J. H. van Roijen: *De rechtspositie en de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe Staten en de facto regeeringen* 1929, p. 14.

19) Zimmern, o.c. p. 270 over „organised peoples”.

20) A. Raedstad: „Souveraineté et droit international R.D.I., 1936.

21) D. Anzilotti: *Cours de Droit International* 1929 No. 182, p. 200.

22) Th. Niemeyer: *Völkerrecht* 1923, p. 18, 29.

23) E. Moresco: *Koloniën als leden van den Volkenbond*, *Koloniaal Tijdschrift* No. 3, 16de jaargang, Mei 1927. „De Volkenbond stelt in „beginsel den toegang open voor Koloniën, doch verbindt daaraan „zekere voorwaarden, die de vraag doen opkomen, of deze inderdaad „door Koloniën kunnen vervuld”.

24) A. Grabowsky: *Die Grundprobleme des Völkerbundes* 1919, p. 33, 34.

²⁵⁾ W. Schücking und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1931, p. 271. Dit is ook de eenigste gevolgtrekking, welke uit de vermelding in het Aanhangsel mag worden getrokken.

²⁶⁾ Manley O. Hudson: Membership in the League of Nations, A. J. I. L., Vol. 18, 1924. „The term is sometimes applied to Newfoundland „and to Southern Rhodesia”.

²⁷⁾ Gonsiorowski, o.c. p. 193.

²⁸⁾ De gegevens betreffende „Dominions” zijn ontleend aan J. L. Kunz: Die Staatenverbindungen 1929.

²⁹⁾ Gonsiorowski, o.c. p. 186.

³⁰⁾ Kunz, o.c. p. 176 „Die räumliche Trennung ist charakteristisch, „rechtlich entscheidend ist aber die rechtliche Einheit mit dem Mutter- „staat, dessen dezentralisierter Staatsteil die Kolonie ist”.

³¹⁾ Gelijk gesteld wordt door Stanoyé V. Tsonitch: L'admission dans la Société des Nations, Thèse 1928, p. 3.

³²⁾ „The British Empire” kan als „Statenbond” niet in den Bond treden.

³³⁾ Schücking, o.c. p. 269.

³⁴⁾ G. Scelle: Le Pacte des Nations, 1919, p. 254.

³⁵⁾ Gonsiorowski, o.c. p. 185, 186.

³⁶⁾ Schücking, o.c. p. 274 „Ein Volk, das im Innern Selbstverwaltung genießt, wird in der Regel nach auszen hin nicht völlig abhängig sein”.

³⁷⁾ F. Cosentini: Préliminaires à la Société des Nations, 1919, p. 21.

³⁸⁾ Giraud, o.c.

³⁹⁾ Alleen Orlando had, zoals vermeld, hierop gezinspeeld om de onbruikbaarheid van „pays libres” aan te toonen.

⁴⁰⁾ H. Kelsen: Allgemeine Staatslehre 1925, p. 180.

⁴¹⁾ Kunz, o.c., p. 492.

⁴²⁾ Van Roijen, o.c. p. 25.

⁴³⁾ Howard Ellis: The origin, structure and working of the League of Nations 1928, p. 71, 72.

⁴⁴⁾ J. F. Williams: Some aspects of the Covenant of the League of Nations 1934, p. 64, 65.

⁴⁵⁾ Cosentini, o.c. p. 18.

⁴⁶⁾ „Every government which will be a member of the League is a „responsible government and if it does not satisfy public opinion, it „will be subject to criticism and so compelled to choose representatives „who will satisfy public opinion”.

⁴⁷⁾ Scelle, o.c. p. 253.

⁴⁸⁾ Schücking, o.c. 273.

⁴⁹⁾ Giraud o.c.: „excluant les pays ne vivant pas sous une régime démocratique, par exemple les pays monarchiques où le pouvoir personnel du roi est une réalité, ou les pays de dictature”; M. F. Larnaudé: La Société des Nations 1920 p. 54: „on ne veut pas de peuple qui ne „confie pas au citoyen une part d'intervention dans la chose publique”.

⁵⁰⁾ Scelle, o.c. p. 254; J. Hatschek: Völkerrecht 1923, p. 148, 149.

⁵¹⁾ Zoals Tsonitch, o.c. p. 67.

⁵²⁾ F. von Freytag Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes 1926 p. 41.

⁵³⁾ A. J. P. Tammes: De rechtsbetrekkingen der leden van het Britsche gemeenebest, onderling en in het volkenrecht, proefschrift 1937, p. 114: „waarschijnlijk heeft toenmaals geen der verdragsluitende partijen aan het Britsche Rijk gedacht, anders dan in zijn gangbare beteekenis, zonder zich rekenschap te geven van een mogelijke „latere ontwikkeling; bij de oprichting sloot het Rijk de Dominions „in”.

⁵⁴⁾ Ray, o.c. p. 97.

- ⁵⁵⁾ Kunz, o.c. p. 192, 193: „Versuche zur Rettung eines traditionellen „Dogmas“.
- ⁵⁶⁾ Schücking, o.c. p. 271.
- ⁵⁷⁾ P. Guggenheim: Der Völkerbund 1932, p. 29.
- ⁵⁸⁾ Hoijer, o.c. p. 35.
- ⁵⁹⁾ Kunz, o.c. p. 320, 340.
- ⁶⁰⁾ Tsonitch, o.c. p. 56.
- ⁶¹⁾ Gelijk J. de Louter: Woodrow Wilson 1924, p. 43, 44.
- ⁶²⁾ In een vroeger ontwerp van Cecil was toegevoegd: „e.g. Russia, „should the Bolshevik Government remain in power“.
- ⁶³⁾ B. W. von Bülow: Der Versailler Völkerbund 1923, p. 569.
- ⁶⁴⁾ Von Bülow, o.c. p. 549, 550 noemt een aantal artikelen van het Vredesverdrag: „von einer dauernden Ausschlieszung Deutschlands ist „jedenfalls niemals die Rede gewesen“.
- ⁶⁵⁾ E. von Waldkirch: Das Völkerrecht in seine Grundzüge dargestellt 1926, p. 187, 188.
- ⁶⁶⁾ Van Roijen, o.c. p. 20 onderscheidt met Spiropoulos enerzijds den goeden wil, anderzijds het vermogen om internationale verplichtingen na te komen, doch acht dit vermogen (capaciteit) reeds opgesloten in de vereischte effectiviteit, waarvan het als het ware slechts het volkenrechtelijk aspect vormt.
- ⁶⁷⁾ F. Pollock: „The League of Nations 1922 p. 95 met weglating van het door hem gebezigde „wisely” in „are wisely not defined before-„hand“.
- ⁶⁸⁾ Scelle: L'élaboration de Pacte in Munch's Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations I, p. 101.
- ⁶⁹⁾ Schücking, o.c. p. 278; G. T. Éles: Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations. Exceptions à ce principe, Thèse 1935, p. 117: „Exiger ici une intervention du Conseil est tout à fait arbitraire“.
- ⁷⁰⁾ Zimmern, o.c. p. 268. De invoeging van het woord „guarantee” in den eisch van wapeningsbeperking laten wij voor rekening van Zimmern.
- ⁷¹⁾ Art. 164 lid 2. „L'Allemagne déclare s'engager dès à present, pour „l'époque où elle sera admise comme membre de la Société des Nations, à ce que l'armement, fixé dans le tableau II, ne soit pas dépassé „et reste sujet à être modifié par le Conseil de la Société dont elle s'engage à observer strictement les décisions à cet égard“.
- ⁷²⁾ S. de Madriaga: Disarmement 1929, p. 87.
- ⁷³⁾ Ray, o.c. p. 320: „le texte anglais du Préambule de la Partie V du „traité de Versailles en vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements au lieu de la préparation porte the „initiation“.
- ⁷⁴⁾ Howard Ellis, o.c. p. 119, zonder verband onzerzijds met „sovereignty“.
- ⁷⁵⁾ Larnaude, o.c. p. 54: „La France peut s'y refuser; Scelle: Le Pacte „p. 185: „la limitation générale résultera d'une entente entre les „Puissances, représentées au Conseil“; A. Fleicher: Le Pacte de la Société des Nations, Thèse 1922, p. 20: „entente entre le Conseil et l'Etat „intéressé“; Scelle: „échelle de forces discutée ou imposée à l'acceptation des membres“.
- ⁷⁶⁾ Giraud, o.c. „la condition devient sans objet“.
- ⁷⁷⁾ Schücking, o.c. p. 279; J. M. Yepes — P. da Silva: Commentaire du Pacte de la Société des Nations I, 1934, p. 218 „sil'Allemagne a „rempli les clauses, on ne pourrait pas dire qu'elle n'a pas le droit „d'exiger l'exécution des obligations volontairement acceptées par les „hautes parties contractantes“. Dit geldt echter voor allen, die onder de regeling van art. 1 lid 2 wapeningsbeperkingen hebben aangebracht.

⁷⁸⁾ Hoijer, o.c. p. 35; von Freytag Loringhoven; o.c. p. 45, von Bülow o.c. p. 75.

⁷⁹⁾ Gonsiorowski, o.c. p. 207, Schücking o.c. p. 279.

⁸⁰⁾ Ray, o.c., p. 97.

⁸¹⁾ Schücking, o.c. p. 283. Er is nimmer gedacht over „musz aufgenommen werden“, zooals Schücking schijnt te veronderstellen.

⁸²⁾ Gonsiorowski, o.c. p. 209, 210.

⁸³⁾ Veelal door Duitsche schrijvers gebezigde uitdrukking.

⁸⁴⁾ Yepes, o.c. p. 58.

⁸⁵⁾ Kunz, o.c. p. 491. „Kein Recht auf Aufnahme, keine Pflicht zur „Aufnahme“.

⁸⁶⁾ Pollock, o.c. p. 95.

⁸⁷⁾ Scelle in Munch, o.c. p. 101.

⁸⁸⁾ Hatschek, o.c. p. 148.

⁸⁹⁾ Ray, o.c. p. 97 „Il est clair que ce vote ne constituera pas seulement les sanctions spécifiées au Pacte, mais pourra être déterminé par „telles raisons politiques ou autres“.

⁹⁰⁾ Hoijer, o.c. p. 36. Hoijer legt echter geen verband tusschen de twee hier genoemde stellingen.

⁹¹⁾ Éles, o.c. p. 113.

⁹²⁾ Swiss Commentary, o.c.: „it might be feared that certain States „would obtain a majority of votes in a round about way for the admission of non sovereign States if this admission is to be decided by a „majority of two thirds“.

⁹³⁾ L. le Fur: Précis de Droit International Public 1937, No. 486, p. 268: „cette solution présente une certaine gravité; elle permet à une „majorité de petits États de recevoir un nouveau membre qui serait „rejeté par les membres les plus importants de l'Assemblée“.

⁹⁴⁾ P. Fauchille: Traité de Droit International Public I, 1922, p. 331 „le nouveau mode“.

⁹⁵⁾ Hatschek, o.c. p. 150 in verband met de vraag, of opneming in den Bond ipso jure erkenning insluit.

⁹⁶⁾ Rothholz, o.c.; Hoijer o.c. p. 36 „L'Assemblée peut lui adresser „simplement des recommandations, conseils et avertissements“.

⁹⁷⁾ J. C. H. H. de Vink: Het einde van het lidmaatschap van den Volkenbond, proefschrift 1936, p. 16.

⁹⁸⁾ Hoijer, o.c. p. 36.

⁹⁹⁾ Guggenheim, o.c. p. 23.

¹⁰⁰⁾ L. Oppenheim: International Law I, 1920, p. 170.

TWEEDE HOOFDSTUK

DE TOEPASSING DER TOELATINGSEISEN

§ 1. *De vragenlijst.*

- a) „la demande d'admission a-t-elle été présentée dans une „forme régulière?”
- b) „le gouvernement qui fait la demande est-il reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels Etats?”
- c) „le candidat constitue-t-il une nation avec un gouvernement stable et des frontières définies? quelle est sa superficie et sa population?”
- d) „se gouverne-t-il librement?”
- e) „quel a été son attitude, tant dans ses actes que dans les „déclarations qu'il a faites concernant:
„ses engagements internationaux?”
„les prescriptions de la société relatives aux armements?” 1)

Met de aanvaarding dezer vragenlijst bond de commissie voor de toelating van leden de door haar ingestelde ondercommissies aan een onderzoek op vraagpunten. De ondercommissies werden nl. blijkens de notulen dezer eerste zitting van den 20sten November 1920 uitgenoodigd elke aanvraag op deze vraagpunten te onderzoeken. Aan de Vergadering van den Bond was volgens het Statuut de beslissing over de toelating, de commissie zoude deze beslissing voorbereiden en de ondercommissies hadden zorg te dragen, dat de voorbereiding dier beslissing kon steunen op de uitkomst van een onderzoek op vraagpunten. Uit deze binding van de beslissing over de toelating aan een onderzoek blijkt, dat men van oordeel was, dat de toelating tot het lidmaatschap een voorafgaand onderzoek vergde en, dat niet kon worden volstaan

met een besluit, waarbij zonder onderzoek de eischen voor die toelating gesteld, werden vervuld verklaard.

Door dit voorafgaand onderzoek wordt de mogelijkheid van uitnoodigen tot het lidmaatschap terzijde gesteld, aangezien men door het uitnoodigen te kennen geeft, dat een komende aanvraag zonder meer voldoende zal zijn voor het nemen van het besluit tot toelating ²⁾. Voorzoover er van uitnoodigen sprake is geweest, beoogden deze uitnoodigingen, welke gedaan waren in den vorm van vermelding in het Aangangsel van het Statuut, niets anders dan het verleen van vrijstelling van een onderzoek naar de vervulling der toelatingseischen.

Het onderzoek vormde een onderdeel eener toelatingsprocedure, welke aanving met een aanvraag en werd besloten met een besluit der Vergadering. Het onderzoek bepaalde zich ³⁾ tot een aantal vraagpunten, onder welke als eerste vraagpunt voorkomt de aanvraag zelf. De aanvraag, welke het onderzoek inluit, is derhalve op haar beurt weder aan een onderzoek onderworpen.

Wij willen thans de vijf vraagpunten afzonderlijk bezien, doch veroorloven ons vooraf eenige opmerkingen van meer algemeen aard te maken, welke bij een tweede lezing der vraagpunten nadere uitwerking vragen.

De eerste opmerking, welke wij maken, is deze, dat er geen overeenstemming bestaat tusschen de in het Statuut van den Volkenbond in artikel 1 lid 2 gestelde toelatingseischen en de in de vragenlijst opgesomde vraagpunten. De toelatingseischen zijn niet volledig weergegeven: het goedkeuringsbesluit der Vergadering komt als toelatingseisch onder de vraagpunten niet voor ⁴⁾. De toelatingseischen, welke wel onder de vraagpunten zijn opgenomen, verkregen niet altijd dezelfde vormgeving: de eisch van „het geven van werkelijke waarborgen van zijn oprecht voor-„nemen om zijn internationale verplichtingen na te komen” en de eisch van „bewapeningsbeperking” zijn samengevat in de vraag „naar den gedragslijn van het candidaatlid zoowel volgens zijn „handelingen als volgens zijn verklaringen inzake zijn internatio-„nale verplichtingen en de bewapeningsvoorschriften”. Er zijn vraagpunten opgesteld, welke onder de toelatingseischen niet voorkomen en welker verband met die eischen nog moet worden aangetoond. Dit zijn de vraagpunten betreffende de aanvraag,

betreffende de erkenning en betreffende de stabiele regeering, de vastgestelde grenzen, de oppervlakte en de bevolking.

Onze tweede opmerking betreft niet het verband tusschen de vraagpunten en de toelatingseischen, maar het verband tusschen de vraagpunten zelf. De verschillende vraagpunten zijn als volkomen gelijkwaardig naast elkaar geplaatst, hetgeen echter nog niet behoeft te zeggen, dat er geen alternatieve vraagpunten zouden kunnen zijn genoemd. Wij wijzen op het vraagpunt betreffende de stabiele regeering en het vraagpunt aangaande de erkenning ⁵⁾. Uiterlijk verbonden zijn alleen de eerste twee vraagpunten, doordat in het tweede vraagpunt is ingevoegd: „qui fait la demande”. De rangschikking der vraagpunten na elkaar wijst geen nader verband aan, dan dat eerst de aanvraag en daarna het candidaatlid zelf nader wordt onderzocht. De vraagpunten, op welke dit lid onderzocht wordt, vormen zelf echter ook geen eenheid. Behalve het reeds genoemde vijfde vraagpunt bestaat met name het derde vraagpunt uit meerdere onderdeelen, welke reeds bij eerste lezing zijn te onderkennen.

De derde opmerking, welke wij zouden willen plaatsen, betreft de vraag naar het verband tusschen de in de vraagpunten gebezigde bewoordingen. Met zorgvuldigheid is het woord „Staat” vermeden ⁶⁾ en heeft men voor de lidmaatschapsomschrijving de toevlucht genomen tot omzetting der vraag, zooals in het eerste vraagpunt is geschied, tot het onpersoonlijke „le candidat” of tot het vervangingswoord „la nation” ⁷⁾. De vraag rijst echter, of er geen aanwijsbare reden moet zijn geweest, om onder het tweede vraagpunt te spreken over de erkenning der „regeering”. „The phraseology” zegt Graham „is crude from a juristic standpoint; the point of issue was not recognition of the government „but whether the state in question had been recognized” ⁸⁾.

I. „la demande d'admission a-t-elle été présentée dans une „forme régulière?”

De ondercommissie V b van 1920 vereenvoudigde deze vraag tot: „la demande d'admission est-elle régulière?”; de Engelsche vertaling der vraag van 20 December 1920 luidde: „was its application for admission in order?”

Hoewel het Statuut geen verplichting van lidmaatschapsaan-

vrage kent, is de aanvraag, welke in het eerste vraagpunt verlangd wordt, niet in strijd met het Statuut. De Volkenbond is een vrijwillige organisatie, welke vereischt een wilsverklaring tot toetreding. Het is de aanvraag, welke die bereidverklaring tot het lidmaatschap ⁹⁾ moet bevatten. De aanvraag op zich zelf vormt geen tegenstelling met de uitnoodiging ¹⁰⁾; zij wordt dit eerst door het onderzoek, hetwelk zij inluidt. Doch ook verbonden met het onderzoek, geeft de aanvraag nog niet het recht om voorwaarden voor de toelating te stellen, zooals Yepes stelt, uitgaande van die tegenstelling uitnoodiging en aanvraag ¹¹⁾. Met de aanvraag wordt bedoeld de bereidverklaring tot het lidmaatschap. De aanvraag behoeft niet te bevatten de gegevens voor het in te stellen onderzoek, noch ook de reden van toetreding.

Ten aanzien van die bereidverklaring wordt vereischt, dat zij afkomstig is van het gezag, hetwelk bevoegd is de aanvraag te doen of van diens vertegenwoordiger ¹²⁾. De invoeging: „qui fait la demande” onder het tweede vraagpunt wijst er op, dat de aanvraag moet uitgaan van aanvrager en niet van een ander.

De vraag naar de bevoegdheid van het gezag kan onderscheiden worden in de vraag naar de bevoegdheid in volkenrechtelijken en in staatsrechtelijken zin. De vraag naar de bevoegdheid in volkenrechtelijken zin kan afhankelijk worden gesteld van de beantwoording van het tweede en derde vraagpunt; de vraag naar de bevoegdheid in staatsrechtelijken zin gaat geheel buiten ons vraagstuk om.

Als van ondergeschikt belang laten wij de adresseering der aanvraag en den termijn van indiening terzijde. Reeds in de eerste Vergadering werd de termijn van een maand, in een voorloopig reglement gesteld, niet in acht genomen.

II. „le gouvernement qui fait la demande „est-il reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels „Etats?”

Met de vraag betreffende voorafgaande erkenning raken wij, evenals met de aanvraag van het lidmaatschap, een vraagpunt, hetwelk niet voorkomt onder de in het Statuut genoemde toelatingseischen. In tegenstelling met de aanvraag is de erkenning bij de vormzoeking voor de toelatingseischen wel ter sprake ge-

komen: zij werd in Supplementary Agreements IV en VI (en klaarblijkelijk ook in VII) van Wilson's derde ontwerp naast en vóór de toelating genoemd ¹³⁾.

Men heeft in dit vraagpunt allereerst weder naar de erkenning teruggegrepen, omdat men in voorafgaande erkenning zag een aanwijzing voor het voldoen aan de lidmaatschapsomschrijving „Staat” volgens den toen bestaanden maatstaf ¹⁴⁾. Er vond immers geen erkenning als „Staat” plaats, zoo niet met eenige redelijke zekerheid kon worden aangenomen, dat men inderdaad met een „Staat” te doen had ¹⁵⁾. „Da aber die Gebietsgarantiepflicht „des Art. 10 V.B.S. feste Grenzen voraussetzt, diese aber regel- „mässig nur im Einvernehmen mit den Nachbarstaaten festge- „setzt werden können, dürfte es dem Sinne des V.B.S. entspre- „chen nur solche Staaten als Bundesmitglieder zuzulassen, die „wenigstens von einigen Staaten anerkannt sind” ¹⁶⁾.

De regeering, over welker erkenning men ingelicht wilde worden, is de regeering van den „Staat” -aanvrager, in het vraagpunt omschreven aan „qui fait la demande”.

Dat de erkenning dezer „regeering” de erkenning van den „Staat” -aanvrager insluit wordt vrij algemeen toegegeven, over de nadrukkelijke vermelding van de „regeering” in plaats van den „Staat” -bestaat onder de schrijvers geen eenstemmigheid.

Yepes en Hoijer ¹⁷⁾ beweren, dat van „regeering” wordt gesproken, omdat ook „niet Staten” tot het lidmaatschap kunnen worden toegelaten. Deze stelling lijkt niet houdbaar, omdat bij die „niet Staten”, de „Dominions en Koloniën”, van geen erkenning sprake is.

Fauchille legt verband tusschen „gouvernement” en „gouvernement libre”: „on ne concevrait pas que la communauté internationale pût contracter des obligations vis-à-vis d'une collectivité dont elle n'aurait pas accepté, au moins en fait, le gouvernement” ¹⁸⁾.

Wij zijn van meening, dat niet alleen de „Staten” erkend moesten zijn, doch ook de „regeeringen”: „es handelt sich auch um die „Frage der Anerkennung bloss von Regierungen, während deren „Staaten längst anerkannt sind und trotz eventueller Nichtanerkennung der derzeitigen de facto Regierungen weiter anerkannt „bleiben” ¹⁹⁾. Wij gronden deze meening niet op een bij voorbaat afwijzende houding, welke de Bond tegen het bolsjewistische Rus-

land zoude aannemen, doch op de afwachtende houding, welke zoowel ten opzichte van Rusland als van de Staten, welke bezig waren zich los te wikkelen van Rusland, werd aangenomen. „The „real reason” zegt Basset na de reeds zeer spoedig gevolgde aanhouding der aanvragen van Estland, Letland en Lithauen, „was „the unsettled state of Russia, who under certain conditions „might demand the restoration of territory which she had held before the world war” ²⁰⁾.

Met de vraag of de erkenning *de jure* of *de facto* is geweest, werd de in de practijk gevolgde benaming gekozen. Aangezien het te doen was om het verkrijgen van inlichtingen, zouden wij willen volstaan met de opmerking, dat men verlangde te weten, of de erkenning een voorloopig, of een blijvend karakter droeg.

Bij dit vraagpunt werd tevens gevraagd, welke Staten die erkenning hadden uitgesproken, hetgeen de gedachte wekt, dat het aantal erkenningen naar de omstandigheden zoude worden beoordeeld, doch zich niet tot één of enkele behoorde te beperken. Onder die omstandigheden mag ook worden gerekend de ligging van den betrokken Staat, hetgeen beteekenis geeft aan de vraag, of de buurstaten de erkenning hebben uitgesproken, casu quo, of die buurstaten ook tot de Bondsleden alreeds behooren. Ook overigens, buiten de ligging van den aanvrager om, is het niet van belang ontbloom, dat de erkennende Staten reeds Bondslid zijn. Ook collectieve erkenning, zooals door de Vredesconferentie te Parijs was geschied en nog in Januari 1920 door den Oppersten Raad der Geallieerden ten opzichte van Armenië plaats vond, is denkbaar. Wanneer er van geen enkele of een zeer beperkt aantal erkenningen sprake is, kan gereedelijk twijfel rijzen ten aanzien van de aanvraag, hoe authentiek die overigens ook moge zijn geweest.

III. „le candidat constitu-e-til une nation
„avec un gouvernement stable et des
„frontières définies? quelle est sa su-
„perficie et sa population?”

Dit vraagpunt bevat meerdere onderdeelen, welke alleen reeds om de samenvoeging een afzonderlijke bespreking vereischen.

Een eerste lezing van de opgesomde vragen wekt de gedachte, dat hier, zij het ook niet altijd onder de meest gebruikelijke benamingen, vereischt wordt de aanwezigheid van gezag, gebied en volk. Deze gedachte, welke overigens nog geen volkenrechtelijke omschrijving van den „Staat” zoude geven, moet aanstonds worden losgelaten, aangezien niet gevraagd wordt naar de aanwezigheid, maar de naar hoegrootheid der aanwezige bevolking.

Aan het eenigste woord, waaraan mogelijk wel volkenrechtelijke beteekenis zoude kunnen worden toegekend „nation” mag bovendien slechts een beperkte beteekenis worden toegekend. De ondercommissie Vb van 1920 wijzigde: „le candidat constitue-t-il „une nation?” in „votre pays possède-t-il un Gouvernement „stable?”; de ondercommissie Vc sprak slechts over „la stabilité „gouvernementale”, „frontières”, „superficie”, „population”. „Nation” of „pays” was het vervangingswoord voor „Staat”, hetwelk vermeden werd wegens de toelatingsmogelijkheid van „Dominions en Koloniën”.

Wanneer op vraagpunt twee ontkennend werd geantwoord, ontbrak elke maatstaf ter beoordeeling van de vraag, of aanvrager inderdaad „Staat” mocht worden genoemd ²¹⁾.

Ter voorziening in die moeilijkheid heeft men teruggегреpen naar het woord „stabiliteit”, hetwelk ook in de erkenningsleer werd gebezigd.

De Visscher noemt twijfel ten aanzien van de „stabiliteit” een reden ter verklaring van de facto-erkenningen ²²⁾.

Podesta Costa neemt in zijn omschrijving van de vereischte effectiviteit ook op „certaines garanties de stabilité” ²³⁾.

Deze „stabiliteit” werd vereischt voor al de bestanddeelen, uit welke men het staatsbegrip pleegde op te bouwen. „A new „State comes into existence when a community acquires not momentarily, but with a reasonable probability of permanence, „the essential characteristics of a State, namely, an organized „government, a defined territory and such a degree of independence „of control by any other State as to be capable of conducting „its own international relations” ²⁴⁾.

In het derde vraagpunt wordt „stabiliteit” alleen van „de „regeering” vereischt, hetgeen echter niet beduidt, dat de andere bestanddeelen van het staatsbegrip niet „stabiel” zouden behoeven te zijn. Het gaat over „Staten”, hier als „nation” of „pays”

aangeduid. Er moet derhalve een bijzondere aanleiding zijn de stabiliteit der „regeering” op den voorgrond te schuiven ²⁵⁾. Wij zagen bij de vraag naar de erkenning, dat de erkenning der „regeering” de erkenning van den „Staat” insloot ²⁶⁾ en, dat hieronder ook viel de erkenning der regeering in een „reeds erkenden Staat”. Wij meenen, dat het ook hier bij de vraag naar de stabiliteit der „regeering” gaat over de „regeering, welke „den Staat vertegenwoordigt” en de „stabiliteit” van een „regeering” in een „overigens stabielen Staat”. „Si un Etat ou „un Gouvernement n'est pas reconnu” zegt Gonsiorowski ²⁷⁾ „ces „garanties sont, en principe, moins grandes”. Onder die „garanties” valt de redelijke zekerheid, dat niet alleen de bestanddeelen van het staatsbegrip aanwezig zijn, maar ook aanwezig is het vermogen om als Staat op te treden en staatsverplichtingen aan te gaan ²⁸⁾.

„Un gouvernement stable” of „un Etat stable” of „un Etat” zonder meer bezit het vermogen om staatsverplichtingen, in casu die van het lidmaatschap van den Bond, te vervullen.

De verbinding met een Bondsverplichting wordt in het derde vraagpunt gelegd in het vereischte van vaste grenzen. De schrijvers zijn eenstemmig in hun oordeel, dat het vereischte van vaste grenzen in verband moet worden gebracht met artikel 10 van het Statuut.

Yepes gaat zoover, dat hij al de vereischten van dit vraagpunt in verband met art. 10 brengt: „ces exigences se comprennent „facilement parce que l'article 10 du Pacte garantit l'intégrité „territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de „la Société” ²⁹⁾.

Deze verplichting, in art. 10 neergelegd, wordt echter door de schrijvers in verband met de vereischte vaste grenzen niet opgevat als een plicht, welke aanvrager op zich neemt, doch als een plicht welke de Bond, d.w.z. de leden, op zich nemen. Wij hebben hier derhalve te doen met een verplichting, welke niet of niet rechtstreeksch verband houdt met aanvrager's vermogen in rechtelijken zin. Niet goedkeuring der toelating wegens het ontbreken van vaste grenzen berust alleen dan op aanvrager's onvermogen, als dit onvermogen reeds besloten ligt in het ontbreken van „un „gouvernement stable” in de bovengeschetste beteekenis.

Bij ontstentenis van verband met de lidmaatschapsomschrijving „Staat” en met het daarin besloten liggende vermogen, kan deze niet goedkeuring der toelating slechts worden gezien in verband met karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordering, welke ook in artikel 10 van het Statuut tot uitdrukking is gekomen.

De deelneming aan sancties overeenkomstig artikel 16 staat integendeel in rechtstreeksch verband met aanvrager's vermogen ³⁰⁾.

Aangezien de vaste grenzen in verband met artikel 10 moeten worden gezien, behoeft aan dit vereischte van vaste grenzen geen volstrekke beteekenis te worden toegekend. Zelfs de aanwezigheid van een geschil behoeft op zich zelf geen beletsel te zijn, om hierop de goedkeuring der Vergadering te onthouden, mits er slechts uitzicht is op een regeling, waarbij geen beroep op artikel 10 behoeft te worden ingesteld.

„Sind die Grenzen festgelegt, so sind der territoriale Umfang „des Staatsgebietes und seine Bevölkerungszahl grundsätzlich „ohne Bedeutung” ³¹⁾.

De schrijvers achten de vraag naar de oppervlakte en naar de bevolking zoo onbelangrijk, dat er veelal niet eens afzonderlijke melding van wordt gemaakt. Het antwoord op deze vraag is echter meer dan „un intéressant élément d'information” ³²⁾. „The size and population aspect was intended to deter Lillipution states from applying for membership” ³³⁾. Deze „Staten”, welker lidmaatschap der zgn. „volkenrechtsgemeenschap” ook reeds moeilijkheden had opgeleverd ³⁴⁾, behooren allereerst te voldoen aan de lidmaatschapsomschrijving „Staat”. Is aan dezen eisch voldaan, dan is tevens de aanwezigheid van hun vermogen als verzekerd te beschouwen. De lidmaatschapsweigering kan geen grond vinden in vrees voor misbruik van het vetorecht of in de afweging van hun belangen tegenover die van grooteren ³⁵⁾. Zoo op hun lidmaatschap geen prijs wordt gesteld moet een reden kunnen worden aangevoerd, welke niet strijdig is met het karakter van den Bond en verband houdt met het voldoen aan zijn roeping.

IV. „se gouverne-t-il librement?”

Aangezien „se gouverne librement” een vertaling is, geven wij de voorkeur aan den Engelschen tekst: „was it fully selfgovernment?”

Wij maken slechts een enkele opmerking, omdat deze vraag door ons reeds behandeld is bij de toelatingseischen. Aan de „Dominions en Koloniën” wordt in de vragenlijst niet veel aandacht geschonken. Als het gaat over de lidmaatschapsomschrijving „Dominions en Koloniën” wordt volstaan met een woord „nation” of „pays”, hetwelk alleen gekozen blijkt ter vermijding van het woord „Staat”; als het gaat over den eisch van het „selfgovernment” wordt alle twijfel, of deze eischen wel voor „Staten”, „Dominions en Koloniën” afzonderlijk gelden, weggenomen door de vraag aan „het candidaatlid” te stellen. Licht over de tweeledige beteekenis van het „selfgovernment” voor „Staten” en voor „Dominions en Koloniën” wordt door deze vormgeving van een toelatingseisch in de vragenlijst niet verspreid ³⁶).

De ondercommissie Vc van 1920 vermeldt onder haar eigen vormgeving der vraagpunten „gouvernement libre” niet.

V. „quel a été son attitude, tant dans ses
„actes que dans les déclarations qu'il a
„faites concernant:
„ses engagements internationaux?”
„les prescriptions de la société relative
„aux armements?”

Deze, gedeeltelijk uit de toelatingseischen overgenomen, vormgeving is door ondercommissie Vb vereenvoudigd tot: „quelles „ont été les actes et les déclarations” en door ondercommissie Vc gewijzigd in: „attitude à l'égard des obligations internationales, „quant aux assurances concernant....”

De bedoeling van de in het Statuut genoemde toelatingseischen is duidelijk tot uitdrukking gekomen. Wij herinneren aan de door ons op pag. 59 weergegeven beteekenis van den eisch van de „werkelijke waarborgen van het oprechte voornemen”, welke alleen in den vorm van een verklaring voor toekomstige gedragingen kunnen worden gegeven. De „oprechtheid” kon slechts in het verleden liggen gewaarborgd. Thans wordt onomwonden verlangd,

dat de gedragslijn zal worden beoordeeld naar daden in het verleden en beloften voor de toekomst. Wij besluiten met de op pag. 60 vermelde opvatting van de Madriaga, dat in artikel 1 lid 2 van het Statuut de Bond zich het recht voorbehield voor te schrijven, welke wapeningen zijn nieuwe leden zouden bezitten.

Het vijfde vraagpunt verlangt rekenschap en belofte.

Nu wij den inhoud der vragenlijst hebben nagegaan, rest nog de vraag naar de doelstelling, met het opstellen der vragenlijst beoogd.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten wij teruggaan tot de totstandkoming der vragenlijst.

De vragenlijst is blijkens de ter beschikking staande gegevens ³⁷⁾ nauwelijks besproken en stilzwijgend aanvaard. De notulen der vijfde commissie van 30 November 1920 bevatten de volgende mededeeling naar aanleiding van de notulen van 20 November 1920: „le plan de travail des Sous-commissions attribué „à M. Fisher a été indiqué d'abord par M. Viviani que M. Fisher „a appuyé”. In de vergadering van den 20sten November 1920 had Viviani als algemeene opmerking een vergelijking getrokken tusschen de bevoegdheden der commissies en die eener rechtbank, welke „zich grondend op vastgestelde normen, oordeelde van ge- „val tot geval” en terloops gewezen op de oud-Russische Staten ³⁸⁾. „Fisher” zoo luidden de notulen van 20 November 1920 „was of „opinion that the subcommittees would have to consider the „responsibilities of the League under Art. 10 of the Covenant, the „questions of guarantees for the performance of international „engagements, the size and population of states and the deter- „mination of their frontiers”.

De vragenlijst is derhalve niet afkomstig van een commissie, in het bijzonder daartoe aangewezen, maar van een persoon, die de vertegenwoordiger was van een bepaalden Staat met bepaalde belangen bij de toenmalige omstandigheden en bepaalde verlangens voor een nog onzekere toekomst.

Dit verklaart de verduidelijking van den toelatingseisch betreffende „de werkelijke waarborgen van het oprecht voorne- „men” ³⁹⁾, en het op den voorgrond schuiven van de erkenning, of wat daarvoor in de plaats kan treden.

De vragen naar de oppervlakte en naar de bevolking moeten

derhalve ook gezien worden uit het standpunt van het belang.

De aanvraag is de vorm, waarin het onderzoek wordt gegoten.

De wijze, waarop Viviani zich van zijn taak heeft gekweten, vertoont duidelijk de sporen van die verbandlegging met de belangen.

De toelatingseisch van de goedkeuring der toelating werd niet genoemd, omdat het ging over „het belang” der toelating. Die toelating nu was afhankelijk gesteld van een onderzoek op een reeks vraagpunten, afwijkend van de eischen.

De vraagpunten zelf vertoonen slechts weinig verband.

De rangschikking van vraagpunt twee en drie vóór vier en vijf vindt haar oorzaak in het voorafgaan van de lidmaatschapsomschrijving aan de andere in het Statuut genoemde eischen.

Vraagpunt drie bevat drie onderdeelen, welke aan elkaar verbonden zijn op een wijze, welke de gedachte wekt, alsof hier een omschrijving van den „Staat” wordt gegeven. In werkelijkheid hebben de onderdeelen niets met elkander gemeen en is het verband met de toelatingseischen slechts een min of meer afgeleid verband, of blijkt er in het geheel geen verband te bestaan.

Ook de gebezigde bewoordingen op zich zelf geven geen blijk, dat met zorg gezocht is naar de meest passende vormgeving. Als ook met de „Dominions en Koloniën” gerekend moet worden, wordt het woord „Staat” vermeden en het woord „Nation” gekozen, zonder dat men zich heeft afgevraagd, of men „Dominions „en Koloniën” wel „Nations” noemt en „erkenning”, of wat daarvoor in de plaats treedt, bij hen wel bestaat.

Dat de vragenlijst zonder eigenlijke bespreking is aanvaard, spruit hieruit voort, dat de behoefte aan een leidraad door de toepassing der toelatingseischen samenviel met de behoefte om het lidmaatschap niet dan na zeer zorgvuldig onderzoek toe te kennen.

Het was Viviani, die voor de vormgeving zorg droeg en Fisher, die met de door hem genoemde punten een grondslag verleende aan de niet vermelding van vele Staten in het Aanhangsel van het Statuut 40).

De uitkomsten van ons onderzoek naar de beteekenis der vragenlijst in het kort samenvattend, stellen wij voorop, dat men door de aanvaarding der vragenlijst te kennen gaf, dat de toela-

ting tot het lidmaatschap een voorafgaand onderzoek vereischte. Dit onderzoek vormt de tegenstelling met het uitnoodigen tot het lidmaatschap.

Reeds bij eerste lezing der vragenlijst blijkt, dat er geen overeenstemming bestaat tusschen de in het Statuut van den Bond gestelde toelatingseischen en de in de vragenlijst opgesomde vraagpunten, dat het verband tusschen de vraagpunten alleen tot uitdrukking komt in de invoeging van „qui fait la demande” in het tweede vraagpunt en dat de gebezigde bewoordingen weinig verband vertoonen.

De aanvraag, welke van het bevoegde gezag van den betrokken Staat of van diens vertegenwoordiger behoort uit te gaan, moet gezien worden als een vorm van bereidverklaring tot het lidmaatschap van een vrijwillige organisatie.

De aanvraag vormt op zich zelf geen tegenstelling met het uitnoodigen. De aanvraag, welke het onderzoek inluit, is op haar beurt derhalve weder aan een onderzoek onderworpen.

Met de erkenning wordt teruggegrepen naar een toenmaals bestaanden maatstaf om het behooren tot de „volkenrechtsge-meenschap” te bepalen. Bedoeld wordt, dat niet alleen de „Staat”, doch ook „de regeering van vroeger reeds erkende Staten” erkend is.

Het derde vraagpunt bevat drie onderdeelen: 1°. de vervanging van de erkenning door de vraag naar een „stabiele regeering”, vertegenwoordigende een stabielen Staat; 2°. de vraag naar de „vaste grenzen”, welke in verband kan worden gebracht met een in art. 10 van het Statuut omschreven verplichting en 3° de vraag naar de oppervlakte en naar de bevolking, welke nog in verband met een toelatingseisch moet worden gebracht.

„Nation” is gekozen, omdat ook „niet Staten” lid kunnen worden, doch noch de erkenning, noch wat daarvoor in de plaats treedt, komt bij „Dominions en Koloniën” ter sprake.

In het vierde vraagpunt is de Engelsche tekst: „Was it fully „selfgoverning?” te verkiezen.

Het vijfde vraagpunt verduidelijkt de bedoeling van twee in het Statuut genoemde toelatingseischen.

De totstandkoming der vragenlijst bewijst, dat de maatstaf bij het opstellen geweest is een belangenbehartiging.

De behoefte aan een leidraad voor de toepassing der eischen

viel samen met de behoefte om het lidmaatschap eerst na onderzoek toe te kennen. Aan het niet uitnoodigen van velen in het Aanhangel van het Statuut was een grondslag verleend, de toepassing der toelatingseischen is er niet door vereenvoudigd.

¹⁾ Wij geven hier den oorspronkelijken tekst in de oorspronkelijke taal. De schrijvers geven veelal een der latere teksten, of ook wel eenen tekst, welke noch tot den oorspronkelijken tekst, noch tot een der latere teksten zonder meer is terug te brengen. W. Schücking und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, 1931, p. 266: „3. Handelt es sich „um einen Staat...?“ „Welches ist der Flächenraum des Landes?“ „4. Hat der Staat volle Selbstverwaltung?“ O. Hoijer: Le Pacte de la Société des Nations, 1926, p. 34: „Le gouvernement constitue-t-il une „nation avec un gouvernement stable?“

De Engelsche tekst geeft: „1. was its application in order“?, 5. both „acts and assurances“; deze tekst is echter te verkiezen voor het vierde vraagpunt: „was it fully selfgoverning?“

²⁾ Op de vraag, of uitnoodigen als geoorloofd is te beschouwen, hopen wij later bij de toepassing der toelatingseischen terug te komen.

³⁾ Wij merken op, dat de ondercommissie Vc van 1920 onder haar vormgeving der vraagpunten ook opnam „situation économique“.

⁴⁾ Zie dit proefschrift p. 45.

⁵⁾ Indien dit het geval zoude zijn, zoude het tweede vraagpunt overbodig zijn opgenomen in de vragenlijst.

⁶⁾ Behalve in de vraag naar de erkenning: „par quels Etats?“

⁷⁾ Wij onderschrijven Rougier's oordeel, dat het woord „Staat“ werd vermeden, omdat het lidmaatschap zich niet tot „Staten“ beperkte. A. Rougier: La Première assemblée de la Société des Nations, 1921, p. 33.

„La nation“ is echter meer een vervangingswoord voor „Staat“ dan een algemeene lidmaatschapsomschrijving, waaronder ook de „Dominions en Koloniën“ kunnen worden gerangschikt.

⁸⁾ Malbone W., Graham: The League of Nations and the Recognition of States 1933, p. 22.

⁹⁾ E. Giraud: L'admission des Etats dans la Société des Nations, R.G.D.I.P. 1936 Mars-Avril: „Il peut le faire de deux façons, en formant une demande ou en répondant de façon affirmative à une invitation qui lui aurait été adressée“.

Dit is geen tegenstelling; ook dit antwoord kan in een aanvraag vervat zijn en de aanvraag in het antwoord worden gedaan.

¹⁰⁾ Zooals Strub meent. W. Strub: Die Mitgliedschaft im Völkerbund, Dissertation, 1927, p. 84.

¹¹⁾ J. M. Yepes, P. da Silva: Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations I, 1934, p. 61: „le principe que la Société des Nations n'invite pas, mais que c'est l'Etat candidat qui demande l'admission, avait pour conséquence que la Société pouvait imposer des conditions pour l'admission“.

¹²⁾ Rougier, o.c. p. 32, 33: „il y a lieu de distinguer entre l'admissibilité de la demande et sa validité au fond, ainsi que le font les juridictions de cassation lorsqu'elles sont saisies d'un recours“.

¹³⁾ Zie dit proefschrift p. 20, 21.

¹⁴⁾ Graham, o.c. p. 63: „the persistence of reference back to previously existing standards of international law is an interesting and curious survival phenomenon“.

¹⁵⁾ J. Spiropoulos: Die de facto Regierung im Völkerrecht 1926, p. 26, 27: „die Voraussetzung der Effektivität ist nicht nur für die Rechts „wirksamkeit der Anerkennungserklärung selbst notwendig, sondern „ihr Mangel würde unter gewissen Voraussetzungen die Anerkennung „zu einer völkerrechtswidrigen Handlung gestalten“.

¹⁶⁾ A. Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft 1926, p. 143.

¹⁷⁾ Yepes, o.c. p. 56; Hoijer, o.c. p. 34.

¹⁸⁾ P. Fauchille: *Traité de Droit International Public I*, 1922, p. 333.

¹⁹⁾ J. L. Kunz: Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht 1920, p. 22.

²⁰⁾ J. S. Basset: *The League of Nations* 1928, p. 102.

²¹⁾ Als bij de erkenning reeds de „Dominions en Koloniën“ zijn terzijde gesteld, is aan die „Dominions en Koloniën“ onder het derde vraagpunt in het geheel niet gedacht.

²²⁾ Chr. de Visscher: *Les gouvernements étrangers en justice*, R.D.I.L.C., 1922: „un souci de stabilité détermine souvent les Etats „étrangers à n'accorder qu'une reconnaissance sous réserves à des „gouvernements dont l'autorité ne leur paraît pas définitivement affermie“.

²³⁾ P. Costa: *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un Gouvernement de facto par des Etats étrangers* R.G.D.I.P., 1922: „l'effectivité „du gouvernement de facto se démontre par la réalité de son action „et par les garanties de stabilité qu'il présente“.

²⁴⁾ J. L. Brierly: *The Law of Nations* 1918, p. 76, 77.

²⁵⁾ M. H. Valerian: *Les nouvelles procédures d'admission dans la Société des Nations*, Thèse, 1936, p. 41 blijkt geen bijzondere betekenis te hechten aan de „stabiliteit der regeering“; hij noemt n.l. „un „gouvernement stable“ en „des frontières définies“ „les conditions de „la stabilité de l'Etat“.

²⁶⁾ „qui fait la demande“ dat is de „regeering“ als „orgaan“ van den Staat.

²⁷⁾ M. Gonsiorowski: *Société des Nations et Problème de la Paix I*, 1927, p. 178.

²⁸⁾ Kunz, o.c. p. 142: „die juristische Fähigkeit zur Erfüllung ist „aber nur Element der als unbedingt notwendig vorausgesetzten Effektivität“.

²⁹⁾ Yepes, o.c. p. 55.

³⁰⁾ Volgens L. M. Friedländer: *The admission of states to the League of Nations*, Br.Y.I.L., ligt de betekenis der vragenlijst in artikel 10 en de sancties.

³¹⁾ Schücking, o.c. p. 271.

³²⁾ Giraud o.c. verbindt hier zelf echter ook meer aan: „l'exiguité du „territoire d'un Etat, le petit nombre de ses habitants au dessous de „certaines limites peuvent être considérés comme des facteurs rendant „indésirable son admission dans la Société des Nations“.

³³⁾ Graham, o.c., p. 26.

³⁴⁾ R. Knubben: *Die Subjekte des Völkerrechts*, 1918, p. 372 geeft een opsomming der Staten, welke door de schrijvers als zoodanig werden erkend; hier vonden wij een opsomming uit het jaar 1914, in welke Liechtenstein, Monaco en San Marino niet tot de Europeesche Staten werden gerekend en een uittaling van Liszt: „die Duodezstaaten können kaum mitgerechnet werden“.

³⁵⁾ A. Moharram: *Des avantages de l'accession à la Société des Nations*, Thèse, 1929, p. 17: „On s'explique donc cette restriction. Mais „si elle s'explique peut-être politiquement, elle ne se justifie pas juridiquement“.

³⁶⁾ Dit licht wordt ook niet verspreid door Fauchille o.c. p. 332: „un

„gouvernement libre implique nécessairement que la collectivité possède un territoire déterminé, des frontières définies qui la séparent des pays voisins, et qu'elle à sa tête une autorité ayant une certaine stabilité”.

³⁷⁾ Wij gebruiken met opzet de uitdrukking „ter beschikking staande gegevens”, omdat in Graham o.c. p. 63 gevolgtrekkingen worden gemaakt uit gegevens, op welke geen beroep kan worden gedaan. Graham deelt daar n.l. mede in 1930 te Genève een onderzoek te hebben ingesteld naar den oorsprong der vragenlijst en geeft op eigen verantwoording „in order to avoid an allocation hardly compatible with the discretion imposed on Secretariat officials”, en in eigen woorden, de uitkomsten zijner samensprekingen: „It appears that Viviani had combed the Covenant before formulating his questionnaire in order to arrive at stipulations which would, in the aggregate, be so onerous as permanently to exclude Germany. As thus formulated, the questionnaire was forced upon the attention of the Fifth Commission, largely because it emanated from Viviani personally and was presented on behalf of a Great Power”.

³⁸⁾ In de vergadering van 30 November 1920 wees Viviani op de betekenis van art. 10 van het Statuut: „le qu'il faut éviter, avant tout, c'est de trouver liés vis à vis d'Etats dont la situation est douteuse; il serait trop tard pour discuter lorsqu'on les aurait admis”.

³⁹⁾ B. W. von Bülow: Der Versailler Völkerbund 1923, p. 23: „diese Fragen gehen zum Teil über die Bestimmungen der Bundessatzung hinaus und haben wohl den Zweck die Ablehnung von Anträgen zu erleichtern”.

⁴⁰⁾ Zie de door ons op p. 44 van dit proefschrift gegeven opsomming van niet uitgenoodigde Staten met de verklaringen voor het niet uitnoodigen uit „Swiss Commentary on the Covenant”.

§ 2. *De toepassing.*

„The Covenant, as a political document, of necessity must be subject to the shifting political actualities of the times”.

D. H. MILLER: The Drafting of the Covenant 1928, I, p. 551.

Bij de beschrijving van deze toepassing hebben wij te maken met den Bond, met de toelatingseischen en met bepaalde gevallen. Onder den Bond moet niet alleen verstaan worden de Vergadering van den Bond, welke over de toelating beslist, maar ook de commissies, welke die Vergadering bij het uitoefenen van haar taak terzijde staan. Deze commissies waren de telkenjare ingestelde algemeene commissies, doch ook tijdelijke commissies. Tot de algemeene commissies behoren allereerst de commissies voor de toelating van leden: in 1920 de vijfde commissie belast met „het onderzoek van verzoeken om toelating”, na 1920 de zesde commissie voor „verzoeken van toelating en politieke vraagstukken”

en daarnaast de eerste commissie van „juridische en constitutionele vraagstukken”. Als tijdelijke commissie traden op de ondercommissies van deze commissies voor de toelating van leden en commissies met een bijzondere opdracht. Bij de toelating van Egypte trad een algemeene commissie voor éénmaal op. De commissie, genoemd in artikel 9 van het Statuut, bracht haar verslag uit aan den Raad, welke in dit opzicht optreedt als commissie voor de Vergadering. Bij de toelating van Duitschland trad de Raad; bij de toelating van Irak, de vaste mandatencommissie op. Ter voorbereiding van het onderzoek in de commissie der eerste Vergadering zien wij den Secretaris-Generaal namens den Bond optreden.

De eischen zijn de toelatingseischen, welke in artikel 1 lid 2 ¹⁾ van het Statuut zijn gesteld en niet de vraagpunten uit de vragenlijst van 20 November 1920, welke in den vorm van een procedurevoorschrift beoogden te geven een leidraad voor het nemen van het besluit der toelating. Wij kunnen ons bij de beschrijving der toepassing houden aan de bewoordingen van 10 Januari 1920, welke nimmer werden gewijzigd. Het Argentijnsche amendement van 4 November 1920: „que tous les Etats souverains reconnus „par la communauté internationale soient admis à faire partie de „la Société des Nations, de telle façon que leur non incorporation „soit le résultat d’une décision volontaire de leur part” werd den 4den October 1921 voor onbepaalden tijd aangehouden.

Het aantal gevallen, hetwelk wij voor onze beschrijving der toepassing van noode hebben, bedraagt 29 ²⁾. Van deze 29 wenschen wij Monaco en Ecuador af te zonderen. Monaco heeft zijn aanvraag teruggetrokken. Ecuador is in 1934 tot den Bond toegetreden door ratificatie van het Vredes-Verdrag van Versailles; deze „toetreding” raakt niet artikel 1, lid 2, maar artikel 1, lid 1 van het Statuut. San Marino en IJsland kunnen niet afgevoerd worden, omdat de reden van niet behandeling beteekenis kan hebben voor de aanvraag.

Mexico is uitgenoodigd het lidmaatschap te aanvaarden in bewoordingen, welke de gedachte kunnen wekken, dat de lijst van uit te noodigen Staten, in het Aanhangsel van het Statuut vermeld, met één is uitgebreid. De resolutie der Vergadering herhaalde de bewoordingen van het uitnoodigingsvoorstel, hetwelk 7 September 1931 door zes mogendheden was gedaan: „.... propositum que

„le Mexique soit invité à accéder au Pacte et à apporter à la Société sa précieuse collaboration comme s'il avait été invité dès „l'origine" ³⁾.

Wij wenschen de 27 gevallen te behandelen, voorzooverre die gevallen stof bieden voor het schetsen van de moeilijkheden der toepassing en van de pogingen tot oplossing dier moeilijkheden.

De volgorde der beschrijving is de volgorde der toelatingseischen, zooals die in § 3 van ons Eerste Hoofdstuk is gegeven. Het behoeft geen betoog, dat de volgorde bij elken toelatingseisch afzonderlijk door den tijd wordt voorgeschreven.

De gegevens zijn, zoo niet uitdrukkelijk vermeld, ontleend aan „Actes de l'Assemblée", in welke zijn opgenomen de verslagen der Vergaderingen en van de commissies met de toelating van leden belast ⁴⁾. Bij vier gevallen: Mexico, Turkije, Rusland en Egypte hebben wij niet de beschikking over een ingevulde vragenlijst, bij de overige 21 gevallen wel en in 3 gevallen: Estland, Letland en Lithauen zelfs over een tweemaal ingevulde vragenlijst ⁵⁾.

Over de lidmaatschapsomschrijving „Staat", „Dominion" en „Kolonie" in het algemeen valt weinig te vermelden ⁶⁾. Nimmer deed zich een geval voor, hetwelk niet onder één dezer omschrijvingen kon worden ondergebracht; onder de 27 gevallen bevonden zich 26 „Staten" en 1 „Dominion": „de Iersche Vrijstaat".

De moeilijkheid was bij de toepassing van dezen toelatingseisch niet gelegen in de vraag, of men met een „Staat" of een „Dominion" te doen had ⁷⁾, maar in de vraag, of hetgeen zich als „Staat" of „Dominion" aandienende, ook inderdaad een „Staat" of een „Dominion" was.

De nevenschikking der lidmaatschapsomschrijving „Staat" en „Dominion", welke in het Statuut den grondslag vormde voor het stellen van dezelfde toelatingseischen, werd ook doorgetrokken ten aanzien van het voldoen aan een toelatingseisch der lidmaatschapsomschrijving. Ook aan „Dominions" werd de vraag der erkenning gesteld.

Het aantal gevallen, waarin de Bond zich met zooveel woorden uitsprak over de lidmaatschapsomschrijving „Staat", is zeer beperkt. Wij vonden in de beantwoording der vragenlijst de rangschikking onder die lidmaatschapsomschrijving slechts bij

Liechtenstein, Luxemburg, Dominica en Afghanistan ⁸⁾). Men zag evenwel in voorafgaande erkenning een aanwijzing dat aan die lidmaatschapsomschrijving was voldaan.

De vraag naar die voorafgaande erkenning is door middel van de vragenlijst 21 maal gesteld, buiten de vragenlijst om is de erkenning slechts even terloops ter sprake gebracht bij de toelating van Rusland in 1934 ⁹⁾). Slechts eenmaal rees de vraag, of wel van de aanwezigheid van een „Staat” kon worden gesproken, hoewel vraagpunt 2 der vragenlijst zeer bevestigend was beantwoord. Dit was bij de toelating van Abyssinië, toen, zij het ook terloops, twijfel werd uitgesproken over de uitoefening van het gezag en in de zesde Commissie de Australische vertegenwoordiger inplaats van over „Staat” over „beschaafden Staat” sprak.

De vraag naar voorafgaande erkenning heeft uitsluitend in de eerste jaren van den Bond een rol gespeeld. Van de 14 in behandeling genomen aanvragen in 1920 waren er 8, die van de onderscheiden ondercommissies óf een ontkennend, óf een zeer onbevredigend antwoord verwierven ¹⁰⁾). Voor Albanië was het antwoord zeer beslist ontkennend: „notre opinion” schreef de ondercommissie „est donc qu'on ne peut pas dire que le Gouvernement albanais soit, à l'heure actuelle, reconnu de jure ni, conformément à ce qui précède, reconnu de facto par aucune autre „Puissance”. Toch is deze niet erkenning van Albanië geen reden geweest voor de Vergadering om Albanië niet toe te laten.

De voorafgaande erkenning is door den Bond niet beschouwd als een noodzakelijke vereischte voor de toelating tot den Bond ¹¹⁾).

Wanneer die voorafgaande erkenning werd aangenomen, werd in geen enkel geval ontkennend geantwoord op de vraag naar de „stabiele regeering”.

Hoewel de vragenlijst nadrukkelijk vraagt naar erkenning der „regeering”, blijkt uit de antwoorden der drie ondercommissies van 1920, dat „regeering” hier genomen moet worden als „organ” van den „Staat”. Alleen de ondercommissie V b sprak voortdurend van de regeering, de andere commissies nu eens van de regeering en dan weer van den Staat: „Armenië”, „de nieuwe „Staat Azerbeidjan”, „het Groot-Hertogdom Luxemburg” ¹²⁾).

Ook de benaming van de erkenners liep uiteen: „mogendheden” „Staten”, „regeeringen”. Wanneer niet een algemeene uitdrukking werd gebezigd: „par toutes les Puissances”, „par plusieurs

„Etats” „par la généralité des Etats civilisés”, „appartient de-
„puis longtemps à la famille internationale” werd de onderschei-
ding „de jure” en „de facto” gevolgd. Ook het sluiten van ver-
dragen en het deelnemen aan de Haagsche Vredesconferentie
werd onder de erkenning gerangschikt. Als erkenners vinden wij
vermeld Rusland, Monaco en de Paus, waaruit blijkt, dat het te
doen was om een volledig overzicht over de erkenning te verkrij-
gen.

De Vergadering oordeelde de vraag naar de voorafgaande er-
kenning bevredigend beantwoord, wanneer meerdere erkennin-
gen waren verleend ¹³⁾, wanneer onder die erkenningen ook „de
„jure” erkenningen voorkwamen en wanneer onder de Staten, wel-
ke die erkenning hadden uitgesproken zich ook Bondsleden be-
vonden.

Met uitzondering van Albanië werd zonder eenige voorafgaan-
de erkenning geen enkele Staat tot den Bond toegelaten.

Evenmin werd een Staat toegelaten zonder eenige „de jure”
erkenning. Bij Costa-Rica en Finland werd de vraag naar de er-
kenning beantwoord met de vermelding, dat een aantal Bonds-
leden, onderscheidenlijk 12 en 24 de erkenning hadden uitge-
sproken; bij de drie Baltische Staten: Estland, Letland en Li-
thauen luidde het advies der ondercommissie: „attendre qu’ils
„puissent donner la démonstration positive de leur personnalité
„internationale du fait de la reconnaissance de jure par des Etats
„Membres de la Société”.

In het stellen van de vraag naar het bezit van een „stabiele re-
geering” heeft de Bond, evenmin als in het stellen van de vraag
naar voorafgaande erkenning, een nieuwen toelatingseisch aan de
bestaande toegevoegd. Hoewel er bij de erkenning nog een oogeen-
blik van aarzeling is geweest en de vijfde commissie ook de hulp
van een drietal juristen — Van Karnebeek, Anzilotti en Van Ha-
mel — inriep, is nimmer gerept van een toelatingseisch „eener sta-
„biele regeering”.

De vraag naar het bezit eener „stabiele regeering” werd door
den Bond gesteld, naast en onafhankelijk van de vraag naar de
voorafgaande erkenning, doch uit de wijze van beantwoording
der vragen blijkt, dat door den Bond een verband tusschen die
beide vragen werd gelegd. Uit dit door den Bond gelegd verband

tusschen die beide vragen blijkt, dat in beide vragen eigenlijk een antwoord op één en dezelfde vraag werd gezocht, dat het bevestigend antwoord op de eene vraag geacht werd een bevestigend antwoord op de andere vraag in zich te sluiten.

Als n.l. de vraag naar voorafgaande erkenning bevredigend was beantwoord, heeft de beantwoording van de vraag naar het bezit eener „stabiele regeering” geen moeilijkheden meer opgeleverd.

De eenigste uitzondering hierop wordt gemaakt door Armenië, hetwelk, hoewel erkend, geen „stabiele regeering” bezat. Wij wijzen echter op het antwoord der ondercommissie, waar in afwijking van de gebruikelijke wijze van beantwoording de meening van Armenië zelf wordt weergegeven: „L'Arménie est une Puissance signataire du Traité de Sèvres. Sa délégation estime que „ce fait implique qu'elle a été reconnue en droit par tous les autres „signataires”. Als eigen mededeeling werd hieraan toegevoegd: „selon les renseignements qui sont parvenus au Secrétariat, à „titre *officiels*, le Gouvernement des Etats Unis et de la République Argentine ont reconnu l'Arménie”.

In tien van de dertien gevallen van bevredigende beantwoording der erkenningsvraag beperkte zich het antwoord der ondercommissie tot een eenvoudige bevestiging van het bezit eener „stabiele regeering” of tot de vermelding „régulièrement établi”¹⁴⁾: in de drie overblijvende gevallen werd alleen bij Costa Rica afzonderlijk over: „stabilité du Gouvernement” gesproken: „la „stabilité du Gouvernement est assurée et la situation du pays „est normale”¹⁵⁾.

In de zeven gevallen, waarin geen bevredigend antwoord op de erkenning werd gegeven zien wij de vraag naar het bezit eener „stabiele regeering” driemaal ontkennend en vier maal bevestigend beantwoord. Ontkennend was het antwoord voor Albanië, Azerbeidjan en Ukraine; bevestigend voor Estland, Letland, Lithauen en Georgië. Het bevestigend antwoord van Estland en Letland luidde: „le Gouvernement présente un caractère de stabilité”, voor Lithauen: „le Gouvernement actuellement en „fonctions à Kovno présente des garanties de stabilité” en voor Georgië: „il y a maintenant trois ans que le Gouvernement actuel „de la Géorgië exerce le pouvoir et peut par conséquent être considéré comme stable”.

De regeering werd niet „stabiël” geacht, als zij het gezag niet uitoefende over de geheele uitgestrektheid van het grondgebied. Dit is de eenigste algemeene gevolgtrekking, welke uit de ontkennende bewoordingen ten aanzien van Albanië, Azerbeidjan, Ukraine en ook van Armenië kan worden getrokken. Met zooveel woorden werd dit bij Azerbeidjan gezegd in de beantwoording der vragenlijst en bij Armenië in de resolutie der Vergadering, waarin het afwijzingsbesluit der aanvraag was vervat: „un Gouvernement stable, exerçant l'autorité dans tout l'Etat . . .”

Bij Albanië volgde het ontkennend antwoord op een uiteenzetting over de grenzen, waarin melding werd gemaakt van een gedeeltelijke bezetting door Servische en Grieksche troepen; bij Ukraine werd de ontkenning gegrond op het bestaan van een tweede regeering: „un Gouvernement bolchéviste en rapport „avec celui de Moscou”.

Bij Lithauen en Abyssinië werd de vraag naar het bezit van een „stabiele regeering” bevestigend beantwoord, hoewel blijkens de beantwoording der vragenlijst op andere punten bleek, dat het gezag niet over het geheele gebied werd uitgeoefend, of althans twijfel bestond. Zoo stond in het antwoord voor Lithauen onder „Gouvernement”: „l'autorité du Gouvernement actuel est „évidemment limitée au territoire occupé par ses troupes, il a „perdu son autorité dans certaines régions sur lesquelles il exerce „naguère et qui sont actuellement occupées par les forces „étrangères” en in het antwoord voor Abyssinië, op de vraag naar het „self-government”: „bien que le Sous-commission n'ait „pu déterminer exactement dans quelle mesure s'exerce l'autorité „éfficace du pouvoir central dans les régions éloignées de la „capitale” ¹⁶⁾.

Ten aanzien van het verband tusschen de beantwoording van de vragen naar het bezit van een „stabiele regeering” en naar het bezit van „vaste grenzen” merken wij op, dat de ontkennende beantwoording van de vraag naar het bezit van een „stabiele regeering” bij Armenië en Ukraine niet werd gegrond op het ontbreken van „vaste grenzen” en, dat Georgië geacht werd een „stabiele regeering” te bezitten, hoewel de grenzen niet „vast” werden geacht ¹⁷⁾. De grenzen van Lithauen werden door de ondercommissie in 1920 „vast” geoordeeld, doch in 1921 bij de hernieuwde aanvraag in de Vergadering als „niet vast” beschouwd.

Onder „la stabilité gouvernementale” werd vaak niet alleen de vraag naar het bezit van een „stabiele regeering”, doch ook de vraag naar het „selfgovernment” beantwoord, terwijl anderzijds een beantwoording van de vraag naar het bezit van een „stabiele „regeering” niet werd gegeven, of besloten moest worden geacht in de mededeeling, dat aanvrager een onafhankelijke Staat was. Zoo werd bij Luxemburg volstaan met een algemeen verslag en bij Finland onder vraagpunt 3 der vragenlijst geantwoord: „l’ancien Grand-Duché, aujourd’hui République de Finlande, présente tous les caractères d’un Etat indépendant”.

Alleen in het geval van Albanië heeft „nation” in den oorspronkelijken tekst der vragenlijst: „le candidat constitue-t-il une nation avec . . . ?” een zelfstandige rol gespeeld ¹⁸⁾. Albanië is als „Staat” toegelaten zonder „erkenning” en zonder het bezit van een „stabiele regeering”. Het oordeel der ondercommissie luidde: „dans l’ensemble, nous sommes d’avis que même si le Gouvernement albanais est un peu rudimentaire, il existe, et exerce une certaine autorité sur toute Albanie. Le Gouvernement présente un sentiment national très profond qui ne tient pas compte des différences de religion. Le Pays est habité par une race albanaise d’un caractère marqué, parlant une même langue albanaise”. In de vijfde Commissie sprak de Servische tegenstander der toelating van „un embryon d’Etat”; in de Vergadering noemde Cecil, die een voorstander van de toelating was, de organisatie van Albanië „niet zoo volkomen als die van Zwitserland”.

Hoewel het advies met 13 tegen 8 stemmen afwijzend was geweest, werd Albanië met eenparigheid van stemmen tot den Bond toegelaten.

Het verzet, hetwelk zich in den Bond openbaarde tegen de toelating van „kleine” Staten, was niet gegrond op twijfel aan gaande het voldoen aan den toelatingseisch der lidmaatschapsomschrijving „Staat”. Luxemburg werd door de ondercommissie een „onafhankelijke Staat” genoemd, bij Liechtenstein werd onder de vraagpunten 4 en 5 der vragenlijst verklaard: „on ne saurait mettre en doute que, juridiquement, le Principauté de Liechtenstein est un Etat souverain”.

Bij de aanvraag van den Ierschen Vrijstaat luidde het antwoord op de vraag naar voorafgaande erkenning: „La Sous-Commission „a constaté que l'Etat libre d'Irlande est un dominion formant „partie de l'Empire britannique et répondant aux mêmes conditions que les autres dominions déjà Membres de la Société”. Op vraagpunt 3 der vragenlijst werd bevestigend geantwoord, onder toevoeging, dat zekere grens gedeelten overeenkomstig de wet van 6 December 1922 nog blijvend moesten worden vastgelegd.

Onder de lidmaatschapsomschrijving „Staat” werden ook Irak en Egypte gerangschikt, welke vóór hun toelating door den Bond niet als „onafhankelijke en soevereine Staten” werden beschouwd.

Irak was een in artikel 22 lid 4 van het Statuut genoemde „gemeenschap, welker bestaan als onafhankelijke natie voorloopig „kon worden erkend op voorwaarde, dat zij zich bij het bestuur „liet leiden door den raad en de hulp van een Mandataris, tot het „oogenblik zoude zijn gekomen, dat zij in staat zoude zijn op „zichzelve te staan”. 28 Januari 1932 sprak de Raad zich uit over de beëindiging van het mandaat over Irak: „l'extinction du régime mandataire ne déploiera ses effets qu'à dater de l'admission de l'Irak dans la Société des Nations”. In de Vergadering gaf de voorzitter der zesde commissie eene omschrijving van de vereischten voor het verkrijgen der onafhankelijkheid, welke terugrijpt naar de algemeene regels, welke de Raad in zijn resolutie van 4 September 1931 had vastgelegd: „il importe qu'un Etat „qui réclame son indépendance puisse prouver l'existence de certaines conditions de fait, par exemple qu'il est capable de maintenir l'ordre à l'intérieur et d'assurer un système d'administration efficace”¹⁹⁾. De Raad heeft ook voor Irak nagegaan, of aan deze algemeene vereischten was voldaan, de ondercommissie antwoordde op de vraag naar de voorafgaande erkenning: „reeds „erkend door een aanzienlijk getal Staten” en op vraagpunt 3 der vragenlijst: „bevestigend”. Hoewel de Bond de „onafhankelijkheid” eerst verkregen achtte met de toelating, sprak men in de zesde commissie over „l'entrée en qualité d'Etat souverain”.

Egypte is tot den Bond toegelaten zonder onderzoek. Uit de begroetingsredeneeringen, na het toelatingsbesluit gehouden, blijkt echter, dat Egypte niet als „onafhankelijke Staat” is toege-

treden, doch als „onafhankelijke Staat” werd beschouwd, toen het toegelaten was. De Poolsche vertegenwoordiger sprak over de tegenwoordigheid van Egypte „als onafhankelijke Staat” onder aanhaling van Polen’s adhaesiebetuiging aan Irak’s initiatief tot uitnoodiging, waarin gesproken werd over Egypte, „een onafhankelijke, soevereine Staat”. Eden en Politis echter spraken over de verwezenlijking der volle onafhankelijkheid en de verschillende „phasen” van den vrijheidssrijd. De eerste was bereikt in Augustus 1936 met het afsluiten van een Engelsch-Egyptisch Alliantieverdrag, de tweede met de afschaffing der capitulaties te Montreux en de derde met Egypte’s toelating tot den Volkenbond.

„Staten”, „Dominions” en „Koloniën” moesten alle voldoen aan den eisch van het „selfgovernment”, „fully selfgoverning” zijn. Ook de vragenlijst luidde in haar oorspronkelijken tekst: „se gouverne-t-il librement?” „was it fully selfgoverning?”

Er staan echter geen gegevens ten dienste, wat hieronder moet worden verstaan bij een „Dominion”. Vraagpunt 4 der vragenlijst werd voor den Ierschen Vrijstaat zonder eenige nadere verklaring „bevestigend” beantwoord. Ook aan het antwoord op vraagpunt 2: „dat de Iersche Vrijstaat een Dominion was en beantwoordde aan dezelfde voorwaarden als de andere Dominions, „welke reeds Bondslid waren” hebben wij geen houvast. Evenmin kunnen wij zeggen, wat onder „selfgovernment” verstaan werd bij een niet „onafhankelijken, sovereinen Staat”. Voor Irak werd deze vraag bevestigend beantwoord en voor Egypte ontbrak de vragenlijst geheel.

Aangezien de eisch van het „selfgovernment” ook geen vaste beteekenis blijkt te bezitten voor „onafhankelijke, soevereine „Staten”, moeten wij ook hier gebruik maken van alle beschikbare gegevens en de beantwoordingen weergeven in den vorm, waarin zij werden gegeven.

Vooraf een opmerking over „se gouverner librement” en het „selfgovernment”. Wij bezigen ook hier „selfgovernment”, omdat „selfgovernment” de oorspronkelijke vormgeving is, welke zich niet voor vertaling leent. In den Bond blijkt echter het „se gouverner librement” grooter beteekenis te hebben gehad dan het „selfgovernment”. Wij troffen in de Engelsche verslagen

der Vergadering en der commissies zeer vaak niet „selfgovern-
„ment” aan, maar Engelsche vertalingen van „se gouverner libre-
„ment” ²⁰⁾. Reeds vóórdat de afzonderlijke aanvragen ter sprake
kwamen, sprak men in de eerste Bondsvergadering over „Etat
„libre”. „La commission” zoo luiden de notulen „s’est inspirée
„du principe que tous les Etats libres (free States) qui donnent des
„garanties doivent être admis”. In 1921 gaf, wederom bij de
algemeene gedachtenwisseling, Viviani een nadere uiteenzetting:
„il faut qu’une nation qui veut venir s’asseoir ici, soit un Gouver-
„nement libre et responsable, elle soit une démocratie, qu’elle
„dit une organisation générale qui nous permette d’escompter
„que quand elle viendra chercher auprès de nous la force, elle sera
„capable, à notre appel aussi, de nous l’apporter”. Eenzelfde
gedachtengang openbaarde zich bij de bespreking van het Ar-
gentijnsche amendement, toen men ter bestrijding daarvan een
beroep deed op „les conditions essentielles de stabilité, de liberté
„et de sécurité que l’exécution des devoirs inhérents à la qualité
„de membre implique et exige”.

Bij de behandeling der aanvragen kwam de beteekenis van den
toelatingseisch alleen uit in de beantwoording der vragenlijst.
Deze beantwoording vinden wij bij de Staten, welke door de on-
dercommissie V c van 1920 werden behandeld onder het hoofd
„la stabilité gouvernementale” of „stabilité du Gouvernement”.
Dit waren: Armenië, Azerbeidjan, Costa-Rica, Georgië en Ukrai-
ne. Estland, Letland en Lithauen zagen de vraag beantwoord
onder het hoofd „Gouvernement”.

Bij Albanië werd vraagpunt 3 en 4 der vragenlijst tezamen be-
antwoord: de verklaring, dat Albanië aan den eisch voldeed,
werd gegrond op het bestaan van een volksvertegenwoordiging
en een verantwoordelijken Ministerraad.

Bij Armenië werd opgemerkt, dat het nog geen geschreven
grondwet had: „on a ajourné la rédaction jusqu’à la réunion d’u-
„ne assemblée constituante” en verklaard, dat de regeering niet
als „stabiel” was te beschouwen, hoewel men niet in twijfel trok,
dat deze regeering het Armeensche volk vertegenwoordigde.

Bij Azerbeidjan lezen wij onder „stabilité du gouvernement”:
„il est difficile de déterminer avec certitude sur quelle étendue de
„pays le gouvernement exerce son autorité”. Op grond hiervan
werd Azerbeidjan niet „stabiel” geacht.

Ten aanzien van Costa-Rica werd de „stabiliteit der regeering” verzekerd geacht door een, overeenkomstig de grondwet plaats gehad hebbende, presidentsverkiezing en een uiteenzetting gegeven over het kiesrecht van de verschillende instellingen.

Georgië beschikte over „une assemblée constituante”, gekozen volgens algemeen kiesrecht, welke bezig was met de voorbereiding van de grondwet. Deze mededeeling was vastgeknoopt aan de mededeeling over de onafhankelijkheidsverklaring door „une „assemblée représentative”, welke was bekrachtigd door „une assemblée constituante”.

In Ukraine had „un congrès national” de onafhankelijkheid uitgesproken: „l’invasion bolchéviste qui suivit et l’Etat de guerre „presque permanent excluent toute possibilité pour un gouvernement libre d’affermir sa puissance en Ukraine”.

Luxemburg is, zoo luidde het algemeene verslag, „un Etat indépendant qui se gouverne librement sous une régime représentatif selon ses institutions particulières”.

„La République de Finlande se gouverne librement, selon les „principes démocratiques représentatives et sous la forme d’une „république établi par la Constitution du 9 juillet 1919”. Volgt een uiteenzetting over uitvoerende en wetgevende macht.

In het verzamelverslag over Estland, Letland en Lithauen werd opgemerkt: „évidemment elles sont abouti à une organisation intérieure fondée sur des bases démocratiques, avec des „gouvernements libres”; in de beantwoording afzonderlijk vinden wij voorafgaande aan een uiteenzetting over de uitvoerende en wetgevende macht: „La Lethonie se gouverne librement sous „la forme républicaine démocratique”; „l’autorité du Gouvernement actuel (lithuanico) est évidemment limitée au territoire „occupé par ses troupes”.

Bij Abyssinië werd vraagpunt 4 der vragenlijst afzonderlijk beantwoord, doch in bewoordingen, welke ook gebezigd zijn bij Azerbeidjan onder „stabilité du gouvernement”: „la Souscommission est d’avis que l’Empire d’Ethiopië se gouverne librement bien qu’elle n’ait pu déterminer dans quelle mesure s’exerce l’autorité efficace du pouvoir central dans les régions éloignées de capitale” (sur quelle étendue de pays).

Hier zien wij de scheiding, welke bij Lithauen volkomen was, geheel vervallen en het „se gouverner librement” opgaan in de

daadwerkelijke gezagsuitoefening over het geheele grondgebied. De ondercommissie had het „se gouverner librement” van Abysinië gegrond op haar inlichtingen: „que l'Empire d'Ethiopie est „gouverné par Sa Majesté l'Impératrice, assistée par le Prince „héritier comme Regent et Premier Ministre et par un conseil des „princes”, doch deze poging, het bezit van democratische instellingen aan te toonen, werd besloten met de opmerking, dat zij niet kon vaststellen, hoever het Rijksgezag zich uitstrekte. De zesde Commissie bracht de wijziging aan: „dat hoewel de uitgestrektheid van het Rijksgezag niet was vast te stellen....”

Deze beteekenis van uitsluiting van vreemden invloed op eigen gebied is bevestigd in de toepassing van den eisch.

Bij Dominica wordt geantwoord: „La République Dominicaine est un Etat indépendant et souverain, une occupation „temporaire par les troupes des Etats-Unis d'Amérique a pris fin „le 12 juillet 1924”.

Bij Afghanistan werd in 1934 volstaan met het antwoord: „Le „Royaume d'Afghanistan est un Etat indépendant et souverain”.

Voor zooverre het „selfgovernment” een voorwaarde geacht werd, waaraan ook de „Dominions”, welke reeds Bondslid waren, voldeden, ligt „fully selfgoverning” besloten in de beantwoording van de vraag naar de voorafgaande erkenning en was ook „de „Iersche Vrijstaat” een „Dominion”, welke aan dien eisch voldeed. Wat de eisch voor een „Dominion” omvat, kan, bij een eenvoudige bevestiging op vraagpunt 4 der vragenlijst, slechts beantwoord worden door een vergelijking, waarop het antwoord op vraagpunt 2 doelt.

Over de beteekenis van den eisch voor Irak en Egypte kan alleen worden opgemerkt, dat elke aanwijzing ontbreekt, dat deze eisch in 1932 en 1937, toen de eisch reeds uitsluitend opgevat werd als een omschrijving van „de onafhankelijkheid en soevereiniteit van den Staat”, betrekking zoude hebben op het bezit van democratische instellingen.

Dat de eisch hier de toen gebruikelijke beteekenis van „onafhankelijkheid of soevereiniteit” zoude hebben, laat zich evenzeer moeilijk verstaan, aangezien zoowel Irak als Egypte geacht werd eerst „onafhankelijk en soverain” te zijn na de toelating tot den Bond. Zonder toelating bleef Irak een „gemeenschap, welker be-

„staan als onafhankelijke natie voorloopig kon worden erkend” en Egypte een Staat, die niet genoegzaam onafhankelijk was. Voor Egypte moet de eisch een genoegzaamheid aan onafhankelijkheid bevatten, welke bij toelating in volle onafhankelijkheid werd geacht te zijn omgezet.

De toelatingseisch „mits hij werkelijke waarborgen geeft van „zijn ernstig voornemen zijn internationale verplichtingen na te „komen” is altijd opgevat in betrekking tot den wil van aanvrager. Vraagpunt 5 A der vragenlijst luidde dan ook: „wat is de „gedraglijn inzake zijn internationale verplichtingen zoowel volgens zijn handelingen als volgens zijn verklaringen?”

Slechts ten aanzien van kleine Staten werd deze eisch in verband gebracht met het vermogen van den aanvrager. Zoo vonden wij bij Luxemburg in een algemeen verslag, na de vermelding, dat ingetrokken werd een neutraliteitsvoorbehoud, hetwelk op den wil betrekking had, opgemerkt: „l'exiguité du territoire et „le chiffre restreint de la population ont été, au sein de la Sous-„commission, l'objet d'un échange de vues et les membres se sont „demandés si des circonstances de cette nature ne doivent pas être „considérées comme pouvant empêcher l'admission de certains „Etats”. Bij Liechtenstein werd op grond van dezelfde omstandigheden verklaard: „la Principauté n'est pas de mesure de s'ac-„quitter de toutes les obligations internationales qui lui incom-„beraient en vertu du Pacte”.

Het verband tusschen den wil en het vermogen vinden wij bij Albanië gelegd: „a supposer que le Gouvernement soit assez „stable et eût assez d'autorité nous ne pouvons en aucune façon „mettre en doute sa foi”. Deze wil werd echter aanwezig geacht op grond van Albanië's bereidheid alle toekomstige verplichtingen na te komen. Bij Azerbeidjan werd de wil aanwezig geacht ²¹⁾, hoewel in de vijfde commissie in de bespreking werd opgemerkt, dat Azerbeidjan niet beschouwd kan worden „comme un Etat libre „et susceptible de fournir des garanties nécessaires”. Dit was ook het geval bij de niet in het bezit van een „stabiele” regeering geachte Staten Armenië en Ukraine. Bij Armenië werd gesproken van „une confiance toute particulière dans son désir de respecter „la parole donnée”, bij Ukraine heette het: „l'intention... est „solennellement déclarée”.

Het onderzoek naar de handelingen in het verleden beperkte zich vrijwel tot een onderzoek naar de vervulling van de verplichtingen, welke uit de Vredesverdragen voortvloeiden; slechts bij Georgië, Lithauen en Abyssinië is van een moeilijkheid sprake geweest.

De ondercommissie had bij Georgië een schending der vreemdelingenwet vastgesteld, doch na toelichting zich bevredigd verklaard ²²⁾.

Het geschil, hetwelk Lithauen met Polen had, werd geen bezwaar geacht voor Lithauen's goeden wil: „le Gouvernement a „fait prouver de sincérité et de bon vouloir . . . en vue de se sou- „mettre à la juridiction du Conseil”.

Bij Abyssinië was oorspronkelijk verklaard, dat de verplichtingen in het verleden niet altijd waren nagekomen; deze verklaring werd echter teruggebracht tot een erkenning van de moeilijkheden: „dans le but d'aider à surmonter les difficultés, la „Souscommission propose . . .”

Bij Estland, Letland en Lithauen werd vastgesteld, dat de verplichtingen nog niet uitgebreid waren; bij Albanië „l'Albanie „n'en avait aucune pour le moment”.

Bij de toelating van Rusland werden als verwerpelijke handelingen uit het verleden terloops genoemd het schrappen der Russische schulden en het verwoesten van het Zwitsersche Gezantschapsgebouw zonder eenige verontschuldiging of schadevergoeding.

Veelal werd geen afzonderlijke melding gemaakt van de vervulling der verplichtingen in het verleden. Zoo er al melding van werd gemaakt, werd volstaan met de verklaring, dat er geen moeilijkheden met andere Staten waren, of met de overneming van aanvragers eigen verklaringen, dat zij hun verplichtingen hadden vervuld. Dit eerste geschiedde bij Estland en Lithauen, het laatste bij Costa-Rica en Dominica. Geheel afzonderlijk staat een verwijzing naar een door Georgië vastgelegde neutraliteits-houding ²³⁾.

Oostenrijk, Bulgarije, Hongarije en Duitschland zijn aan een onderzoek naar de gedragingen in het verleden onderworpen. Die gedragingen moeten voor deze Staten worden gezien als de gedragingen ten aanzien van de verplichtingen, voortvloeiende uit de Vredesverdragen van St. Germain, Neuilly, Trianon en Versailles.

De ondercommissie oordeelde op grond van een, door geen buurstaat bestreden, verklaring van Oostenrijk, dat Oostenrijk zijn oprecht voornemen door zijn handelingen getoond had. In de vijfde commissie wees de vertegenwoordiger van Cechoslowakije nog op de niet vervulling van de bepalingen aangaande de bescherming der minderheden overeenkomstig het Vredesverdrag, hetgeen echter door den Turkschen vertegenwoordiger werd bestreden.

Ook voor Bulgarije achtte de ondercommissie het oprecht voornemen aanwezig op grond van Bulgarije's gedrag na den wapenstilstand. In de vijfde commissie betwijfelden de vertegenwoordigers van die buurstaten, of de verplichtingen van het Vredesverdrag wel waren uitgevoerd. Eerst nadat nieuwe inlichtingen waren ingewonnen bij de Ambassadeursconferentie te Parijs, volgde het bevredigend antwoord der commissie, waarin met zoo veel woorden werd gesproken over: „een diepgaand onderzoek „naar de uitvoering van het Verdrag van Neuilly”.

Ter toelichting der aanvraag zond Hongarije in Augustus 1921 een uitvoerige nota over de vervulling der verdragsverplichtingen. Tijdens de besprekingen verzocht Hongarije aanhouding om een gedachtenwisseling over de vervulling van het Verdrag ten aanzien van een geschil met Oostenrijk te vermijden en wederom werd te Parijs raad ingewonnen. De Hongaarsche minister Banffy legde tweemaal een verklaring af: eerst een algemeene bereidheidsverklaring en daarna een verklaring over de Cechoslowaaksche bezwaren aangaande de vergoedingen van het Vredesverdrag.

Voor Duitschland stelde de ondercommissie de voldoening aan den toelatingseisch vast op grond van een binnengekomen schrijven der Ambassadeursconferentie over de vervulling der verplichtingen: „qui résultent pour l'Allemagne du Traité de paix du 28 „juin 1919 et des autres annexes”.

Werden aldus „de wettelijke waarborgen van het oprecht „voornemen” gezocht in de vervulling van bestaande verplichtingen, de verplichtingen, welker vervulling moest gewaarborgd zijn, waren alle verplichtingen zonder eenig onderscheid. Deze verplichtingen omvatten niet alleen de verplichtingen van het Bondslidmaatschap, doch ook die daarbuiten.

In het begin werd dan ook, veelal in herhaling van de bewoor-

dingen van den toelatingseisch of van de vragenlijst, gesproken over „ses” of „les” „engagements” (obligations).

Bij Costa-Rica merkte de ondercommissie op, dat de vertegenwoordiger gemachtigd was te verklaren, dat aanvrager zich gebonden achtte: „par toutes les stipulations du Pacte et notamment par l'article 1, paragraphe 2.”

Bij Hongarije sprak Minister Banffy over „observer le règlement de la Société des Nations, les traites conclus et tous ses engagements internationaux”.

De ondercommissie voor den Ierschen Vrijstaat antwoordde: „le Gouvernement est prêt à accepter les conditions, posées à l'article premier du Pacte et à se conformer à toutes les obligations entraînées par la qualité de membre de la Société”. Dezelfde bewoordingen werden gebruikt bij de beantwoording der vragenlijst voor Abyssinië, Dominica en Irak.

Rusland doorbrak deze lijn door zich te verplichten in acht te nemen „toutes les obligations internationales et toutes les décisions ayant un caractère obligatoire pour les membres, conformément à l'article premier du Pacte”.

Bij Afghanistan verviel de verwijzing naar artikel 1 en werd alleen gesproken over „toutes les obligations que comporte la qualité de membre de la Société”.

Egypte stelde in zijn aanvraag „dat de aanvraag overeenkomstig artikel 1 insloot de onderwerping aan de eischen in dat artikel gesteld, dat Egypte, hetwelk nauwgezet aangegane verplichtingen had vermeld, derhalve het oprechte voornemen had „zijn internationale verplichtingen te vervullen”. De algemeene commissie maakte hiervan: „dat Egypte's regeering beloofd had „zijn internationale verplichtingen te vervullen en in het algemeen zich te onderwerpen aan de eischen in artikel 1 gesteld”.

Hetgeen eerst, zooals bij Finland nog den vorm had van „l'assurance la plus formelle” of „une déclaration solennelle”, gelijk bij Ukraine het geval was, werd allengs teruggebracht tot de verklaring, welke in de aanvraag werd gegeven en door de commissies meest in dezelfde bewoordingen werd overgenomen. Over de „wettelijke waarborgen” gelegen in de vervulling van bestaande verplichtingen werd niet meer gerept.

Met den toelatingseisch der bewapeningsbeperking „mits hij

„de regeling aanneemt, welke door den Bond zal worden vastgesteld ten aanzien van zijn strijdkrachten en bewapeningen te „land, ter zee en in de lucht” werd beoogd tegen te gaan, dat de bewapening van nieuwe leden, niet in overeenstemming zoude zijn met een komende algemeene regeling. Dit blijkt zeer stellig uit de door den Raad overgenomen adviezen van de vaste commissie van artikel 9 ten aanzien van de bewapeningen van Finland, Luxemburg, Costa-Rica, Estland, Letland en Lithauen, in welke als vanzelfsprekend werd opgemerkt, dat aanvrager bereid moest zijn een algemeene regeling te aanvaarden.

Vraagpunt 5 B der vragenlijst legde niet op „les prescriptions „de la Société relatives aux armements”, maar op de gedragslijn van aanvrager, zooals die uit handelingen en verklaringen bleek, den nadruk. In de beantwoording der ondercommissies werd echter slechts spaarzaamelijk over den „goeden wil” gesproken. Waar dit geschiedde, geschiedde het bij die Staten, voor wie het aanvaarden eener bewapeningsregeling eigenlijk reeds besloten werd geacht in het oprechte voornemen zijn internationale verplichtingen te vervullen ²⁴⁾. Zoo werd bij Bulgarije overgenomen uit het advies der vaste commissie: „la Bulgarie avait montré „de bonne volonté à mettre l’exécution les stipulations du Traité „de Paix” en bij Oostenrijk: „nous sommes persuadés qu’elle „observera”.

In het begin werd vraagpunt 5 B der vragenlijst zeer vaak of in het geheel niet, gelijk bij Armenië, Azerbeidjan, Ukraine, óf zeer sober met een getallenopgave beantwoord ²⁵⁾. Dit sproot hieruit voort, dat de Raad zelf wees op de moeilijkheid eener regeling, gezien den toestand in Oost Europa, waar ook het ontbreken van grenzen elke berekening belette.

Bij Bulgarije, Oostenrijk, Hongarije en Duitschland werd de regeling geacht vervat te zijn in de ontwapeningsbepalingen der onderscheiden Vredesverdragen. Het antwoord op de vraag naar de aanvaarding dier regeling werd op overeenkomstige wijze verkregen als het antwoord op de vraag naar de aanvaarding der internationale verplichtingen. Ambassadeursconferentie en militaire commissie der Geallieerden vervulden de rol, welke in andere gevallen door de vaste commissie van artikel 9 werd vervuld.

De bewapeningen van Finland, Estland, Letland en Lithauen

zijn in de vaste commissie uitvoerig besproken; stand en plannen konden somtijds eerst na stemming worden vastgesteld. Het Engelsche commissielid verzette zich tegen het gebruik van duikbooten, doch de commissie stond voor Finland en Letland duikbooten toe tot een bepaald getal en van een bepaalde tonnage.

De Vergadering nam de regeling van de vaste commissie over, nadat deze door den Raad was vastgesteld, doch schonk geen aandacht aan de door den Raad gestelde „voorloopigheid” der beoordeeling en de door den Raad geëischte „goedkeuring van be-„wapeningsherziening”.

Bij den Ierschen Vrijstaat verklaarde de ondercommissie: „le „statut actuel ne constitue pas un empêchement à son admission”. Deze verklaring werd zonder eenige toelichting het antwoord der ondercommissie voor Abyssinië, Dominica en Irak.

Bij Afghanistan werd de deelneming aan de Ontwapeningsconferentie genoemd als een reden voor het niet hooren der vaste commissie.

De toelatingseisch „goedkeuring der toelating” werd door de Vergadering opgevat als een vaststelling van de vervulling der reeds beschreven toelatingseischen en als een goedkeuring der toelating.

Nimmer werd deze eisch opgevat als vaststelling van de vervulling dier toelatingseischen zonder meer en evenmin werd de goedkeuring der toelating uitgesproken, zonder dat die eischen werden vervuld geacht.

Men wenschte niet, dat met de vaststelling van de vervulling dier eischen tevens de goedkeuring der toelating werd uitgesproken. De poging, welke in het Argentijnsche amendement werd gedaan, om de goedkeuring der toelating te vervangen door een lidmaatschap, niet berustend op een goedkeuring der toelating, werd in de eerste commissie van 1921 genoemd: „une modification fondamentale de la structure de la Société”; „la commission „signale que les membres de la Société, en adhérant un Pacte, „croyaient acquérir par la même le droit de décider de l’admission de nouveaux membres, aux termes de l’acte 1er du Pacte”.

Als de Vergadering van den Bond tot het lidmaatschap uitnodigde en te voren reeds vaststelde, dat aan de eischen van artikel

1 was voldaan, beteekende deze vermelding, dat de reeds genoemde eischen werden vervuld geacht ²⁶⁾.

Onder vaststelling van de vervulling der eischen verstond de Vergadering de vaststelling eener vervulling in verband met de goedkeuring der toelating. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking, waar blijkens de beantwoording der vragenlijst de toelatingseischen konden worden vervuld geacht en nochtans twijfel was gerezen, of de goedkeuring der toelating wel kon worden uitgesproken. Dit was het geval bij Luxemburg, hetwelk wel, en bij Liechtenstein, hetwelk niet, de goedkeuring der toelating kon verwerven.

Reeds in de vragenlijst werd de beantwoording van de vraag naar de lidmaatschapsomschrijving „Staat” gezien in verband met de goedkeuring der toelating. De Vergadering van den Bond heeft deze zienswijze tot de hare gemaakt en de beantwoordingen van de vraag naar voorafgaande erkenning en naar het bezit van een stabiele regeering niet opgevat als de beantwoording van de vraag naar het voldoen aan een toelatingseisch, waarvan niet afgeweken mocht worden.

Albanië verkreeg de goedkeuring der toelating, hoewel de erkenning ontbrak, de regeering niet als stabiel kon worden beschouwd en de grenzen zelfs de facto werden genoemd.

Slechts bij Armenië, Azerbeidjan en Ukraine werd het gebrek aan een stabiele regeering opgevat in het verband met de vereischte lidmaatschapsomschrijving, welke den grondslag vormde voor het vermogen om verplichtingen aan te gaan ²⁷⁾.

Uit de bespreking van Armenië's toelating blijkt echter, dat ook hier het niet bezitten eener stabiele regeering niet op zich zelf werd beschouwd, doch in verband met de verplichtingen, welke de Bond overeenkomstig artikel 10 van het Statuut op zich zoude nemen, als de toelating werd goedgekeurd. De aangenomen resolutie sprak over toekomstige toelating „avec la plénitude des „droits”.

In 1920 konden Estland, Letland, Lithauen en Georgië de goedkeuring der toelating niet verkrijgen op grond van een onbevredigend antwoord op de vraag naar voorafgaande erkenning, hoewel zij in het bezit eener stabiele regeering werden geacht. Men wenschte de goedkeuring der toelating niet te verleenen wegens de verantwoordelijkheden, welke de Bond overeenkomstig

artikel 10 op zich zoude nemen en sprak dit ook uit in de verwerping van het voorstel van Cecil, hetwelk beoogde toelating tot het lidmaatschap zonder het recht van een beroep op artikel 10.

Als de andere toelatingseischen niet vervuld werden geacht, hield ook de vaststelling dezer niet vervulling verband met de goedkeuring der toelating. Bij Liechtenstein werd onder vraagpunt 4 en 5 der vragenlijst opgemerkt, dat het enkele attributen der souvereiniteit aan anderen had overgedragen: „le Lichtenstein n'a pas d'armée et n'est pas en mesure de s'acquitter de „toutes les obligations”.

Als die eischen wel werden vervuld geacht, kan wel van een vaststelling van de vervulling, onafhankelijk van de goedkeuring der toelating worden gesproken, doch dan blijkt de wisselende inhoud, welke aan die eischen werd gegeven, een beletsel om de vaststelling van dien inhoud geheel onafhankelijk van de goedkeuring der toelating te zien.

Vóórdat wij nu de goedkeuring der toelating nader beschrijven, willen wij eerst de aandacht vestigen op het verband, hetwelk door de Vergadering is gelegd tusschen de goedkeuring der toelating in engeren zin, dat wil zeggen onafhankelijk van de vaststelling van de vervulling dier toelatingseischen, en de gestelde toelatingseischen.

Welke inhoud ook door de Vergadering aan de toelatingseischen werd gegeven, zij heeft bij die goedkeuring der toelating in engeren zin altijd blijc gegeven rekening te hebben gehouden met het bestaan van die eischen.

Ook als de Vergadering meer verlangde dan in de toelatingseischen tot uitdrukking kwam, heeft de Vergadering deze aanvullende vereischten nimmer als toelatingseisch gesteld. Het duidelijkst sprak de Vergadering zich ten dezen aanzien uit den 15 Dec. 1920: „dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités, et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le conseil sur les détails d'application” ²⁸⁾. Van Abyssinië werd verlangd het teekenen eener verklaring betreffende de slavernij en den wapenhandel. Hoewel de ontwerp-verklaring in-

geleid werd door „l'Empire éthiopien, s'inspirant de l'exemple „d'autres Etats souverains qui ont pris des engagements parti- „culiers au moment de leur admission dans la Société des Na- „tions", declare...", werd in de ter teekening voorgelegde verklaring deze inleiding geschrapt. De verklaring zelf sprak slechts over uitvoering geven aan aangegane verdragsverplichtingen en het in overweging nemen van „aanbevelingen".

Reeds bij een algemeene gedachtenwisseling in 1920 werden een drietal groepen van Staten genoemd, welke toelating moeilijkheden opleverde. Dit waren naar het oordeel van Benes: de kleine Staten, de nieuwe Staten en de oudvijanden. De kleine Staten wenschte men niet tot den Bond toe te laten, omdat men twijfelde, of zij alle verplichtingen wel zouden kunnen vervullen. De nieuwe Staten werden niet als Bondsleden begeerd, omdat men den Bond niet wilde belasten met een te groote verantwoordelijkheid.

Albanië verkreeg de goedkeuring der toelating, hoewel het niet erkend was, geen stabiele regeering bezat, over geen vaste grenzen beschikte en in de Vergadering zelfs gezegd was: „il n'y a pas „d'Etat albanais, il n'y a là qu'une question internationale". Albanië werd niet geweigerd, omdat het niet erkend zijn geen gevaar opleverde van een beroep op artikel 10 van het Statuut, nu niet Rusland, maar Bondsleden Albanië begrepsden; Albanië werd toegelaten in het belang van den vrede op den Balkan alsmede met het oogmerk ook een niet-Christelijken Staat onder de Bondsleden op te nemen.

Bij de behandeling van het verzoek van Bulgarije werd in het bijzonder gewezen op de algeheele verandering van staatkunde: „le chef du Gouvernement M. Stambouliski ayant été retenu en „prison pendant toute la guerre pour son opposition à la politique „du roi Ferdinand". Na eenige verdaging ter verkrijging van nadere inlichtingen over de vervulling van het Vredesverdrag werd de toelating goedgekeurd. De ondercommissie had ten aanzien van de waarborgen opgemerkt, dat zij overtuigd was, dat die waarborgen slechts versterkt konden worden door de toelating tot den Bond.

Liechtenstein kon, in weerwil van de gunstige beantwoording der vragenlijst op alle punten, de goedkeuring der toelating niet

verwerven, het werd niet in staat geacht al de verplichtingen van het Statuut te vervullen ²⁹⁾.

Oostenrijk verkreeg de goedkeuring der toelating: „le changement complet qui s'est produit dans la constitution et la politique autrichiennes est une raison décisive de faire bon accueil à la demande de l'Autriche”.

Armenië, Azerbeidjan en Ukraine werden afgewezen wegens het niet bezitten van een stabiele regeering. Azerbeidjan en Ukraine bezaten meer dan één regeering en daarmee stond reeds de niet goedkeuring hunner toelating vast.

Bij Armenië, „co-signataire du Traité de Sèvres”, werd artikel 10 uitdrukkelijk genoemd. In de vijfde commissie was men van oordeel, dat Armenië moest worden aangemoedigd om de onafhankelijkheid te handhaven „l'assemblée exprime le vif espoir que les efforts du Président des Etats Unis... réussiront à sauver le peuple arménien et à assurer à l'Arménie un gouvernement stable exerçant l'autorité dans tout l'Etat et à l'intérieur des frontières telles qu'elles pourront être fixées définitivement en vertu du Traité de Sèvres...”

Costa-Rica's toelating werd zonder meer goedgekeurd. De ondercommissie gaf in de beantwoording van vraagpunt 1 der vragenlijst een uiteenzetting, waarom deze Staat genoodzaakt was een aanvraag in te dienen: „le Costa Rica, bien qu'en guerre contre l'Allemagne, n'a pas été un des Etats constitutifs de la Société des Nations, le Gouvernement de Costa Rica ne fut pas reconnu à l'époque... il ne s'appuyait point sur le peuple mais uniquement sur la force militaire”. In de Vergadering wees de verslaggever der commissie op de geringe grootte, doch voegde hieraan toe, dat Panama, een Staat van gelijke grootte, oorspronkelijk Bondslid was.

Bij Luxemburg kwam evenals bij Liechtenstein de kleinheid van het grondgebied ter sprake. De ondercommissie oordeelde bij monde van haar verslaggever dit voor Luxemburg geen bezwaar voor de goedkeuring der toelating: „le statut international du Luxembourg lui assure cependant une situation exceptionnelle parmi les Etats de son importance”. De Vergadering wenschte geen verdaging der behandeling, welke Fisher in overweging gaf; zij sprak zich uit tegen vaststelling van minima en verkoos in de goedkeuring van Luxemburg's toelating geen precedent

te zien voor latere vaststelling van minima. Luxemburg werd Bondslid om de rol, welke het in het Europeesch evenwicht had gespeeld ³⁰⁾.

Georgië, Estland, Letland en Lithauen konden in 1920 de goedkeuring hunner toelating niet verwerven in weerwil van de pleidooien, welke voor die goedkeuring der toelating werden gehouden; de niet goedkeuring werd voor Georgië uitgesproken met een stemmenverhouding van 14 tegen 10.

In tegenstelling met deze Staten, stuitte de goedkeuring der toelating van Finland op geenerlei moeilijkheid. De ondercommissie verlangde de jure erkenning door Staten-Bondsleden. Uit de bespreking blijkt, dat die erkenning moet worden gezien in verband met het vooral door Cecil naar vorengebrachte artikel 10. Finland verkreeg de goedkeuring der toelating. Voor het met Zweden bestaande geschil over de Aland-eilanden was een voorziening ter oplossing van het geschil getroffen door de onderwerping van het geschil aan de beslissing van den Raad ³¹⁾.

Steeds werden, zoowel bij de afzonderlijke, als bij de later gevolgde gezamenlijke behandeling der drie Baltische aanvragen „de omstandigheden” genoemd als de oorzaak van het niet kunnen verleenen van de goedkeuring der toelating. Deze omstandigheden waren de nabuurschap met Rusland en de onmogelijke geachte uitvoering van artikel 10 ten behoeve van die Staten. Georgië werd zonder meer afgewezen; Estland, Letland en Lithauen alsmede Armenië eveneens afgewezen, doch in bevoordingen, welke een latere goedkeuring der toelating openlieten: „les circonstances ne permettaient pas encore à l'Assemblée de statuer définitivement sur ces demandes”.

Toen de drie Baltische Staten in 1921 hun aanvraag hernieuwden, werd ook de vragenlijst opnieuw beantwoord. „Eerst nu” zoo begon de inleiding tot de beantwoording „is het mogelijk de „vraagpunten te beantwoorden”. De beantwoording was geheel gelijk aan die van 1920, met uitzondering van de beantwoording van de erkenningsvraag, in welke gewezen werd op de erkenning welke den 26 Januari 1921 gegeven was door de in den Oppersten Raad der Geallieerden vertegenwoordigde Mogendheden. „En „outré” zoo vervolgde de verslaggever der zesde commissie „le „Gouvernement de l'Esthonie s'est engagé par une déclaration à „satisfaire immédiatement à tous les désirs exprimés par la

„Société des Nations en ce qui concerne les mesures destinées à „assurer la protection des minorités”. Ook Letland en Lithauen legden bevredigende verklaringen af ten aanzien van de toepassing van de algemeene beginselen van de minderhedenbescherming, welke reeds in verdragen van Bondsleden was tot uitdrukking gekomen ³²). De drie Baltische Staten verkregen thans de goedkeuring der toelating. De Lithausche grenzen stonden niet vast, over dit geschil met Polen waren in 1920 reeds inlichtingen ingewonnen bij den Raad. In 1920 was door de ondercommissie geantwoord: „les territoires contestés entre les deux gouvernements seront attribués à la suite de la consultation populaire „décidée par le Conseil”; in 1921, dat het gunstig advies om Lithauen toe te laten steunde op de overtuiging „que la Lithuanie „ne cessera de faire preuve dans le règlement d’un grand esprit de „conciliation et de paix et acceptera....”

De goedkeuring van Hongarije's toelating in 1922 werd geheel afhankelijk gesteld van „het geven van werkelijke waarborgen „voor de vervulling der internationale verplichtingen”. Die waarborgen lagen in de vervulling van het Vredesverdrag van Trianon. Hetgeen aan die vervulling scheen te ontbreken, moest aangevuld worden met toelichtende verklaringen en in algemeene termen vervatte verzekeringen door den Hongaarschen vertegenwoordiger, namens zijn regeering afgelegd. De Cechoslowaaksche vertegenwoordiger verklaarde, dat in de ondercommissie onder de verbintenissen ook werden gerangschikt de verbintenissen jegens de Geallieerden ten aanzien van het vorstenhuis der Habsburgers.

In 1923 werd het „Dominion” de Iersche Vrijstaat toegelaten op een bevredigende beantwoording der vragenlijst.

In hetzelfde jaar verkreeg ook Abyssinië de goedkeuring der toelating. De ondercommissie verklaarde, dat zij niet met zekerheid kon vaststellen, of het Rijksgezag zich wel over het geheele grondgebied uitstreckte en, dat de vervulling der verplichtingen in het verleden eenige moeilijkheden had opgeleverd ten aanzien van de bestrijding der slavernij en den wapenhandel. Aangezien men de uitgestrektheid, waarover het gezag zich uitstreckte niet kon onderzoeken, stelde de ondercommissie voor, Abyssinië te helpen in de verwezenlijking zijner goede bedoelingen: „la Sous-„commission propose que la Commission, avant de fournir à

„l'Assemblée son avis sur l'admission de cet Etat, prie l'Empire „d'Ethiopie de signer une déclaration; la commission décide „qu'elle recommandera à l'assemblée l'admission, si la délégation, „ayant de plein pouvoirs, signe la dite déclaration”. Verworpen werd het bezwaar, hetwelk de Australische vertegenwoordiger zag in de toelating van Staten met een beschaving, gelijk aan die der mandaatgebieden; de opneming in den Volkenbond verlichtte voor de Staten, welke daaraan de meeste behoefte hadden, de vervulling van hun beschavingstaak. De ondercommissie had haar voorstel ingeleid en gegrond op hulpverleening voor de vervulling der verplichtingen „dans le but d'aider à surmonter les „difficultés”.

Dominica verkreeg in 1924 de goedkeuring der toelating op een bevredigende beantwoording der vragenlijst. Een grensgeschil met Haïti was onderworpen aan arbitrage en de tijdelijke bezetting door Amerikaansche troepen was opgeheven.

Hoewel de ondercommissie der eerste commissie de vragenlijst van Duitschland zeer bevredigend had beantwoord, kon Duitschland op de buitengewone bijeenkomst van de Vergadering in Maart 1926 de goedkeuring der toelating niet verwerven. De reden dezer niet goedkeuring lag in de omstandigheid, dat in de Vergadering moeilijkheden rezen over hetgeen Duitschland aan zijne toetreding tot den Bond had verbonden: het verkrijgen van een vasten zetel in den Raad. Brazilië wenschte nl. niet mede te werken aan hetgeen door den verslaggever der eerste commissie werd genoemd de voldoening aan een redelijke voorwaarde: „une „seule condition naturelle et raisonnable” ³³⁾. In de gewone September-bijeenkomst der Vergadering werd gewezen op het eenstemmig advies der achtste commissie om de goedkeuring der toelating te verleenen. In een drietal stemmingen werd met eenparigheid van stemmen besloten: 1°. Duitschland in den Volkenbond op te nemen; 2°. Duitschland een vasten Raadszetel toe te kennen en het aantal niet-vaste Raadszetels te brengen van zes op negen. Vraagpunt 5 der vragenlijst was bevestigend beantwoord op grond van de vervulling van de bepalingen van het Vredesverdrag.

In 1931 stelden de vertegenwoordigers van zes mogendheden aan de Vergadering voor, het verzuim, om Mexico niet onder de oorspronkelijke leden van den Bond op te nemen, te herstellen

door Mexico uit te noodigen toe te treden „comme, s'il avait été „dès l'origine". Dit voorstel werd door de Vergadering aanvaard.

De Vergadering, verklaarde Mexico tot Bondslid, „ayant aussi „marqué formellement par cette invitation de caractère exceptio- „nel, qui ne saurait constituer un précédent, qu'elle considère- „rait comme remplies dès l'origine par le Mexique les conditions, „prenant acte de la réponse du gouvernement mexicain, par la- „quelle ce gouvernement accepte sans réserve son entrée dans la „Société, dans les termes dans lesquels elle a été annoncée" ³⁴).

In 1932 volgde een tweede uitnoodiging van de Vergadering op voorstel van 29 Staten. Turkije werd tot het lidmaatschap uitgenoodigd, „constatant que la République turque satisfait aux „conditions" en, na aanvaarding der uitnoodiging onder het bezigen van dezelfde bewoordingen, tot het Bondslidmaatschap toegelaten ³⁵).

In 1932 werd eveneens Irak tot den Bond toegelaten. De ondercommissie merkte bij de beantwoording van vraagpunt 1 der vragenlijst op, dat verschillende punten reeds gezien waren: „l'ad- „mission constitue la deuxième condition à laquelle le Conseil a „subordonné l'extinction du régime mandataire en Irak". De vragenlijst werd bevestigend beantwoord.

In 1934 werd Rusland in den Volkenbond opgenomen. Rusland werd niet door den Bond zelf, doch door een 30-tal Staten uitgenoodigd. Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden lieten weten, dat zij er in bewilligd zouden hebben, als de uitnoodiging van den Bond ware uitgegaan. De uitnoodiging: „considérant que „la mission de maintenir et d'organiser la paix appelle la collabora- „tion de l'universalité des Etats" werd aan den voorzitter der Vergadering medegedeeld. Rusland zond het antwoord aan den voorzitter: „le gouvernement de l'U.R.S.S. accepte l'invitation „et s'engage à observer toutes les obligations internationales et „toutes les décisions ayant un caractère obligatoire pour les mem- „bres, conformément à l'article du Pacte". In tegenstelling met Mexico en Turkije is de goedkeuring der toelating van Rusland in de zesde commissie besproken. Barthou verdedigde de goedkeuring der toelating allereerst met een beroep op het voldoen van de toelatingseischen. „C'est le Pacte à la main que je monte à „cette tribune" verklaarde hij, nadat de vertegenwoordigers van Portugal, Zwitserland en Nederland hadden gesproken tegen de

goedkeuring der toelating: „passé est déjà bien loin”. Pleitend voor de goedkeuring na deze vaststelling van de vervulling der eischen, beriep hij zich op de universaliteit: „les hommes qui ont „inspiré la Société des Nations, se sont préoccupés de lui donner „ce caractère d'universalité” en op het belang van den Vrede: „l'isolement, c'est déjà, le commencement de la guerre”. Het verzet tegen de goedkeuring grondde zich niet op een niet vervulling der toelatingseischen, doch trok zich terug op hetgeen Motta noemde „le but primordial”: „ce qu'il contient d'inexprimé parce „que trop naturel et donc nécessairement supposé”. „Ce communisme est dans chaque domaine religieux, moral, social, politique, économique la négation la plus radicale de tous les idées „qui sont notre substance et donc nous vivons. La liberté de „conscience n'est plus qu'une apparence, sa loi vitale est l'expansion qui déborde les frontières politiques”. De Portugeesche vertegenwoordiger en Motta verklaarden de goedkeuring niet te kunnen verleenen op grond van de communistische beginselen, welke Rusland ook in de praktijk beleeft. De Nederlandsche vertegenwoordiger sloot zich in een korte verklaring hierbij aan. Deze bezwaren werden door Barthou deels bestreden, deels erkend. Barthou wenschte geen stelsel tegen stelsel te plaatsen, doch het belang van den Volkenbond te doen beslissen: „il faut „pésér les avantages et les inconvénients”. „J'aime mieux avoir „devant moi, responsable, l'union soviétique, qui s'expliquera non „pas sur les actes de politique intérieure, mais sur des faits qui „relèvent de la vie internationale”. Het verslag der zesde commissie luidde: „constatant que le Gouvernement déclare qu'il s'engage.... recommande à l'Assemblée d'admettre....” In de Vergadering volgde slechts een korte gedachtenwisseling. De Valera vroeg een garantie ten aanzien der godsdienstvrijheid, gelijk ook aan de Vereenigde Staten van Amerika was verstrekt: „exclure la religion de la conduite de la vie, c'est priver la morale et „l'éthique de toutes les sanctions qui leur servent d'appui contre „la cupidité des hommes et des nations”, doch sprak zich vóór de goedkeuring uit. Met 39 tegen 3 stemmen en 7 onthoudingen werd Rusland's toelating goedgekeurd; met 40 stemmen vóór en 10 onthoudingen verkreeg het den vasten Raadszetel, welke in beginsel reeds door den Raad was toegekend „dès son entrée dans „la Société”. Tegen stemden Zwitserland, Portugal en Neder-

land; van stemming onthielden zich Argentinië, België, Cuba, Luxemburg, Nicaragua, Peru en Venezuela. In de zesde commissie had Barthou opgemerkt, dat reeds 22 Staten Rusland hadden erkend: „des pays qui valent les autres par la force de leur traditions, par leur grandeur, par la noblesse de leurs principes”.

Afghanistan werd in 1934 tot den Bond toegelaten op een bevredigende beantwoording der vragenlijst; het geschil met Perzië was aan arbitrage onderworpen.

Egypte werd in 1937 lid van den Bond, nadat in een algemeene commissie was vastgesteld, dat het geen zin had een ondercommissie te belasten met een bijzonder onderzoek, nu Egypte in zijn aanvraag verklaard had aan de eischen van artikel 1 te voldoen en 36 Staten reeds tevoren hadden kenbaar gemaakt, dat zij de toelating zouden goedkeuren.

De goedkeuring der toelating werd verleend in den vorm van een besluit der Vergadering.

Luxemburg had zijn aanvraag aan den Raad gericht; Duitschland trad met den Raad in onderhandeling over zijn toekomstig lidmaatschap. 15 Mei 1920 sprak de Raad ten aanzien van Luxemburg en 12 December 1924 ten aanzien van Duitschland uit, dat de beslissing over de toelating aan de Vergadering toekwam.

Dit beteekent echter niet, dat de goedkeuring der toelating altijd uitsluitend werd verleend op een onderzoek door de Vergadering of voor de toelating van nieuwe leden ingestelde commissies of ondercommissies. In de beantwoording der vragenlijst van Duitschland en Irak valt een zekere soberheid op te merken, welke er op wijst, dat veel reeds ook elders, in Raad en Mandatencommissie onder het oog was gezien.

Het besluit der Vergadering werd altijd genomen met een stemmenverhouding van de vereischte „twee derden”. Bij Turkije werd de vraag gesteld, of er geen „twee derden” vereischt werd om het uitnoodigingsvoorstel niet op de gewone wijze door een commissie van onderzoek, maar rechtstreeks in de Vergadering te behandelen. Dat Rusland niet door de Vergadering werd uitgenoodigd, is te danken aan De Valera, die in de Vergadering verklaarde, dat alleen bij eenstemmigheid mocht afgeweken worden van de gebruikelijke procedure.

Het goedkeuringsbesluit der Vergadering was het toelatingsbesluit.

Een aanvraag werd blijkens door de Vergadering gedane uitnoodiging voor het nemen van het toelatingsbesluit slechts vereischt als bereidverklaring tot aanvaarding van het lidmaatschap. Van aanvraag door anderen is geen sprake geweest, wel van voorbereiding voor het verkrijgen van die bereidverklaring. De bereidverklaring ontbrak bij San Marino en bij IJsland. San Marino verstrekke de gevraagde inlichtingen niet en IJsland had slechts inlichtingen gevraagd „si quelque chose s'oppose à l'admission „.... ce que doit faire le Gouvernement en vue de son accession à „la Société”.

Het toelatingsbesluit is door de Vergadering altijd gezien als een onvoorwaardelijk besluit. De resolutie der Vergadering betreffende de minderhedenbescherming bevatte een aanbeveling; de oorspronkelijke vormgeving der resolutie was van Cecil: „L'assemblée n'est pas disposée à admettre... à moins que celui-ci „ne s'engage”. Van Albanië en Finland werd geen verklaring vóór de toelating verlangd; van Estland, Letland en Lithauen, welke in 1920 de goedkeuring der toelating niet konden verwerpen, werd een verklaring vereischt, vóórdat zij in 1921 werden toegelaten. Bij de behandeling van de aanvraag van Abyssinië, verklaarde de voorzitter der zesde commissie en Motta zich voor het teekenen der verklaring vóór de toelating, gezien de onmogelijkheid om een voorwaardelijke toelating uit te spreken. Verificatie der volmachten van den vertegenwoordigers der toegelaten Staten en danktelegrammen hunner regeeringen waren geen voorwaarden van het toelatingsbesluit.

Het toelatingsbesluit betrof het lidmaatschap van den Volkenbond en betrof dit lidmaatschap in zijn geheel van rechten en verplichtingen. Estland, Letland, Lithauen en Georgië konden de goedkeuring der toelating in 1920 niet verkrijgen, doch hun werd medegedeeld, dat de Vergadering het wenschelijk achtte, dat een aanvraag van hen om deelneming aan de technische organisaties van den Bond op denzelfden voet zoude worden behandeld als die van Bondsleden. In de resolutie der Vergadering betreffende de kleine Staten werd gesproken over „les Etats souverains qui „ne peuvent aspirer à la qualité de Membre ordinaire de la Société”.

De ondercommissie van de eerste commissie van 1921 sprak zich naar aanleiding van het lidmaatschap van kleine Staten ook over het lidmaatschap der technische organisaties uit:

1°. „cette adhésion éventuelle aux organes techniques n'implique nullement pour ces Etats la qualité de Membre de la Société”;

2°. „la Sous-commission, s'est donc en premier lieu préoccupée de la question de savoir s'il serait possible de rattacher à la Société des Etats souverains, qui. . .”.

Het voorstel van Cecil om de drie Baltische Staten, Georgië en Armenië toe te laten, zonder dat zij het recht zouden bezitten zich op artikel 10 te beroepen, werd door de Vergadering niet aanvaard.

Ook in de briefwisseling tusschen den Raad en Duitschland kwam zeer stellig tot uitdrukking, dat het lidmaatschap van den Bond opgevat moest worden, zooals het in het Statuut voor allen was omschreven.

Het toelatingsbesluit voor Duitschland was een voorwaarde voor het inwerking treden van Annex-A van het Verdrag van Locarno; het toelatingsbesluit van Irak een voorwaarde voor de beëindiging van het mandaat over Irak.

De vraag, door Van Karnebeek in 1920 in de vijfde commissie gesteld: „l'admission implique-t-elle la reconnaissance de jure de cet Etat pour chaque Membre de la Société des nations?”, werd aan een bijzondere commissie doorgegeven ³⁶⁾.

Uit de notulen der vijfde commissie en van de Vergadering valt af te leiden, dat in die bijzondere commissie geen eenstemmigheid bestond. Van Karnebeek en Anzilotti bleken bevestigend te antwoorden, Van Hamel ontkennend, voorzoover het althans betrof de niet door het Statuut van den Bond beheerschte verhoudingen. De Vergadering wenschte zich niet aan eenige uitspraak te binden, van oordeel zijnde, dat de erkenning berustte op den vrijen wil van den erkennenden Staat.

Al stelde de Vergadering zich op het standpunt, dat de leden zelf moesten bevestigen, of zij door den Bond toegelaten Staten wilden erkennen, of niet, dan wil dit niet zeggen, dat de Vergadering in de toelating tot den Bond geen uitspraak over de onafhankelijkheid of soevereiniteit van dien Staat heeft gezien.

Zij sprak over erkenning als onafhankelijke en soevereine Staat als voorafgaande erkenning ontbrak ³⁷⁾, over het verkrijgen van de geheele onafhankelijkheid of soevereiniteit, zoo deze vóór de toelating niet volledig was ³⁸⁾.

In alle andere gevallen, ook bij de Dominions, vergenoegde de Vergadering zich met het vaststellen der vereischte lidmaatschapsomschrijving „Staat” of „Dominion”.

Samenvattend merken wij op, dat wij onder toepassing der toelatingseischen hebben verstaan de toepassing, welke de Vergadering van den Bond aan die eischen heeft gegeven.

De Vergadering aanvaardde de vragenlijst en bezigde haar voor „Staten” en „Dominions”. Voorafgaande erkenning werd niet verplicht gesteld, doch van voldoende belang geacht om daarop het vallen onder de lidmaatschapsomschrijving „Staat” te gronden. Deze aanwijzing, in voorafgaande erkenning gelegen, werd aanwezig geacht, wanneer er meerdere erkenningen waren, wanneer die erkenningen ook „de jure” erkenningen waren en afkomstig waren van Bondsleden.

Uit het verband, hetwelk gelegd werd tusschen de vraag naar „voorafgaande erkenning” en naar „het bezit eener stabiele regeering”, blijkt, dat in beide vragen naar het antwoord op éénzelfde vraag werd gezocht en het bevestigend antwoord op de eerste vraag een bevestigend antwoord op de tweede vraag insloot. De regeering werd niet „stabiel” geacht, als zij het gezag niet uitoefende over de geheele uitgestrektheid van het grondgebied.

Onder „la stabilité gouvernementale” beantwoordde men reeds in 1920 niet alleen de vraag naar „het bezit eener stabiele regeering”, doch ook de vraag naar het „selfgovernment”. Bij Finland werd de „stabiliteit” weergegeven door „présente tous les caractères d'un Etat indépendant”.

De aarzelende, onderscheidenlijk afwijzende houding ten opzichte van Luxemburg en Liechtenstein berustte niet op het niet voldoen aan de lidmaatschapsomschrijving „Staat”.

De Iersche Vrijstaat was een „Dominion”: „constitue une partie de l'Empire britannique”.

Irak was een der gemeenschappen, genoemd in artikel 22 lid 4 van het Statuut; de in beginsel reeds uitgesproken onaf-

hankelijkheid werd gebonden aan de toelating tot den Bond.

Egypte was een Staat, verkeerende in de laatste phase der onafhankelijkheid, welke door de toelating zoude worden bezegeld.

Bij ontstentenis van gegevens is niet uit te maken, wat „self-government” beteekent voor „Dominions” en „niet volkomen „sovereine en onafhankelijke Staten” als Irak en Egypte.

In de bespreking blijkt het „se gouverner librement” een grooter rol te hebben gespeeld dan de oorspronkelijke vormgeving „fully selfgoverning”.

Wij zien vraagpunt 4 der vragenlijst zeer vaak bevestigend beantwoord zonder eenige nadere toelichting. Bij Armenië, Azerbeidjan, Costa Rica, Georgië en Ukraine moeten wij zoeken onder „la stabilité gouvernementale”, bij de drie Baltische Staten: Estland, Letland en Lithauen onder „Gouvernement”.

Gedurende de eerste Vergaderingen verstond men onder verschillende benamingen onder „se gouverner librement”: „het bezit „van democratische instellingen”. Bij Azerbeidjan, in 1920, werd de vraag naar de „stabiele regeering” met dezelfde bewoordingen beantwoord als de vraag naar het „se gouver librement” bij Abysynië in 1923: „het is moeilijk uit te maken over welke uitgestrekt- „heid de regeering haar gezag uitoefent”. Deze beteekenis van „uitsluiting van vreemden invloed” werd in 1924 voor Dominica nog gehandhaafd in de toelichting: „dat de onafhankelijke Staat „tijdelijk was bezet geweest”, doch verviel later geheel. Het „se gouverner librement” werd beantwoord door aanvrager te verklaren tot „onafhankelijken, soevereinen Staat”.

De eisch betreffende „het nakomen zijner internationale ver- „plichtingen” werd opgevat als betrekking hebbende op den „wil” van aanvrager.

Van een rekening houden met de gedragingen in het verleden was slechts sprake bij Oostenrijk, Bulgarije, Hongarije en Duitschland; bij Rusland werden niet nagekomen internationale verplichtingen slechts terloops aangeduid.

Ten aanzien van de vier genoemde Staten werd de vraag naar de gedragingen in het verleden beantwoord geacht, als de verplichtingen der gesloten Vredesverdragen tot dusverre waren nagekomen.

Ten aanzien van de andere Staten zien wij de Vergadering genoeg nemen met verklaringen of beloften, welke allens terug-

vallen op een bereidverklaring om de verplichtingen van het Bondlidmaatschap te vervullen.

Voor de vier genoemde Staten vormde het voldoen aan den eisch der bewapeningsbeperking een onderdeel van de verplichtingen der Vredesverdragen; voor de overige Staten is alleen in het allereerste begin sprake geweest van bewapeningsbeperking. Hoewel de Raad voorloopige vaststelling wenschte, hield de Vergadering de beslissing aan zich en nam zij genoegen met de verklaring van de commissie „dat men de tegenwoordige stand geen „beletsel achtte”. Toen een ontwapeningsconferentie in het zicht kwam, werd het deelnemen aan die conferentie voldoende geacht om het hooren van de commissie van artikel 9 van het Statuut achterwege te laten.

De toelatingseisch „goedkeuring der toelating” werd opgevat als een vaststelling van de vervulling der reeds vermelde eischen en als een goedkeuring der toelating.

Nimmer werd goedkeuring uitgesproken, als aan de eischen niet was voldaan; ook als de Vergadering tot het lidmaatschap uitnoodigde, werd uitgesproken, dat aan de eischen was voldaan.

Met het bestaan van toelatingseischen hield de Vergadering rekening, door hetgeen zij aan de toelatingseischen toevoegde, niet het karakter van toelatingseischen te geven, maar van „aanbevelingen”.

Uit de door ons gegeven opsomming van hetgeen onder goedkeuring der toelating telkenmale werd verstaan, blijkt, dat de in de eerste Vergadering door Benes aangeduide moeilijkheden de goedkeuring der toelating, althans in den aanvang, hebben beheerscht. Deze moeilijkheden zag Benes in de toelating van oud-vijanden, van kleine Staten en van nieuwe Staten.

De oud-vijanden verwierven de goedkeuring der toelating na een onderzoek naar de vervulling van de verplichtingen van de Vredesverdragen, passend onder de bewoordingen van de toelatingseischen.

De kleine Staten behoorden afgewezen te worden wegens het niet kunnen vervullen van voor alle leden geldende verplichtingen; Luxemburg werd slechts toegelaten wegens zijn bijzondere plaats.

De nieuwe Staten vielen, voorzover zij niet reeds af waren gevallen wegens eigen „instabiliteit”, wegens de „instabiliteit”

van buren af. Slechts omdat ten aanzien van Albanië geen beroep op het telkenmale genoemde artikel 10 van het Statuut behoefde te worden tegemoet gezien, nu Bondsleden en niet Rusland dien Staat begrensden, werd Albanië toegelaten. Dit artikel 10 bepaalde de toelating van Albanië op een onbevredigend beantwoorde vragenlijst en de afwijzing der drie Baltische Staten, welke overigens aan de eischen voldeden en slechts misten de de jure erkenning door Bondsleden.

De van sommige, met name genoemde, Staten aanbevolen verklaringen betreffende bereidheid tot het heffen van minderheden-regelingen werden gezien als volkomen gelijkwaardig aan hetgeen door anderen in verdragen reeds was aanvaard.

Bij Abyssinië werd het teekenen eener verklaring gegrond op het vergemakkelijken van de vervulling van internationale verplichtingen, welker nakoming in het verleden moeilijkheden had opgeleverd.

Rusland werd tot den Volkenbond toegelaten, nadat ernstig verzet was geboden op de vraag, of de goedkeuring der toelating wel kon worden verleend aan wie in leer en praktijk de grondslagen der bestaande samenleving loochende. De toelating geschiedde op een formeele voldoening aan de eischen, na een beroep op de universaliteit van den Bond en op het belang van den vrede.

De goedkeuring der toelating werd verleend in den vorm van een besluit der Vergadering, genomen met de vereischte twee derden meerderheid van stemmen.

Als de Vergadering zelf uitnoodigde tot het lidmaatschap, werden de eischen reeds bij voorbaat vervuld verklaard en de goedkeuring der toelating als reeds beslist aangekondigd. Een aanvraag werd slechts vereischt als bereidverklaring tot aanvaarding van het lidmaatschap.

Het toelatingsbesluit is door de Vergadering altijd gezien als een onvoorwaardelijk besluit. Dit is met zooveel woorden gezegd bij de toelating van Abyssinië, hetwelk uitgenoodigd werd vóór de toelating een verklaring te teekenen „gezien de onmogelijkheid „een voorwaardelijke toelating uit te spreken”.

Het besluit trad onmiddellijk in werking.

Het toelatingsbesluit betrof het lidmaatschap van den Volkenbond en betrof dit lidmaatschap in zijn geheel van rechten en verplichtingen.

Het in uitzicht gestelde lidmaatschap der technische organisaties van den Bond is niet het lidmaatschap van den Bond.

De verbinding van de kleine Staten aan den Bond beoogde niet een andere lidmaatschapsregeling, doch een verbinding op andere wijze, dat wil zeggen buiten het lidmaatschap om, te verkrijgen.

Een lidmaatschap met vrijstellingen van een bepaald recht, in casu van een beroep op artikel 10, stuitte op verzet.

De toelatingsbesluiten van Duitschland en Irak stonden niet op zichzelf, doch waren op hun beurt voorwaarde voor de in werking treding van andere besluiten.

De Vergadering van den Bond heeft de leden niet willen binden aan een verplichte erkenning van wie als lid was toegelaten, doch heeft in de toelating tot den Bond wel gezien een uitspraak over de onafhankelijkheid of soevereiniteit van den Staat, als die soevereiniteit of onafhankelijkheid van Staten vóór de toelating niet volkomen was.

1) De onderverdeeling der artikelen berust op de resolutie der Vergadering van 21 September 1926.

2) Het Oranjeboek der Nederlandsche Regeering over de Eerste Vergadering van den Bond gewaagt nog van een aanvraag van „Mon-„tenegro”.

3) Prof. Dr. J. H. W. Verzijl vermeldt in zijn uitgave van het Volkenbondsverdrag, 1936 p. 70 achter Mexico: „tot toetreding uitge-„noodigd”/„later toegelaten lid”.

4) Wij achten ons ontslagen van den plicht telkens de pagina's te vermelden, aangezien de Index zeer uitvoerig is samengesteld.

5) Deze in 1921 beantwoorde vragenlijst onderscheidde zich van de eerste alleen in het antwoord op de vraag naar de voorafgaande erkenning.

6) Met lidmaatschapsomschrijving in het algemeen doelen wij op hetgeen aan „Staten”, „Dominions” en „Koloniën” gemeenschappelijk eigen is.

7) „De Iersche Vrijstaat” was de benaming voor een bepaald gedeelte van „het Vereenigde Koninkrijk van Groot-Brittannië en Ier-„land”, aan hetwelk onder deze betiteling „Dominion-status” was verleend.

8) Liechtenstein 1920, vraag 4 en 5: „on ne saurait mettre en doute „que juridiquement le Principauté est un Etat souverain; Luxem-„burg 1920, algemeen verslag: „le Grand Duché est un Etat indépen-„dant”; Dominica 1924 en Afghanistan 1934 vraag 4: „La République”, „Le Royaume est un Etat indépendant et souverain”.

9) Door den Portugeeschen vertegenwoordiger, die wees op de omstandigheid, dat er Staten waren, die Rusland hadden erkend; door den Zwitserschen vertegenwoordiger, die eigen Staat noemde.

10) Bij Azerbeidjan werd reeds onder vraagpunt 1 der vragenlijst geantwoord, dat de regeering zich genoodzaakt had gezien uit de hoofdstad te vluchten.

11) Aldus luidde ook het advies van de door de vijfde commissie ingestelde commissie, waarin onder meer zitting hadden Van Karnebeek, Van Hamel en Anzilotti.

12) Ook bij nieuwe Staten sprak men niet altijd over „de regeering”.

13) In de Vergadering bepleitte de Belgische vertegenwoordiger voor een aantal erkenningen gelijkstaande aan de vereischte „twee derden” voor de goedkeuring der toelating.

14) Bij Abyssinië werd vraagpunt 3 der vragenlijst zonder meer bevestigend beantwoord, bij vraagpunt 4 kwam de twijfel tot uitdrukking, of het gezag zich wel over het geheele gebied uitstreckte.

15) Hier was bij vermeld: „verzekerd sinds een presidentsverkiezing „overeenkomstig de grondwet had plaats gehad”.

16) Dit was een gewijzigde beantwoording, oorspronkelijk stond er: „elle n'a pas pu déterminer avec certitude...”.

17) De twijfel was gegrond op: „la situation toujours troublée du „Caucase”.

18) Bij de drie Baltische Staten werd vermeld: „ces Etats sont constitués par d'anciennes nations avec des caractéristiques, ethniques „et linguistiques marquées”; bij Armenië onder „la stabilité gouvernementale”: „on ne peut mettre en doute que le Gouvernement actuel ne représente pas le peuple arménien”.

19) In deze regels werd onder meer vereischt:

„être doté d'un Gouvernement constitué et d'une administration „propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de „l'Etat;

„être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique”;

„être en mesure d'assurer la tranquillité publique dans l'étendue du „territoire”.

20) Luxemburg: „se gouverne librement sous un régime représentatif”: „with a free and representative form of Government”.

Finland: „se gouverne librement, selon les principes”: „the Government is conducted in democratic and representative lines”.

Estland: „se gouverne librement”: „governs herself freely”.

Letland: „se gouverne librement”: „has a free government”.

21) „Quand aux assurances... il faut mentionner que le Gouvernement de l'Azerbeïdjan a reconnu sa responsabilité pour une partie de „dette russe”.

22) „Un cas d'application abusive d'une règle générale, qui, en elle „même, n'est pas contraire aux principes régissant le statut des étrangers en Georgie”.

23) „L'article 3 de l'acte d'indépendance du 20 mai 1918 est ainsi „conçu: en cas de conflit international, la Géorgie gardera toujours „la neutralité”.

24) Costa Rica: „Le Costa Rica a aussi l'intention...”; Albanië, in het algemeen: „le Gouvernement était prêt et nous n'hésitons pas à „accepter l'assurance qui nous est donnée.”

25) „Le Principauté de Lichtenstein n'a pas d'armée”.

26) De goedkeuring der toelating werd door het uitnoodigen te voren uitgesproken, doch als beslist slechts aangekondigd: de uitgenoodigden werden eerst later tot Bondslid verklaard.

27) Armenië, resolutie der Vergadering: „L'assemblée exprime le vif „espoir... assurer un gouvernement stable exerçant l'autorité dans „tout l'Etat et à l'intérieur des frontières...”.

Azerbeïdjan, vijfde commissie: „comme un Etat libre et susceptible „de fournir des garanties nécessaires.

Ukraine, vijfde commissie: „comme un Gouvernement stable et susceptible de présenter...”.

²⁸⁾ Wij komen op deze resolutie nader terug bij de vraag, hoe de Vergadering stond tegenover de voorwaardelijke toelating.

²⁹⁾ Op aandrang van Motta werd een commissie ingesteld om te overwegen of de kleine Staten niet op een andere wijze aan den Bond waren te binden. De voorstellen: vertegenwoordiging zonder stemrecht, vertegenwoordiging door anderen, beperking van het lidmaatschap tot de aangelegenheden, welke hen rechtstreeks aangingen, werden in 1921 voor kennisgeving aangenomen. Men had bezwaren tegen de voorstellen, welke zonder wijziging van het Statuut niet konden worden verwezenlijkt en oordeelde, dat het vraagstuk zelf slechts theoretische beteekenis had.

³⁰⁾ Volledigheidshalve vermelden wij de slotopmerking der ondercommissie: „la demande d'admission du Luxembourg paraît donc „dégagée des particularités qui auraient pu donner lieu à un examen „juridique de son cas”, welke opmerking betrekking had op het intrekken van Luxemburg's voorbehoud van neutraliteit en het, daarna gemaakte en daarop gegronde, voorbehoud van de nietvervulling van de in artikel 16 van het Statuut uitgedrukte lidmaatschapsverplichtingen.

³¹⁾ De verklaring der ondercommissie: „en spécifiant que cette admission ne saurait être préjuger de la décision en conseil de la Société” was blijkens het verslag dier commissie gericht op de openbare meening in Finland.

³²⁾ De Poolse vertegenwoordiger bepleitte verdaging, omdat 250.000 Polen slecht werden behandeld; geantwoord werd, dat er zonder opneming in den Bond geen sprake was van het aanvaarden van verplichtingen.

³³⁾ Ten aanzien van artikel 16 zond Duitschland een verklaring in, welke door de vertegenwoordigers te Locarno was ontworpen: „les „obligations résultant dudit article doivent être entendues que cha- „cun est tenu . . . dans une mesure qui soit compatible avec sa situ- „ation militaire et qui tienne compte de sa position géographique”. Aan de andere punten betreffende de moreele schuld aan den oorlog en toekenning van mandaten werd geen aandacht geschonken.

³⁴⁾ Mexico had aan de aanvaarding der uitnoodiging toegevoegd: „à „cette occasion le Mexique estime nécessaire de faire savoir qu'il n'a „jamais admis l'entente régionale mentionnée à l'article 21 du Pacte”.

³⁵⁾ Turkije zond een verklaring ten aanzien van artikel 16 in de bevoordelingen, welke door Duitschland waren gebezigd.

³⁶⁾ De vraag luidde „implique”, in de besprekingen treffen wij „sup- „pose” aan.

³⁷⁾ aldus in 1921, toen één jaar na de toelating van Albanië Alba- neesche vraagstukken ter sprake kwamen.

³⁸⁾ bij de toelating van Irak en Egypte.

§ 3. *De uitkomst.*

„Denn schliesslich ist der Völkerbund nur ein Ver- such”.

B. W. VON BÜLOW: Der Versailler Völkerbund 1923, p. 581.

Nu wij hebben gezien, hoe de toepassing der toelatingseischen zich in den loop der jaren heeft ontwikkeld, rest ons de beoor-

deeling over hetgeen is geschied. Wij willen de uitkomst der toepassing bij elken toelatingseisch afzonderlijk bezien, doch veroorloven ons ter inleiding van die beoordeeling eenige opmerkingen over de vraag, naar welken maatstaf die beoordeeling dient plaats te hebben.

Het ging, zoo zeiden wij bij de beschrijving, over de toepassing van toelatingseischen, welke in artikel 1 lid 2 van het Statuut waren gesteld. De maatstaf ter beoordeeling van die toepassing kan derhalve geen andere zijn, dan hetgeen in dat artikel 1 lid 2 is bepaald. Deze maatstaf is echter slechts bruikbaar, voorzover de vormgeving der in dit artikel gestelde toelatingseischen duidelijk is. Het bezigen van dezen maatstaf leidt dan onvoorwaardelijk tot het antwoord, dat de eischen zijn toegepast of niet toegepast.

Als de vormgeving der toelatingseischen niet duidelijk is, kan die vormgeving den maatstaf niet vormen. Dan naderen wij het gebied der uitlegging, op hetwelk de Vergadering van den Bond uitsluitend bevoegd is en rijst de vraag, welke maatstaf moet worden aangelegd om te beoordeelen, of die Vergadering zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan.

De bevoegdheid der Vergadering ligt niet besloten in de in artikel 1 lid 2 vereischte goedkeuring der toelating door de Vergadering, maar in de hieraan ten grondslag liggende gedachte, dat alles wat de toelating van leden betreft een aangelegenheid is, welke allen aangaat en derhalve door de Vergadering behoort te worden beslist. Deze bevoegdheid reikt niet verder dan tot het verkrijgen van een uitkomst, welke in overeenstemming is met de beginselen, welke aan den Bond ten grondslag liggen. Als de uitkomst niet met die beginselen in overeenstemming is te brengen, heeft de Vergadering niet door uitlegging naar toepassing gestreefd, maar van de uitlegging gebruik gemaakt om een nieuwe vormgeving der eischen te verkrijgen.

Bij een duidelijke vormgeving gaat het over het toepassen of het niet toepassen dier duidelijke vormgeving; bij een onduidelijke vormgeving over het al of niet toepassen van den verscholen grondregel. Wordt de verscholen grondregel niet gevonden, dan hapert de toepassing reeds bij de uitlegging en is er van eigenlijke toepassing geen sprake meer.

Ten aanzien van de lidmaatschapsomschrijving in het algemeen merken wij op, dat in het eenigste geval, dat niet een „Staat” maar een „Dominion” toelating wenschte, duidelijk tot uiting kwam, dat de opgestelde vragenlijst zich zonder meer niet voor de „Dominions” leende. De vraag naar voorafgaande erkenning voor „Staten” gesteld, werd ook op „den Ierschen Vrij-„Staat”, een Engelsch „Dominion” toegepast ¹⁾. „Dominion” is echter een louter Engelsche benaming, waarmede op zich zelf niemand anders iets uitstaande heeft.

De lidmaatschapsomschrijving „Staat” is door den Bond toegepast met gebruikmaking van de speelruimte, welke in die omschrijving was gelegen.

Vóórdát deze lidmaatschapsomschrijving in het Statuut van den Bond was opgenomen, werd het woord „Staat” ook gebezigd voor „niet volkomen soevereine of onafhankelijke Staten”. Men sprak onder de schrijvers over „half soevereine Staten”, of gelijk naderhand geschiedde, over „vollsoveräne Staaten mit normaler „und mit beschränkter Kompetenz” ²⁾.

Bij de vormzoeking voor de lidmaatschapsomschrijving van den Volkenbond heeft men steeds gedacht aan „sovereine, on-„afhankelijke Staten”. Toen men bij die vormzoeking terwille van de toelating van Engelsche gebiedsdeelen het woord „Staat” vermeed en de toevlucht nam tot „nations” en „countries”, zag men een tegenstelling met de omschrijving „Staat”, welke men opvatte als „sovereine, onafhankelijke Staat”.

Nadat echter het lidmaatschap voor „Dominions en Kolo-„niën” was opengesteld, kon dat lidmaatschap aan niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten niet worden ontzegd en herleefde in „Staat” de beteekenis van „niet volkomen soevereine of „onafhankelijke Staat”.

De tegenstelling werd weggenomen door den eisch der genoegzame zelfstandigheid, in „fully selfgoverning” uitgedrukt.

„Staat” is derhalve niet gelijk aan „sovereine, onafhankelijke „Staat”, omdat „fully selfgoverning niet soevereine „onafhankelijke Staten” onder die omschrijving werden gerangschikt en moet ook als aanduiding van een „sovereinen, onafhankelijken „Staat” niet worden opgevat in de beteekenis van „formeel er-

„kenden Staat”. „The word State is of uncertain annotation and „must be broadly interpreted 3)”.

Door de schrijvers werd het bestaan als Staat van niet formeel erkende Staten niet geloofchend, doch slechts getwist over de vraag, welke beteekenis aan een niet formeel erkenden Staat moest worden toegekend.

Ook in de beantwoording van de vraag, of een zich als „Staat” aandienende gemeenschap onder die lidmaatschapsomschrijving viel te rangschikken, is de Bond niet afgeweken van de tot dusverre betreden paden.

Tot dusverre was algemeen aanvaard, dat in een formeele erkenning een uitdrukkelijke staatsbetiteling lag besloten. De Vergadering van den Bond heeft het vraagpunt uit de vragenlijst naar voorafgaande erkenning tot gewoonterecht gemaakt en het vallen onder de lidmaatschapsomschrijving aanvaard, als die vraag bevredigend was beantwoord. Zij heeft daarmede tevens aanvaard het wisselvallige karakter, hetwelk die erkenning kenmerkte en een weigeringsgrond gevonden in het ontbreken van erkenningen, zelfs als het staatskarakter boven elken twijfel was verheven. „Die erste Bundesversammlung” zegt Schücking ten aanzien van de weigering der drie Baltische Staten in 1920 „ist sich ihres „selbständigen Prüfungsrechtes in dieser Hinsicht nicht ganz „bewusst geworden” 4). Zij is zelfs verder gegaan dan de vraag naar voorafgaande erkenning, zij heeft in de vraag naar het bestaan van een stabiele regeering de vraag naar de erkenning nog eens onderstreept en ontleed en is slechts bij ontbreken dier erkenning terechtgekomen bij hetgeen een Staat eigen pleegde te zijn 5).

Eenmaal is de Bond meer stelselmatig ingegaan op hetgeen van een Staat mag worden geëischt. Dit was het geval bij Irak, hetwelk niet alleen de erkenningsvraag had te beantwoorden, doch ook wegens de beëindiging der mandaatverhouding bepaalde voorwaarden moest vervullen 6).

De door den Bond in zijne resolutie van 11 Maart 1932 aangenomen Stimson-doctrine: „The Assembly declares that it is incumbent upon the members of the League of Nations not to recognize any situation, treaty, or agreement which may be brought about by means contrary to the Covenant of the League of Nations or to the Pact of Paris” is nimmer ter sprake gekomen bij de toelating van nieuwe leden 7).

Door de keuze van het woord „Dominion” in artikel 1 van het Statuut heeft de Volkenbond een Engelsch-staatsrechtelijke benaming tot de zijne gemaakt.

Bij de toelating van den Ierschen Vrijstaat nam de ondercommissie kennis van het feit, dat die Iersche Vrijstaat een Engelsch Dominion was. Hare verklaring „et répondant aux mêmes conditions que les autres dominions déjà membres de la Société” mag niet opgevat worden als een ingrijpen in Engelsch-staatsrechtelijke betitelingen, maar bevat slechts een beoordeeling van de vraag, of de aan den Ierschen Vrijstaat verleende „Dominion status” vereenigbaar was met hetgeen in 1920 door den Bond als lidmaatschapsomschrijving „Dominion” was aanvaard: „self-governing Engelsche gebiedsdeelen, beschikkende over zekere „uitwendige zelfstandigheid”.

De Iersche Vrijstaat verkreeg in 1922 „responsible government” naar het uitdrukkelijk genoemde voorbeeld van Canada⁸⁾; de uitwendige zelfstandigheid was gelijkwaardig aan hetgeen het Moederland aan de „Dominions” reeds had toegekend. De vier in 1920 tot den Volkenbond toegelaten Dominions waren oorspronkelijk „Crown-Colonies” geweest, het Dominion „de Iersche „Vrijstaat” niet.

De toelating van den Ierschen Vrijstaat heeft aan het woord „Dominion” geen uitbreiding gegeven, doch bevestigd, hetgeen in 1920 reeds daaronder werd verstaan en toen slechts toepasselijk was op „Colonies”.

De lidmaatschapsomschrijving „Kolonie” omvat Engelsche Koloniën, geen „Dominion” zijnde, en alle Koloniën van andere Staten. Zij missen echter in hun lidmaatschapsomschrijving het in „Dominion” als aanwezig ondersteld „responsible government” en moeten derhalve voldoen aan den toelatingseisch van het „fully selfgoverning” om voor het lidmaatschap in aanmerking te kunnen komen. Wij komen bij het „selfgovernment” nader op de beteekenis van „fully selfgoverning Colonies” terug, doch merken te dezer plaats op, dat die beteekenis slechts afgeleid kan worden uit het „selfgovernment” der Dominions, omdat „Colonies” zijn ingevoegd om een algemeenen regel te scheppen voor het lidmaatschap van „selfgoverning Colonies”, toen Engelsche „selfgoverning colonies” tot het oorspronkelijke lidmaatschap waren toegelaten⁹⁾.

Na de lidmaatschapsomschrijving „Staat” in de beteekenis van „sovereinen, onafhankelijken Staat”, „Dominion” en „Kolonie” blijft nog over de lidmaatschapsomschrijving van „Staat” als aanduiding van een „niet volkomen sovereignen of onafhankelijken Staat” ¹⁰⁾.

Het zijn gemeenschappen, welke geen gebiedsdeel van een anderen Staat uitmaken gelijk de „Dominions” en de „Koloniën”, doch zelf het staatskarakter bezitten van een sovereignen, onafhankelijken „Staat”. Het kunnen zoowel „sovereine, onafhankelijke Staten zijn”, welke een gedeelte hunner sovereigniteit of onafhankelijkheid hebben ingeboet als gemeenschappen, welke bezig zijn zich tot een „sovereinen, onafhankelijken „Staat” te ontwikkelen.

Tot de eerste groep behooren de onder de oorspronkelijke leden als „sovereine, onafhankelijke Staten” opgenomen Amerikaanse Staten, welke door de schrijvers als „semi-protectoraten” van de Vereenigde Staten van Amerika worden betiteld ¹¹⁾; tot de tweede groep: Irak en Egypte.

De toelating van de niet volkomen sovereigne onafhankelijke Staten was een gevolgtrekking uit de toelating van „fully-selfgoverning Dominions en Koloniën”; de toelating van Irak en Egypte is niet verdedigd op grond van een bezit van een gelijke mate van zelfstandigheid, als de Dominions zich hadden weten te verwerven, doch op grond van een zoodanige ontwikkeling tot sovereignen, onafhankelijken Staat, dat alleen de toelating ontbrak om de ontwikkeling te besluiten ¹²⁾.

Uit de totstandkoming van de vormgeving van het „self-government” zagen wij, dat deze toelatingseisch voor „sovereine, onafhankelijke Staten” inhield”, het bezit van democratische instellingen”, voor „Dominions en Koloniën” „een genoegzame „mate van uitwendige zelfstandigheid”, welke voortspoot uit een zeer ver doorgevoerde decentralisatie.

De tweeledige beteekenis van het „selfgovernment” is in de praktijk gehandhaafd, aangezien men van „de sovereigne, onafhankelijke Staten” nimmer geëischt heeft een gelijke mate van uitwendige zelfstandigheid en van de „Dominions en Koloniën” niet het bezit van democratische instellingen ¹³⁾. Dat het „selfgovernment” ook voor „sovereine, onafhankelijke Staten”

de beteekenis heeft verkregen van een mate van uitwendige zelfstandigheid mag niet toegeschreven worden aan eenige verbandlegging met een genoegzame mate van zelfstandigheid, maar moet geweten worden aan een gelijkstelling van het „selfgovernment” aan „de onafhankelijkheid”.

Hoewel het „selfgovernment” voor „sovereine onafhankelijke Staten” krachtens de totstandkoming van den toelatingseisch beteekende „het bezit van democratische instellingen”, bleek reeds bij de eerste toepassing van den eisch misverstand aangaande de beteekenis van dit „selfgovernment” te bestaan.

Reeds in 1920 toch werd door een bepaalde ondercommissie deze toelatingseisch in afwijking van den oorspronkelijken tekst der vragenlijst niet meer afzonderlijk gesteld; onder „stabilité gouvernementale” treffen wij gegevens aan, welke het „se gouverner librement” betroffen of raakten. De vraag „naar het bezit eener stabiele regeering” werd gesteld in verband met de lidmaatschapsomschrijving van den „sovereinen, onafhankelijken Staat”. Een regeering werd „stabiel” geacht, als zij het gezag uitoefende over het geheele grondgebied. Om den oorsprong van dit gezag aan te duiden werd onder meer melding gemaakt van onafhankelijkheidsverklaringen, uitgesproken door als volksvertegenwoordiging te beschouwen vergaderingen: „Assemblée représentative”, „Congrès national”. Bij Costa Rica werd het democratische regeerstelsel vermeld om aan te toonen, dat de toestand van het land „normaal” was en de regeering „stabiel”. Dit „normaal” moet echter gezien als tegenstelling met het vroegere Costa Rica, welks regeering uitsluitend berustte op militair gezag.

Ook als de vraag naar het „se gouverner librement” afzonderlijk door een ondercommissie werd gesteld, zien wij verbandlegging dezer vraag met andere vragen der vragenlijst. Bij Albanië beperkte deze verbandlegging zich tot een gezamenlijke beantwoording der vragen 3 en 4; bij Liechtenstein echter tot een gemeenschappelijke beantwoording van vraag 4 en 5 in de vermelding, dat Liechtenstein enkele attributen der soevereiniteit aan anderen had overgedragen.

Wij hebben het noodig geacht deze opmerkingen te doen voorafgaan, vóórdat wij de vraag beantwoorden, in hoeverre van toe-

passing van den toelatingseisch kan worden gesproken in de beteekeenis, welke de stichters van den Bond daaraan hebben toegekend.

In werkelijkheid blijkt slechts bij een vijftal Staten: Albanië, Luxemburg, Estland, Letland en Litauen van een ondubbeltzinnige uitvoering van den eisch van „het bezit van democratische instellingen” sprake te zijn geweest ¹⁴⁾. Bij die Staten toch werd onder verschillende, door ons reeds vermelde, bewoordingen gesproken over het stelsel van volksvertegenwoordiging en van regeeringsverantwoordelijkheid.

Bij Abyssinië in 1923 teekent zich duidelijk de wijziging af, welke uiteindelijk geleid heeft tot de gelijkstelling met de reeds in de lidmaatschapsomschrijving als vereischt gestelde „sovereiniteit of onafhankelijkheid”. Nadat men eerst gepoogd had het bestaande regeerstelsel voor te stellen als berustend op onderstelde volksbewilliging ¹⁵⁾, kwam men tenslotte toch tot een uitkomst, welke duidelijk herinnert aan hetgeen bij Azerbeidjan onder het bezit van een „stabiele regeering” werd verstaan: „het uitoefenen van het gezag over het geheele grondgebied”.

Het is deze beteekenis, welke reeds spoedig in 1924 als gelijkwaardig aan het zijn van soevereine en onafhankelijke Staat werd beschouwd en sindsdien ook in deze laatste omschrijving werd vastgelegd.

Welke pogingen men echter ook aanwendt deze tweede beteekenis van het „se gouverner librement” te rijmen met de beteekenis, welke aan de uitdrukking toekwam bij de vormgeving, verder dan tot een aanwijzing van de ontwikkeling van een eigen gezagsuitoefening tot onafhankelijkheid komt men niet. Hoe men er toe is gekomen het „selfgovernment”, of het toen meer gebruikelijke „se gouverner librement, op te vatten in twee beteekenissen, kan niet uit het „se gouverner librement” op zich zelf worden verklaard. Al werd ook het „gouvernement libre” in verband met de onafhankelijkheid gebezigd, dit verklaart nog niet, waarom het nu eens uitsluitend het regeerstelsel en dan weder niet uitsluitend het regeerstelsel betrof.

Wanneer wij de meening der schrijvers nagaan, merken wij allereerst op, dat er onderscheid moet worden gemaakt tusschen de vraag, of aan de eensluidendheid van den toelatingseisch voor „sovereine, onafhankelijke Staten” en voor „Dominions en Ko-

„loniën” beteekenis kan worden toegekend en de vraag, of de beteekenis van den toelatingseisch voor „de soevereine, onafhankelijke Staten” afzonderlijk wijziging heeft ondergaan.

Eenstemmig is het oordeel der schrijvers, dat de beteekenis van het „selfgovernment” als aanduiding „van het bezit van de „mocratische instellingen” een grondige wijziging heeft ondergaan. „Die vierte Bundesversammlung hat durch die Aufnahme des „damals noch absoluten Kaisertums Abessinien das demokratischen Prinzip für neu aufzunehmende Mitglieder durchbrochen” ¹⁶⁾.

Er zijn twee schrijvers die dit wel niet ontkennen, doch van een tegenstrijdige toepassing niet willen weten. Giraud stelt, dat beide beteekenissen elkander niet uitsluiten ¹⁷⁾; Zimmern ziet in het voorstel om Abyssinië toe te laten „nothing revolutionary”. Nader ontleed, blijkt Giraud’s stelling te berusten op een door hem zelf gegeven uitlegging „une interprétation tout autre que „celle correspondant aux intentions des auteurs, interprétation „qui semble plus conforme, soit à l’équité, soit à l’intérêt social „changeant”. „Le gouvernement librement est avoir de volonté „propre à exprimer”. Zimmern grondt zijn oordeel op de moeilijkheid, zoo niet onmogelijkheid van toepassing ¹⁸⁾.

Wij handhaven onze meening, dat de stichters van den Bond in het „selfgovernment” een beteekenis hebben gelegd, welke reeds spoedig werd prijsgegeven. Een andere beteekenis, dan welke strookte met de bedoeling van de stichters van den Bond, is er nimmer geweest, aangezien dan óf van de „Staten” een onafhankelijkheid zoude zijn gevraagd, welke zij als „sovereine, onafhankelijke Staten” reeds bezaten, óf van hen een genoegzame zelfstandigheid zoude zijn „geëischt”, welke zij „in volle mate” reeds deelachtig waren ¹⁹⁾.

Over de reden of redenen, waarom aan den toelatingseisch geen blijvende toepassing is gegeven, hopen wij nader terug te komen, hier was slechts aan de orde de vraag, of de eisch was toegepast of niet.

In tegenstelling met de beteekenis voor „sovereine, onafhankelijke Staten” is de beteekenis van het „selfgovernment” voor „Dominions” in de toepassing niet gewijzigd. Bij de toelating van den Ierschen Vrijstaat werd verklaard, dat dit „Domi-

„nion” aan dezelfde voorwaarden voldeed als de andere „Dominions”, welke reeds Bondslid waren. „Dit voldoen aan dezelfde „voorwaarden” beteekent, dat benaming en inhoud elkander dekten en de Iersche Vrijstaat evenzeer een „Dominion” was als de andere „Dominions”. Aangezien „Dominion” niet alleen inhield „bezit van responsible government”, maar ook „een genoegzame mate van uitwendige zelfstandigheid”, was de Iersche Vrijstaat reeds als „Dominion” „fully selfgoverning” en bleef de afzonderlijke toevoeging van den eisch van het „selfgovernment” zonder beteekenis.

„Niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten” danken hun lidmaatschap aan de toelating van „fully selfgoverning” gebiedsdeelen. Zij kunnen lid worden, als zij beschikken over eenzelfde mate van uitwendige zelfstandigheid als de „Dominions.” Hun „responsible government” kan echter niet dat der „Dominions” zijn, maar moet worden opgevat in de beteekenis, welke het „selfgovernment” voor „sovereine, onafhankelijke Staten” heeft.

Irak en Egypte zijn tot den Bond toegelaten als „niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten”. Met deze toelating heeft de Bond den grondregel, welke besloten lag in de niet uitsluitende openstelling van den Bond voor „sovereine, onafhankelijke Staten” toegepast. Aangezien Irak en Egypte blijkens de onafhankelijkheidsverklaring of bezegeling, welke men in hun toelating gelegen zag, die onafhankelijkheid reeds zeer dicht hadden benaderd, bleef voor hen het afwegen hunner uitwendige zelfstandigheid naar de mate van de genoegzame zelfstandigheid der „Dominions” achterwege ²⁰⁾. Over hun bezit aan democratische instellingen werd niet gerept, omdat het „selfgovernment” die beteekenis voor „sovereine, onafhankelijke Staten” reeds lang had verloren. De wijziging van het „selfgovernment” heeft voor „niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten” het vereischte bezit van democratische instellingen doen vervallen, doch hun genoegzaam geoordeelde zelfstandigheid niet omgezet in onafhankelijkheid.

„Fully selfgoverning” behield evenals vroeger een andere beteekenis voor „sovereine, onafhankelijke Staten” als voor „niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten”. Omdat echter,

door dat „fully selfgoverning” de onafhankelijkheid werd geplaatst naast de genoegzame zelfstandigheid, verviel aan de lidmaatschapsomschrijving van den „sovereinen, onafhankelijken „Staat” als zoodanig elke beteekenis.

De toelatingseisch betreffende „het geven van werkelijke „waarborgen van het ernstig voornemen zijn internationale ver- „plichtingen na te komen” „has not been an onerous require- „ment ²¹⁾.

Deze door Hudson in 1924 uitgesproken meening is door de latere praktijk volkomen bevestigd. Behalve dan voor de laatste der oude Centrale Mogendheden, Duitschland, hebben de werkelijke waarborgen geen rol meer gespeeld. Werd in de eerste jaren nog gesproken over de aanwezigheid van bestaande geschillen, waaruit twijfel over het ontbreken van den goeden wil zoude kunnen blijken, later werd zonder meer volstaan met een verklaring voor de toekomst.

Ook deze verklaring voor de toekomst werd niet zorgvuldig bezien. Zij stemde zeer vaak niet overeen met de bewoordingen van den toelatingseisch. Men verklaarde de eischen van artikel 1 te zullen vervullen en alle verplichtingen van het Bondslidmaatschap, of beperkte zich tot de laatste. De verklaring behelsde veelal niet meer dan een herhaling van de bewoordingen der lidmaatschapsaanvraag, in welke de bewoordingen van dezen toelatingseisch niet altijd waren verwerkt.

De toelatingseisch, welke gezien moet worden als een poging om de toelating van bepaalde Staten voor bepaalde tijd te kunnen tegengaan of beheerschen, was echter gegoten in een vormgeving, welke als kern omsloot den goeden wil van den aanvrager, af te meten naar zijn handelingen en verklaringen. Hiermede nu is naar den vorm geen rekening gehouden bij aanvragers, wier goede trouw op grond van hun verleden gereedelijk kon worden aangenomen, doch evenmin daar, waar het geheele verleden opkwam tegen de goede trouw en niets anders overbleef dan een verklaring, welke naar den vorm aan den eisch voldeed.

De toelating van Rusland heeft aan dezen toelatingseisch elke wezenlijke beteekenis ontnomen.

Men heeft Rusland tot den Bond toegelaten met erkenning van zijn kwade trouw door den grootsten voorstander der toela-

ting met een formeel beroep op het Statuut; „c'est le Pacte à la „main que je monte à cette tribune" 22). Men heeft niet alleen de bescherming van primaire mensenrechten als internationale verplichting niet gehandhaafd, gelijk vroeger in den vorm van minderhedenverklaringen geschied was op de mogelijkheid van kwade trouw, doch ook elke uitspraak hierover, in welken vorm ook, vermeden 23).

De vraag, welke waarde aan de door Rusland afgelegde verklaring moet worden gehecht, wordt door de schrijvers veelal niet afzonderlijk gegeven 24).

Valerian grondt zich op de scheiding, welke zich voltrokken heeft tusschen de leer en de buitenlandsche staatkunde 25). „It „is an inadmissible conclusion that a state may evade responsibility and in fact, abrogate an important part of international law, „through dissociating itself from the acts of an organisation which „although lacking governmental character bij national law, enjoys the substance of power 26). „Der Eintritt Rusland wird zu „einem Markstein in der Geschichte des Völkerbundes und der „Geschichte des Völkerrechtes werden. Es wird zeigen dass ein „Staat grundsätzlich und vorbehaltlos mit dem Völkerrecht „brechen und innerhalb kurzer Frist wieder in die Völkerrechtsgemeinschaft aufgenommen werden kann" 27).

Wij zijn onzerzijds van oordeel, dat hetgeen zich als een scheiding voordoet, geen wezenlijke scheiding is, dat het hier slechts gaat over het wijzigen van een gedragslijn naar buiten en dat de breuk met het volkenrecht even groot is als voorheen. „The admission of the need for some sort of rules to govern international „relations during the transition period is a conscious concession „on the part of the communists. Hence inconsistency between „their abstract theories and their actual practice is no matter „for surprise 28).

Bij deze niet toepassing van den toelatingseisch betreffende aanvragers goeden wil valt de verbandlegging met aanvragers vermogen, gelijk bij de kleine Staten op het woord „verplichtingen" heeft plaats gevonden en de beteekenis van dien goeden wil voor genoegzame zelfstandigheid bezittende gemeenschappen geheel in het niet 29).

De toelatingseisch der bewapeningsbeperking „het aannemen

„der regeling, welke door den Bond zal worden vastgesteld ten „aanzien van de strijdkrachten te land, ter zee en in de lucht” is slechts ten volle toegepast op die Staten, voor welke een bewapeningsbeperking uitdrukkelijk viel onder een geheel van internationale verplichtingen: de vier oude Centrale Mogendheden.

Dit moet echter zoo worden verstaan, dat volstaan werd met de in de Vredesverdragen opgelegde verplichtingen zonder eenig verband met de op het tijdstip hunner toelating geldende bewapeningsstanden van anderen ³⁰).

Bij ontstentenis eener algemeene regeling is aan dezen toelatingseisch reeds zeer spoedig elke beteekenis ontvallen. De door Schücking geuite meening, dat in 1923 uit de beantwoording van de vragenlijst voor den Ierschen Vrijstaat zoude blijken, dat men den tegenwoordigen stand niet blijvend wilde vastleggen, kunnen wij niet deelen ³¹). Wij zijn van oordeel, dat de mededeeling: „l'effectif sera déterminé finalement par les besoins mutuels de „l'Etat libre et des autres parties de l'Empire britannique” slechts beteekent, dat een „Dominion” niet vrij is in het maken van regelingen.

Voor de niet tot de Centrale Mogendheden behoord hebbende Staten is slechts in het begin van eenige toepassing sprake geweest, zij het ook dat men toen reeds niet wilde weten van door den Raad noodzakelijk geachte herzieningen en daarmee te kennen gaf, genoeg te nemen met een zeer voorloopig oordeel.

Het tijdelijke karakter, hetwelk dezen toelatingseisch eigen was, heeft bij het uitblijven eener algemeene regeling, geleid tot een onhoudbaarheid van den eisch, welke echter gedekt bleef door de bewilliging met den bestaanden toestand: „le statut actuel „ne constitue pas un empêchement à l'admission”.

De toelatingseisch „goedkeuring der toelating” is wegens ontstentenis van een afzonderlijke vaststelling van de vervulling der reeds besproken toelatingseischen altijd toegepast en als een vaststelling dier vervulling en als goedkeuring der toelating.

De vaststelling dier vervulling, in de goedkeuring der toelating besloten, betreft slechts een vervulling der eischen in de beteekenis, welke deze eischen in de toepassing, dat wil zeggen bij de goedkeuring der toelating hadden verkregen.

De goedkeuring der toelating is steeds als toelatingseisch ge-

handhaafd. Wanneer een voorafgaand onderzoek naar de vervulling der eischen niet noodzakelijk werd geoordeeld, besloot de Vergadering tot uitnoodigen. Zij stelde dan vast, dat de betrokken Staat de eischen vervulde, welke voor het lidmaatschap waren gesteld. Deze eischen waren de reeds besproken toelatingseischen en de goedkeuring der toelating.

Vóórdat wij nu de goedkeuring der toelating nader bezien, zouden wij de vraag willen beantwoorden, of door de Vergadering bij die goedkeuring der toelating geen andere toelatingseischen zijn gesteld dan de reeds besprokene ³²⁾. Wij stellen deze vraag in het bijzonder in verband met de van sommige Staten verlangde verklaringen betreffende minderhedenbescherming, wapenhandel en slavernij ³³⁾.

Uit den vorm nu, in welken hetgeen verlangd werd, was gegoten, blijkt, dat men zich gewacht heeft voor het stellen van eischen. Gevraagd werd beantwoording van gegeven aanbevelingen of aangeboden hulpverleening, gelijk met Abyssinië het geval was ³⁴⁾.

Al kan naar den vorm gerekend niet van een eisch of voorwaarde worden gesproken, dit beteekent geenszins, dat die aanbeveling zich nog in iets anders dan in dien vorm van een eisch onderscheidde. „Il est hors de doute” zegt Ray ³⁵⁾ „que la déclaration exigée avant leur admission avait un sens, fondait une obligation et avait bien constitué une condition de fait de leur admission, puisque s'ils avaient refusé de faire cette déclaration, ils n'auraient pas été admis” ³⁶⁾.

Vóór de beantwoording van de vraag, of de toelatingseisch „de „goedkeuring der toelating” is toegepast, wenschen wij te herhalen, hetgeen wij onder dien eisch begrepen: „een vaststelling „van de vervulling der reeds besproken eischen en een waardeeringsoordeel over de toelating, hetwelk gebonden is aan een „algemeenen maatstaf van verbandlegging met karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordening.

Naar den vorm zijn de eischen als vervuld vastgesteld en naar den vorm zijn ook geen nieuwe eischen gesteld; in werkelijkheid is de inhoud der eischen, zooals wij gezien hebben, niet gebleven, zooals die was, of geacht kon worden te zijn en zijn er „aanbeve-

„lingen” gegeven, welke zich alleen in den vorm van eischen hebben onderscheiden.

De schrijvers onderscheiden de toelaatbaarheid dezer afwijkingen en toevoegingen naar het standpunt, hetwelk zij ten aanzien van dat waardeeringsoordeel innemen. Zoo lazen wij ten aanzien der bestaande eischen bij Friedlander: „political common sense and expediency form the basis on which qualifications for membership are judged” ³⁷⁾, bij Valerian: „ces dispositions ne doivent pas être considérées comme ayant une efficacité absolue, leur application pouvant être écartée pour des considérations d’opportunité politique” ³⁸⁾ en ten aanzien van het stellen van nieuwe eischen bij Giraud: „ceci s’explique parfaitement, si l’on estime que l’entrée dans la Société des Nations n’est pas en droit due aux Etats qui remplissent les conditions de l’article I du Pacte. Les membres peuvent en cette circonstance rechercher ce qu’exige l’intérêt général de la paix et de l’humanité et poser des conditions s’inspirant de cet objet” ³⁹⁾.

Wij merken onzerzijds op, dat een dergelijk vrij en ongebonden waardeeringsoordeel niet steunt op de totstandkoming der eischen, noch in overeenstemming is met het stellen van eischen op zich zelf. Er zijn bepaalde eischen gegroeid uit een machtiging tot het stellen van eischen, hetgeen beteekent, dat men een regeling dier eischen verkoos. Het stellen van eischen mist elke beteekenis, zoo niet alleen door die goedkeuring der toelating die eischen anders kunnen worden toegepast, dan zij luiden, of geacht kunnen worden te gelden, maar ook willekeurig nieuwe eischen aan die bestaande zouden kunnen worden toegevoegd ⁴⁰⁾.

Het antwoord op de vraag, of de Vergadering zich bij het uitspreken van haar waardeeringsoordeel gebonden gevoelde aan een algemeenen maatstaf, zooals wij die boven omschreven, gronden wij niet uitsluitend en geheel op hetgeen in bestaande eischen is gewijzigd, of daaraan is toegevoegd. De wijziging in bestaande eischen zoude immers tevens in verband kunnen worden gebracht met een onhoudbaarheid der eischen zelf, welke wel door die goedkeuring der toelating aan het licht treedt, doch eigenlijk reeds elke goedkeuring der toelating zoude kunnen beletten; de toevoeging van nieuwe eischen moet wel voortvloeien uit een vrij en ongebonden oordeel, doch ook daarin kan een zekere beperking liggen, als men nl. die nieuwe eischen in verband brengt

met een reeds geldend algemeen beginsel ⁴¹⁾. Een rechtstreeksch bewijs voor de beantwoording onzer vraag putten wij evenmin uit een willekeurige beoordeeling derzelfder eischen onder overigens gelijke omstandigheden, aangezien die omstandigheden nimmer in volstrekten zin gelijk gesteld kunnen worden ⁴²⁾.

Wij meenen ons antwoord het best te kunnen bepalen uit de houding der Vergadering, als de eischen eenstemmig werden vervuld geacht en nochtans de toelating niet werd goedgekeurd, of wel ernstige twijfel was gerezen over de vervulling der eischen en toch de goedkeuring der toelating werd verleend. Het eerste was het geval bij Liechtenstein, Estland, Letland en Lithauen ⁴³⁾, het laatste bij Albanië, Abyssinië en Rusland.

Het door de Vergadering aanvaarde verslag over Liechtenstein luidde: „pour les circonstances énoncées plus haut — super-„ficie très restreinte — faible population — situation géographique „— délégation des attributs de la souveraineté — nous estimons „que le Principauté de Lichtenstein n'est pas de mesure de s'ac-„quitter de toutes les obligations qui lui incomberaient en vertu „du Pacte”. Hoewel deze weigeringsgrond door den verslaggever der ondercommissie, Benes, samengevat werd: „on n'a cependant „pas donné comme raison de la non admission du Lichtenstein „son exiguïté mais bien la liaison étroite avec un autre Etat” ⁴⁴⁾, kan niet worden ontkend, dat de verbandlegging met de kleinheid van den Staat heenwijst naar een maatstaf van willekeur, welke onvereinigbaar is met den door ons genoemden maatstaf, bij welken geen groote of kleine Staten passen en ook slechts rechtsongelijkheid tot afwijzing kan leiden ⁴⁵⁾. De commissie, welke de verbinding van de kleine Staten aan den Bond op verzoek der Vergadering onderzocht, sprak weder ondubbelzinnig over die kleinheid „en ce qui concerne les Etats souverains qui, en raison „de leur exiguïté...” Aan de verwerping van Fisher's voorstel om bepaalde minima voor deze kleinheid in oppervlakte en bevolking vast te stellen mogen dan ook geen gevolgtrekkingen worden verbonden.

De drie Baltische Staten konden in 1920 de goedkeuring der toelating niet verwerven, omdat de Bond geen verantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 10 van het Statuut op zich wenschte te nemen en die Staten ontbrak de jure erkenning door Bondsleden. Wij laten dit gebrek aan erkenningen ter-

zijde, omdat reeds zeer spoedig na de afwijzing die erkenningen werden verleend en bepalen ons tot de verbandlegging met artikel 10, welke onder anderen door Chagas zeer ernstig werd bestreden: „Le fait que l'Esthonie, la Lettonie en la Lithuanie sont voisins „d'un Etat susceptible de les mettre un jour en danger, ne peut „pas être invoqué en faveur de la non admission. Si telle était la „raison de notre refus, elle pourrait être également appliquée à „n'importe quel autre Etat constitué et dont l'existence serait un „jour éventuellement menacée”. Wij zijn van oordeel, dat het met het oog op het welwezen van den Bond gevreesde beroep op artikel 10 meer moet zijn dan een mogelijkheid. Die mogelijkheid was zeer zeker aanwezig, doch het is zeer de vraag, of de vrees voor het welwezen van den Bond niet samenviel met de vrees van sommigen in hun eigen belangen te worden geschaad door een optreden van den Bond. Hoijer geeft als verklaring van de toelating der Baltische Staten in 1921: „les difficultés, qui avaient prévalu l'année dernière, n'existaient plus, les Grandes „Puissances avaient abandonné l'espoir d'obtenir un arrangement avec la Russie” 46).

Albanië is toegelaten tegen het advies der commissie in, hetwelk weliswaar niet inhield een niet vaststelling van de vervulling van toelatingseischen, doch blijk gaf van de aarzeling der commissie, Albanië de lidmaatschapsomschrijving „Staat” toe te kennen 47). Het advies der commissie werd niet gevolgd, omdat geen beroep op artikel 10 werd tegemoet gezien en tot toelating besloten na een pleidooi voor de opneming van een niet-Christelijken Staat en voor den vrede op den Balkan. Men vreesde geen beroep op artikel 10, omdat Bondsleden en niet-Rusland Albanië begrepsden. Het pleidooi voor de opneming van een niet-Christelijke Staat werd gegrond op den gunstigen indruk, welke van Albanië's toelating op de geheele Mohammedaansche wereld zoude uitgaan. Het is, evenals het pleidooi voor den vrede op den Balkan, ontleend aan een belang, hetwelk geen rechtstreeksch verband houdt met karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordening.

Abyssinië werd tot den Bond toegelaten, hoewel twijfel bestond over de vervulling van twee eischen: „het selfgovernment” en „het nakomen der internationale verplichtingen”. De goedkeuring der toelating werd bepleit met een beroep op den steun,

welke Abyssinië voor den beschavingsarbeid zoude verkrijgen door de opneming in den Bond en door de ondersteuning van andere Staten. Deze verbandlegging met de beteekenis van het lidmaatschap gaat eigenlijk geheel buiten het karakter en de roeping van den Bond om.

Rusland is Bondslid geworden, hoewel zeer ernstige twijfel was gerezen over de vervulling van den eisch betreffende de internationale verplichtingen, omdat men genoeg nam met een vormelijke verklaring voor de toekomst. Rusland's toelating werd bepleit met een beroep op de universaliteit van den Bond en op het belang van den vrede. Beide beroepen liggen echter op het gebied der belangen. Het beroep op de universaliteit is een beroep op het belang van een algemeen lidmaatschap; het beroep op den vrede een beroep op het belang van de bewaring van den vrede door de toelating. De Bond is universeel, omdat wie aan de eischen voldoet, lid kan worden, is tevens universeel in hooger zin: „jede Schwächung des Universalitätsgedankens bedeutet eine Entkräftung der dem Völkerbund innewohnenden „Friedensaufgabe“⁴⁸⁾. Dit wil dus zeggen, dat, als aan de eischen voldaan is, de goedkeuring der toelating behoort te worden verleend, omdat karakter en roeping van den Bond dit eischen. Deze eisch echter wordt ook tegelijkertijd ingeperkt door karakter en roeping van den Bond. De Bond is een rechts- en vredesordering, een organisatie op een bepaalden grondslag en met een bepaald doel. Grondslag en doel van Rusland verdragen zich niet met grondslag en doel van den Volkenbond. Rusland ontkent elk volkenrecht in de beteekenis, zooals wij die bezigen, omdat het een eigen volkenrecht heeft met eigen grondslag, eigen doel en derhalve ook eigen middelen: „though particular in its application to the concrete problems of the Dictatorship of the Proletariat existing to day in the former Russian Empire, it is international in the universality of its general principles, which are expected to prevail in every nation where the proletariat is active“; „the traditional view that a state is responsible for the acts of its agents is logically not consistent with the communist conception of the State“⁴⁹⁾; „abgesehen von der mala fides befindet sich die Union aber rein theoretisch in einer Zwangslage, da die kommunistische Doktrin ein Völkerrecht im moderneren Sinne als Überbau der kapitalistischen Gesellschaft nicht an-

„erkennen darf und sie in ihrer opportunistischen Politik gegen- „über der kapitalistischen Gesellschaft zu einem Handel mit „Mentalreservation genötigt ist” ⁵⁰⁾. Karakter en roeping van den Bond verzetten zich niet alleen tegen het voldoen aan een beroep op een universaliteit, waaraan elke inhoud ontbreekt, doch ook tegen een beroep op een vrede, welke gegrond is op een vereeniging, welke in wezen het karakter van den Bond aantast en strijd over de roeping doet ontstaan. Wij beantwoorden Rusland's standpunt tegenover de doeleinden van den Bond met het woord van Taracouzio: „while for the non communist inter- „national cooperation and international peace and security „are the same thing, for the Soviets they are quite different” ⁵¹⁾.

Wij komen derhalve tot geen andere gevolgtrekking, dan deze, dat men in het algemeen gesproken bij de goedkeuring der toelating geen verband heeft gelegd met het karakter en de roeping van den Bond als rechts- en vredesordening en bij de toelating van Rusland rechtstreeks in strijd daarmee heeft gehandeld. De toelating van Rusland kan dan ook alleen verdedigd worden door wie uitgaat van een vrij oordeel, hetwelk in de goedkeuring der toelating ligt besloten, of van een Volkenbond, welke niet meer is „dan het centrale punt in de politieke samenleving der „volken” ⁵²⁾.

De Volkenbond heeft aan de eischen toe en afgedaan, door nieuwe eischen aan de bestaande toe te voegen en den inhoud van bestaande eischen te wijzigen.

De Volkenbond heeft echter door het uitnoodigen niet gehandeld in strijd met een door ons beschreven „goedkeuring der toelating”, in welke ook, vóórdat een aanvraag is ingediend, verband kan worden gelegd met karakter en roeping van den Volkenbond ⁵³⁾.

Het stellen van voorwaarden door aanvrager strijdt eerst dan met de goedkeuring der toelating, als die voorwaarde zoude zijn het verleenen der goedkeuring zonder dat aan de eischen was voldaan. Zoo is ook de toepassing ten aanzien van Duitschland niet geweest ⁵⁴⁾.

De door het Statuut vereischte twee derden meerderheid van stemmen werd steeds gehandhaafd. „Quoique le cas ne soit

„pas prévu dans le Pacte, la même règle doit être appliquée par „analogie, aux invitations” ⁵⁵⁾.

Omdat er verzet gevreesd werd, werd Rusland niet als Mexico en Turkije door de Vergadering, doch door een aantal leden uitgenoodigd en op voorstel van De Valera besloten in commissie te gaan. De eenstemmigheid werd door De Valera geëischt om een afwijking van de gewone procedure te rechtvaardigen, doch ook zonder het onderzoek in een commissie, hetwelk zonder de vraagpunten der vragenlijst plaats had, zoude geen aanmerking zijn te maken, tenzij in de Vergadering geen gelegenheid ware geboden vóór de stemming zijn oordeel over de goedkeuring der toelating uit te spreken ⁵⁶⁾.

Het goedkeuringsbesluit der Vergadering is altijd tevens het toelatingsbesluit geweest. Het Statuut bepaalde niets over de wijze, waarop dit toelatingsbesluit behoorde tot stand te komen ⁵⁷⁾ Wanneer derhalve de eischen kunnen worden vervuld geacht, kan het toelatingsbesluit evenzeer op een aanvraag als op een aanvaarding eener uitnoodiging worden genomen. „De grondidee „van den Bond brengt noodwendig met zich, dat men niet alleen „de Staten, die het lidmaatschap begeeren, gaarne toelaat, maar „ook het noodige doet om bij allen den wensch tot toetreding le- „vendig te maken” ⁵⁸⁾. Onder dit vergemakkelijken der toetreding valt het uitnoodigen van Mexico en Turkije en de tegenover Spanje en Brazilië gedane uiting: „le retour ne sera jamais consi- „déré comme une adhésion à la Société de nouveaux Etats, mais „comme le retour au sein d’une grande famille de membre de la „famille même” ⁵⁹⁾.

Een aanvraag op naam van een ander is nimmer gedaan. Hoewel volkomen geoorloofd ⁶⁰⁾, zoude een dergelijke aanvraag toch onderstellen een bereidverklaring tot toetreding, gegeven op het in artikel 1 van het Statuut gedane aanbod van algemeen lidmaatschap. De aan Rusland en Egypte door Bondsleden gedane uitnoodigingen moeten dan ook niet als aanvragen, doch als bijvalsbetuigingen voor die bereidverklaring worden gezien.

Bij Irak is het toelatingsbesluit tot stand gekomen op een reeds als aanwezig onderstelde beëindiging der mandaatsverhouding, welke eerst in werking zoude treden „qu’a dater de l’admissi- „on” ⁶¹⁾.

De Vergadering sprak zich meermalen uit over het karakter der toelating als een besluit, bij hetwelk van voorwaarden en vrijstellingen geen sprake kon zijn.

„While admission has not in any case been subject to conditions” zegt Hudson in betrekking tot de minderhedenverklaringen „recommandations made to certain states formed a part of the „progress of admission” ⁶²⁾. Deze „aanbevelingen” rangschikken wij onder den toelatingseisch „goedkeuring der toelating”. Van vrijstellingen was slechts in oneigenlijken zin sprake: wie niet als „membre ordinaire” werd toegelaten, werd n.l. niet tot den Bond toegelaten.

Het toelatingsbesluit is altijd bindend voor den Bond geacht. Een onwelgevallig besluit rechtvaardigt uittreding overeenkomstig artikel 1 lid 3 niet, tenzij daardoor alle hoop op handhaving van het karakter van den Bond en het voldoen aan zijn roeping zoude worden afgesneden ⁶³⁾.

De beteekenis, welke aan de toelating moet worden toegekend, heeft onder de schrijvers meer moeilijkheden veroorzaakt dan voor den Bond zelf. Malborne W. Graham kenschetst de meeningen der schrijvers: „Analysis of this juridical literature is complicated by the divergences of approach and viewpoint of the „authors, their appraisals of the functions of the League of Nations, their conceptions of the character of recognition, and the „strickness or breath of their interpretations. The resultant discussions are therefore frequently in direct conflict in both essentials and details, and efforts of individual authors to take a „middle ground are generally weak and inconsistent” ⁶⁴⁾.

Aangezien wij slechts de vraag moeten beantwoorden, of de eischen zijn toegepast, besluiten wij met de vraag, of de beteekenis, welke aan die toelating is toegekend anders is geworden, dan zij geacht kan worden te zijn: een lidmaatschap van een positief-rechtelijke organisatie.

Als tegenstelling met de ongeorganiseerde statengemeenschap bracht de organisatie in den vorm van den Bond iets geheel nieuws, hetwelk zich uiteraard voor geen vergelijking leent.

Vraagt men om eenig houvast te hebben, wat dit lidmaatschap insluit, dan moet het antwoord luiden, allereerst het voldoen aan de lidmaatschapsomschrijving van het Statuut; het verkre-

gen lidmaatschap echter sluit tevens in zich het zijn van internationaal rechtssubject, omdat het lid zijn van een internationalen Bond onderstelt het kunnen bezitten van internationale rechten en verplichtingen.

De Bond heeft voor de vaststelling der lidmaatschapsomschrijving gebruik gemaakt van de tot dusverre gebezigten maatstaf der erkenning, zonder daaraan echter volstreekte waarde toe te kennen en gesproken over „sovereine, onafhankelijke Staten” als „niet volkomen sovereigne, onafhankelijke Staten” tot het lidmaatschap werden toegelaten ⁶⁵).

Dat de toelating tot den Bond verplicht tot het vestigen of onderhouden van diplomatieke betrekkingen, werd nimmer verdedigd; dat in de toelating rechten en verplichtingen liggen opgesloten, welke zich met rechten en verplichtingen, in de erkenning besloten, laten vergelijken, ligt voor de hand. Of deze vergelijking echter waarde heeft, hangt af van de beteekenis, welke men aan die erkenning hecht ⁶⁶).

Al heeft de Volkenbond de beteekenis van het lidmaatschap niet afgebakend, de erkenning mangelt elke regel in de voorwaarden, waaronder zij werd uitgesproken en in de beteekenis, welke aan haar werd toegekend. Het lidmaatschap van den Bond verhoudt zich tot de erkenning nog altijd als de orde tegenover de anarchie.

Samenvattend merken wij op, dat wij in deze paragraaf onderzochten, of de eischen zijn toegepast, zooals zij luiden, of zooals zij geacht konden worden te zijn.

In de gebezigde vragenlijst werd geen blijk gegeven, dat het Statuut meer dan één lidmaatschapsomschrijving kende. Gebruikmakend van de in het woord „Staat” gelegen speelruimte, heeft de Bond onder „Staat” verstaan „sovereine, onafhankelijke Staat” en „niet volkomen sovereigne, onafhankelijke Staat”, „formeel erkende” en „formeel niet erkende Staat”.

De Bond heeft zonder in een zelfstandig onderzoek te treden de voorafgaande erkenning als een uitdrukkelijke staatsbetiteling beschouwd, welke het rangschikken onder de lidmaatschapsomschrijving rechtvaardigde. Waar de erkenning ontbrak, zocht de Bond in de beantwoording van de vraag naar het bezit eener stabiele regeering naar hetgeen een „Staat” pleegde eigen te zijn.

De voor den Ierschen Vrijstaat gebezigde uitdrukking „et ré-„pondant aux mêmes conditions que les autres dominions” heeft betrekking op hetgeen in 1920 als „Dominion” werd aanvaard: „selfgoverning Engelsche gebiedsdeelen, beschikkend over zekere „uitwendige zelfstandigheid”.

Irak en Egypte zijn tot den Bond toegelaten als „niet volkomen soevereine, onafhankelijke Staten” in het bezit van een mate van zelfstandigheid, welke die van „soevereine, onafhankelijke Staten” benaderde.

De eisch van „het selfgovernment” is altijd in tweeledigen zin toegepast voor „soevereine, onafhankelijke Staten” en voor „Dominions en Koloniën”; voor de eerste werd „het bezit van democratische instellingen” gewijzigd in „het bezit der onafhankelijkheid”, voor de laatste bleef het „selfgovernment” de uitdrukking voor „een genoegzame zelfstandigheid”. De schrijvers, die in deze wijziging geen tegenstrijdigheid zien, gaan uit van een gemeenschappelijkheid van den eisch voor „Staten” en voor „Dominions en Koloniën”: „se gouverner librement est avoir „de volonté propre à exprimer”, of van de moeilijkheid, zoo niet onmogelijkheid aan den eisch toepassing te geven.

Omdat de Iersche Vrijstaat als „Dominion” reeds „fully self-governing” was, is die afzonderlijke toevoeging zonder eenige betekenis gebleven.

Door de wijziging van het „selfgovernment” werd „genoegzame zelfstandigheid” geplaatst naast „de onafhankelijkheid” en verloor de lidmaatschapsomschrijving van den „sovereinen, onafhankelijken Staat” elke beteekenis.

De eisch betreffende „de werkelijke waarborgen” is bij de oude Centrale Mogendheden toegepast, zooals hij was en luidde, bij de anderen, zooals hij kon worden verklaard, doch niet luidde en bij Rusland, zooals hij niet was en niet luidde. De belofte van Rusland’s goeden wil werd niet gewaarborgd door een verleden in leer en praktijk; een gewijzigde houding voor de toekomst moet worden verworpen, omdat die wijziging slechts geldt „during the „transition period”.

De eisch der bewapeningsbeperking is behoudens in het begin en tegenover de oude Centrale Mogendheden niet toegepast, het uitblijven eener algemeene regeling heeft den grondslag aan den eisch ontnomen.

De „goedkeuring der toelating” is steeds als toelatingseisch gehandhaafd. Als de Vergadering uitnoodigde, gaf zij te kennen, dat alle eischen konden worden vervuld geacht.

Onder „goedkeuring der toelating” viel een vaststelling van de vervulling der reeds genoemde eischen en een waardeeringsoordeel over de toelating zelf.

De eischen werden vervuld geacht in de beteekenis, welke zij in de toepassing, dat wil zeggen bij de goedkeuring der toelating, hadden verkregen.

De van sommige Staten geëischte verklaringen, hoewel naar den vorm geen eischen maar aanbevelingen, verschillen alleen in den vorm van toelatingseischen.

Wij omschreven dit waardeeringsoordeel over de toelating als een beoordeeling, welke gebonden is aan den algemeenen maatstaf van verbandlegging met karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordening.

Liechtenstein werd afgewezen op een verbandlegging met de kleinheid, waarbij het vraagstuk van de rechtsgelijkheid der leden slechts terloops ter sprake kwam.

De afwijzing der drie Baltische Staten in 1920 was gegrond op een voor het welzijn van den Bond te groot geachte verantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 10 van het Statuut. Deze verbandlegging kan als geoorloofd worden beschouwd, mits de Bond zich op grond van werkelijke zwakte niet opgewassen achtte tegen aanwijsbare mogelijkheden.

De toelating van Albanië werd verdedigd met een beroep op het belang der toelating in het algemeen, die van Abyssinië met een beroep op de beteekenis van het lidmaatschap voor aanvrager zelf.

Rusland's toelating werd bepleit met het beroep op de universaliteit van den Bond en het belang van den vrede. Karakter en roeping van den Bond als rechts- en vredesordening verzetten zich tegen een voldoen aan een beroep op een universaliteit, waaraan elke inhoud ontbreekt en eveneens tegen het beroep op het belang van den vrede, welke opgetrokken moet worden op een vereeniging, welke het karakter van den Bond aantast en strijd over de roeping van den Bond insluit.

Bij de goedkeuring der toelating kan ook in geval van uitnoodiging verband worden gelegd met karakter en roeping van den

Bond. Als in de Vergadering vóór de beslissing geen gelegenheid zoude zijn geboden, zijn lidmaatschapsrecht uit te oefenen in het bespreken van de goedkeuring der toelating, zoude aanmerking mogen worden gemaakt. Eenstemmigheid of twee derden meerderheid vereischen voor uitnoodigingen, of het achterwege laten van een bepaalde procedure is van ondergeschikt belang.

Het goedkeuringsbesluit was tevens het toelatingsbesluit.

Aangezien geen procedure was ingeschreven, is het toelatingsbesluit terecht zoowel op een aanvraag als op een aanvaarding eener uitnoodiging genomen. Ook het verleen van faciliteiten is in beginsel geoorloofd te achten.

De aanvraag op naam van een ander nam de noodzakelijkheid van een bereidverklaring van den betrokken Staat tot aanvaarding van het algemeen aanbod van artikel 1 niet weg.

De Bond heeft het besluit altijd gezien als onvatbaar voor voorwaarden of vrijstellingen en bindend voor allen. De betekenis van het toelatingsbesluit moet gezien worden in een lidmaatschap van een positiefrechtelijke organisatie.

Al heeft de Bond gebruik gemaakt van voorafgaande „erkenningen” en bij de toelating van Irak en Egypte gesproken over „sovereine, onafhankelijke Staten”, het nog niet naar alle zijden afgebakende lidmaatschap van den Bond is gebleven, wat het was: „een geordend lidmaatschap van een positiefrechtelijke „organisatie, welke zich niet leent voor vergelijkingen uit den tijd „vóór 1920”.

1) Zoo werden „de grenzen” van den Ierschen Vrijstaat besproken.

2) J. L. Kunz: Die Staatenverbindungen 1928, p. 109.

3) C. Eagleton: International Government 1932, p. 399.

4) W. Schücking und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1931, p. 271.

5) G. Scelle: Précis de droit de gens I 1923, p. 83: „la recherche d'un „critérium de l'Etat est juridiquement décevante. Il y a des caractéristiques de l'Etat: elle sont d'ordre matériel et d'ordre historico-politique”.

6) A. Blondel: La cessation des mandats et le cas de l'Irak, R.G.D.I. P. Sept./Oct. 1932: „Ces conditions peuvent être réduites à une, la première: l'existence d'un gouvernement constitué et d'une administration à assurer le fonctionnement régulier des services essentielles de „l'Etat”.

7) Q. Wright: The legal formation of the Stimson doctrine, Pacific Affairs Vol. VIII, no. 4 Dec. 1935: „the Stimson doctrine extends the „conception of premature recognition by insisting that, with respect „to a claim resting upon illegal resort to force, recognition is always „premature until such claim has been confirmed by a procedure of

„general consultation as manifesting the will of the community of „nations as a whole.”

8) Kunz, o.c. p. 797: „the Irish Free State erhielt Dominion Status nach dem Muster Canadas, daher machte der Irische Freistaat „sofort von dem Recht selbständiger Gesandten Gebrauch. Der Irische „Freistaat geht aber in seiner Verfassung über die Dominions, auch „Kanadas in einiger Beziehungen hinaus, so in Art. 3, der eine besondere Irish citizenship schafft....”

9) Indië was niet als „selfgoverning Colony” onder de oorspronkelijke leden opgenomen.

10) Wij bezigen deze uitdrukking, omdat ons geen andere uitdrukking ten dienste staat.

11) Cuba, Panama, Honduras, Nicaragua en Haïti waren oorspronkelijke leden; Dominica is als „sovereine, onafhankelijke Staat” toegelaten.

12) Engeland sprak in 1922 onderscheidenlijk in verdrag en verklaring reeds over „den souverainen, onafhankelijken Staat” Irak en Egypte.

13) Als afzonderlijke toelatingseisch.

14) bij de toelating van Oostenrijk werd zonder verbandlegging met de louter bevestigende beantwoording der vragenlijst gewezen op de geheele verandering van regeerstelsel en staatkunde; bij de toelating van Bulgarije op het ministerschap van een tegenstander van den Koning.

15) in gelijken geest Tsonitch, die de autocratie van Siam en Abessynië wil gronden op traditie en andere moreele elementen en zoo komt tot een nationale bewilliging. Stanoyé V Tsonitch: L'admission dans la Société des Nations, Thèse, 1928, p. 67.

16) Schücking, o.c. p. 274 knoopt hieraan vast een pleidooi voor Rusland: „man kann Russland nicht das Prinzip der Diktatur des Proletariats entgegenkommen und erklären, ein Staat, in den ein bestimmter Teil der Bevölkerung dem anderem Teil seinen Willen einseitig „aufzwingen, könne dem Völkerbund nicht angehören”.

17) E. Giraud: L'admission des Etats dans la Société des Nations, R.G.D.I.P. 1936 mars/avril, herhaalt voor de gewijzigde betekenis van den eisch voor „Staten”, hetgeen hij reeds tevoren gezegd had over de eensluidendheid van den eisch voor „Staten”, „Dominions” en „Kolonien”.

18) A. Zimmermann: The league of Nations and the Rule of Law 1936 p. 434: „it was difficult if not impossible.... if only because there was „no practical means, available for testing the eligibility of existing „members for continuance in the League”.

19) Onjuist J. M. Yepes, P. da Silva: Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations I, 1934, p. 56: „si, au contraire, l'on entend que l'expression se gouverner librement signifie „être indépendant du point de vue extérieur, on doit remarquer qu'il y „a bien peu d'Etats réellement indépendants au sein de la Société des „Nations. On estime, néanmoins, que le maximum de dépendance admise est elle des dominions britanniques”.

20) Hun werkelijke verhouding tot Engeland na de toelating tot den Bond kan terzijde worden gelaten, omdat zij toegelaten op genoegzame zelfstandigheid, „niet volkomen souveraine of onafhankelijke „Staten” behoeften te zijn.

21) M. O. Hudson: Membership in the League of Nations, A.J.I.L. 18, 1924.

22) Dit is ook het standpunt van E. Giraud: L'admission de l'Union des Républiques Socialistes dans la Société des Nations, Nordisk Tidsskrift for International Ret. 1936: „les conditions posées par l'ar-

„ticle I paragraphe 2 du Pacte se trouvaient remplies”. Dus ook des „garanties effectives....!”

²³⁾ Prof. Mr. A. Anema: Volkenbond en Rusland, Dagblad de Stan-
daard 21 November 1934: „maar thans werd ter vergadering van den
„Bond zelfs geen poging gedaan, om ware het ook maar een hoffelijken
„wensch in deze te formuleeren”.

²⁴⁾ Prof. Mr. A. Anema: Redevoering Eerste Kamer der Staten Ge-
neraal 14 Februari 1935: „men moet een Staat beoordeelen niet alleen
„naar zijn internationale verklaringen, maar ook naar zijn interna-
„tionale gedragingen. De toelating van Rusland is geweest een offer-
„feest van beginselen, formeel van den kant van Rusland, materieel
„helaas van den kant van den Volkenbond”.

²⁵⁾ M. H. Valerian: Les nouvelles procédures d'admission dans la
Société des Nations, Thèse 1936, p. 71.

²⁶⁾ L. Preusz: International responsibility for hostile propaganda
against foreign States, A.J.I.L. 28, 1934.

²⁷⁾ F. von Freytag Loringhoven: Sowjet Rusland und der Völker-
bund, Deutsche Juristenzeitung 39 Jahrgang, Heft 15, 1934.

²⁸⁾ T. A. Taracouzio: The Soviet Union and International Law
1935, p. 12.

²⁹⁾ de vervulling der Bondsverplichtingen kan strijden met hun af-
hankelijkheidsverhouding.

³⁰⁾ Schücking, o.c.p. 281: „man glaubte, so der Notwendigkeit zu
„entgehen, von den Signataren der Friedensverträge eine Abänderung
„der Entwaffnungsbestimmungen zu verlangen, die es den neu auf-
„genommenen Mitgliedern ermöglicht hätte, in gleicher Weise wie die
„übrigen sich an die internationalen Exekutionsmassnahmen zu be-
„teiligen”.

³¹⁾ Schücking, o.c. p. 280.

³²⁾ „bij die goedkeuring der toelating”, omdat al, wat valt buiten de
reeds genoemde eischen, alleen bij dezen toelatingseisch kan worden
ondergebracht.

³³⁾ J. Ray: Commentaire du Pacte de la Société des Nations 1930, p.
103 noemt in dit verband ook de Hongaarsche verklaring, aan welke
verklaring door bepaalde voorstemmers een bepaalde inhoud werd
gegeven: onder de verklaring betreffende de verplichtingen werd ge-
rekend de verplichtingen tegenover de Geallieerde Mogendheden be-
treffende de dynastie der Habsburgers.

³⁴⁾ wij spreken hier over de verklaringen, welke werden verlangd,
vóórdat de goedkeuring der toelating werd uitgesproken, niet over die,
welke later zijn afgelegd.

³⁵⁾ Ray, o.c. p. 103.

³⁶⁾ B. W. von Bülow: Der Versailler Völkerbund 1923, p. 475: „es
„bedarf keiner Ausführung, und der Erfolg hat es bestätigt, dass dies
„lediglich ein Ausweg zur Vermeidung einer Satzungänderung war”.

³⁷⁾ L. M. Friedlander: The admission of States in the League of Na-
tions, British Yearbook of International Law 1928.

³⁸⁾ Valerian, o.c. conclusions.

³⁹⁾ Giraud: L'admission des Etats, o.c.

⁴⁰⁾ Schücking, o.c. p. 283 acht dit ook in strijd met de roeping van
den Bond om allen te omvatten.

⁴¹⁾ Munch in Dictionnaire Diplomatique: „ce n'était pas une nouvelle
„condition de l'admission, mais en votant cette résolution, l'Assemblée
„proclama un principe qui a été accepté plus tard par tous les Etats
„admis dans la Société, pourvu qu'il existât dans ces Etats des mino-
„rités ayant besoin d'une telle protection.”

⁴²⁾ zoo Finland tegenover de drei Baltische Staten en Deutschland
tegenover Oostenrijk en Bulgarije.

⁴³⁾ wij laten Georgië terzijde wegens de onzekerheid der grenzen, welke in de beantwoording der vragenlijst tot uitdrukking kwam.

⁴⁴⁾ O. Hoijer: *Le Pacte de la Société des Nations* 1926, p. 40: „on évita de poser la question de principe, si l'exiguité d'un Etat devait „l'exclure de la Société. Mais il fut constaté que le Lichtenstein avait „délégué à d'autres Puissances quelques uns des attributs de sa souveraineté”.

⁴⁵⁾ die rechtsongelijkheid vloeit niet voort uit toelating van Staten met uiteenlopende getallen van oppervlakten en bevolking, maar uit toelating van Staten, wien eigenlijk elk vermogen ontbreekt. Schücking o.c. p. 272: „mehr der Form als dem eigenlichen Wesen nach als Staaten „anzusehen”.

⁴⁶⁾ Hoijer, o.c. p. 40.

⁴⁷⁾ „un peu rudimentaire”, volgt een uitvoerige uiteenzetting.

⁴⁸⁾ E. Fritz: *Die Universalität des Völkerbundes*, Völkerbund-Fragen 4 Jahrgang 1927.

⁴⁹⁾ Taracouzio, o.c. p. 44.

⁵⁰⁾ Fritz, o.c. Het gaat hier over de theorie.

⁵¹⁾ Taracouzio, o.c. p. 291.

⁵²⁾ aldus J. van Zwet: *Drie nieuwe Volkenbondsleden*, *De Volkenbond*, October 1934.

⁵³⁾ Yepes, o.c. p. 62: „nous ne saurions assez dire que cette procède „dure fausse la lettre et l'esprit du Pacte”. Wij vragen: welke letteren welke geest? Dat het lidmaatschap in het begin als een voorrecht beschouwd werd, doet niet ter zake, dat aan uitnodigingen niet gedacht werd na de uitnodigingen tot het oorspronkelijk lidmaatschap, lag voor de hand.

⁵⁴⁾ Zie pag. 117 van dit proefschrift.

⁵⁵⁾ Yepes, o.c. p. 147.

⁵⁶⁾ Ray, o.c. IV, p. 17: „Mr. de Valera avait raison”, „Par une conception contestable de la courtoisie internationale, on avait cru „avoir le droit d'appliquer dans certains cas une procédure simplifiée”. Deze vraag behoort tot de beleidsvragen, niet tot de rechtsvragen. „Observer la loi” zooals Ray beoogt, is niets anders dan het eerbiedigen van gewoonterecht.

⁵⁷⁾ Vereischt is slechts, dat aan de eischen worde voldaan, hetgeen geschiedt in het toelatingsbesluit, waarbij de goedkeuring der toelating wordt verleend.

⁵⁸⁾ Oranjeboek der Nederlandsche Regeering, Maart 1921.

⁵⁹⁾ Ray, o.c. p. 113.

⁶⁰⁾ dit wordt ook door de schrijvers aangenomen.

⁶¹⁾ Schücking o.c. 276: „die Bundesmitgliedschaft setzt das vorherige Erlöschen des Mandatsverhältnisses voraus”.

⁶²⁾ M. O. Hudson: *The Members of the League of Nations*, *British Yearbook of International Law* 1935.

⁶³⁾ Prof. Mr. A. Anema, *Standaardartikel* o.c. 29 Nov. 1934 „de „Volkenbond is een rechtsorganisatie, waaraan men zich alleen onttrekt, als zij haar beginselen en doeleinden stelselmatig blijkt te verwaarloozen en te loochenen”.

⁶⁴⁾ Malbone W. Graham: *The League of Nations and the Recognition of States* 1933, p. 35, 36. Bij hem troffen wij onder noot 89, p. 73 en 74 de meest verzorgde lijst van schrijvers aan.

⁶⁵⁾ M. Gonsiorowski: *Société des Nations et Problème de la Paix* I 1927, p. 190 merkt op, dat de schrijvers zich niet uitspreken over de erkenning van niet soevereine collectiviteiten.

⁶⁶⁾ Prof. M. Telders: *De U.S.R.S., de Volkenbond en Nederland*, *de Volkenbond* Juni/Juli 1934: „heeft de erkenning van een niet op „constitutioneele wijze aan het bewind gekomen regeering wel überhaupt eenige juridische betekenis?”

DERDE HOOFDSTUK

DE HERZIENING DER TOELATINGSEISCHEN

§ 1. *De noodzakelijkheid.*

„Perfecting the existing League, not destroying it, is to be the aim of Reform”.

P. B. POTTER in Reform of the League, Geneva Special Studies, 1936.

In ons vorige Hoofdstuk hebben wij nagegaan, of de eischen zijn toegepast, doch ons niet beziggehouden met de vraag, waarom de eischen niet zijn toegepast. Nu wij in aansluiting op de praktijk, de toekomst der eischen moeten schetsen en de vraag hebben te beantwoorden, of wij die toekomst tegemoet kunnen gaan met een ongewijzigde vormgeving, zijn wij genoodzaakt nader in de redenen van niet toepassing te treden. Herziening der eischen vindt hare noodzakelijkheid niet in niet toepassing zonder meer, doch in een niet toepassing, welke berust op de onmogelijkheid van toepassing. Het is zeer wel denkbaar, dat men zich op het standpunt stelt, dat elke kans op niet toepassing moet worden belet, doch zelfs de overweging van de mogelijkheid van die verwezenlijking kan gevoegelijk achterwege blijven. Wij beperken ons in dezen tot de bereikbare werkelijkheid ¹⁾.

Vóórdat wij de redenen van niet toepassing pogen te ontleden, achten wij ons verplicht eenige opmerkingen van meer algemeen aard over herziening te maken.

Kelsen bestrijdt de opvatting, dat het Statuut meer een politiek dan een juridisch karakter zoude bezitten en de daaruit gemaakte gevolgtrekking, dat van een eigenlijk juridische uitlegging niet kan worden gesproken: „de deux choses l'une: ou il y a „loi, traité, soit droit, ou il n'y a point de loi, point de traité, donc

„point de droit mais d'autre part toute loi et tout traité ont un „caractère politique, dans la mesure même ou cette loi ou ce „traité importent un but social quelconque 2)“.

Wij huldigen dit standpunt ook voor de regeling der toelatingseischen, welke onzes inziens als positiefrechtelijke regeling een juridische vormgeving mag worden genoemd. Wie zich niet op dit standpunt plaatst, mist den grondslag voor de beantwoording van de vraag, of de eischen zijn toegepast. Die beantwoording veronderstelt als maatstaf een juridische uitlegging, welke deze ook zij ³⁾. Herziening van een juridische vormgeving is een juridisch vraagstuk. Kelsen spreekt over „revision juridico-technique” en „revision juridico-politique”, Guggenheim over „technical legal „reform” en „political legal reform” ⁴⁾. Deze onderscheiding mag echter niet in volstrekten zin worden opgevat. Er zal geen juridisch-technische wijziging tot standkomen, als zij niet door een wil wordt gedragen, terwijl anderzijds de juridisch-politieke hervorming ook in materieelen zin beperkt is door de handhaving van de grondslagen, op welke het bestaan van toelatingseischen berust. De onderscheiding is een onderscheiding van „deux espèces de techniques législatives” voor de herziening van bepalingen, welke, of zelf niet meer kunnen worden gehandhaafd, of wel kunnen worden gehandhaafd, doch onder andere bewoordingen: „whereby the badly drafted provisions would be brought into a „form in harmony with the technical requirements for a treaty „or piece of legislation and the demands of modern science”.

De vraag nu, welke wij moeten beantwoorden, betreft deze onmogelijkheid van handhaving van eischen en van hun vormgeving. Uit Guggenheim's omschrijving blijkt, dat ook „ineleganties” ⁵⁾ vallen onder de noodzakelijke herziening, omdat het technische fouten zijn, welke de toepassing van rechtsregelen in den weg staan. „A Law” zegt Kunz ⁶⁾ „may be revised or abolished by complete ineffectiveness or by desuetude”.

Om vast te stellen, dat herziening der toelatingseischen noodzakelijk is zal eisch voor eisch moeten worden nagegaan, waarom de eisch zelf niet is toegepast, of niet in de gegeven bewoordingen is toegepast, omdat alleen uit de ontleding der redenen blijkt, of het zóó langer kan en herziening ook het middel is om de oplossing te bieden.

Dezelfde indeeling volgende, welke wij in de vorige Hoofdstukken hebben gekozen, luidt de eerste vraag, of de algemeene openstelling van den Bond, in artikel 1 lid 2 vastgelegd, kan worden gehandhaafd. Het gaat hier niet over de vraag, of die algemeene openstelling aan eischen wordt gebonden, doch uitsluitend over de vraag, of de wijze, waarop die algemeene openstelling tot uitdrukking wordt gebracht, herziening behoeft.

Ons antwoord luidt, dat de mogelijkheid uitgedrukt in „ieder kan” ruimte biedt voor „ieder mag” en „ieder moet” en als zodanig geen herziening behoeft. De moeilijkheid schuilt in den toelatingseisch „de goedkeuring der toelating”, welke in materieelen zin de verwezenlijking dier mogelijkheid beheerscht.

Wij achten echter herziening noodzakelijk ten aanzien van:

- 1°. de wijze, waarop dat „ieder kan” is beperkt tot de zoogenaamde niet oorspronkelijke leden,
- 2°. de wijze, waarop de toelatingseischen zijn verbonden aan de vastlegging der algemeene openstelling.

De onderscheiding „niet in het Aanhangsel genoemd” moet gelezen worden als „niet oprichters” en heeft geen enkele beteekenis meer. Op 30 September 1938 heeft de Vergadering van den Bond alle formeele banden tusschen Statuut en Vredesverdrag losgemaakt en dientengevolge ook „et qui n'est pas désigné dans „l'annexe” gewijzigd 7). Er staat thans in het Statuut „qui ne „fait pas partie de la Société des Nations”. Wij achten ook deze bewoordingen overbodig, omdat zij elke beteekenis missen.

In artikel 1 lid 2 is niet te lezen, aan welke toelatingseischen de algemeene openstelling is verbonden. Men wordt lid door een besluit der Vergadering, in welk besluit wordt uitgesproken „de „goedkeuring der toelating”. Deze goedkeuring der toelating, als afzonderlijke eisch hier gesteld, omvat ook de vaststelling van de vervulling van alle andere eischen. Deze eischen zijn niet alleen hetgeen volgt achter het woord „mits...”, doch ook de lidmaatschapsomschrijvingen „fully selfgoverning State, Dominion or Colony”. De moeilijkheid der rangschikking en opsomming der eischen wordt nog vergroot door de vertaling van „fully selfgoverning”: „tout Etat, Dominion ou Colonie qui se „gouverne librement”; „elke Staat, overzeesch Gewest of Kolonie, „die volkomen zelfbestuur heeft”.

De eisch der lidmaatschapsomschrijving in het algemeen onder- vond geen bestrijding. De van particuliere Fransche zijde ge- wenschte vertegenwoordiging van instellingen, welke het staats- karakter misten, heeft in den Bond nimmer eenigen weerklink gevonden ⁸⁾).

De lidmaatschapsomschrijving „Staat”, oorspronkelijk in 1920 gebezigd als de aanduiding van den „sovereinen, onafhankelij- „ken Staat”, is geworden de aanduiding van „sovereine, onaf- „hankelijke Staten” en van „niet volkomen soevereine, onafhan- „kelijke Staten”. Aangezien „Staat” voor beide aanduidingen dienstig is, schuilt in dit gebruik geen enkel bezwaar en is her- ziening van het woord „Staat” in de tegenwoordige beteekenis van „staatskarakter bezittende gemeenschap” niet noodzakelijk.

De lidmaatschapsomschrijving „Dominion” beantwoordt nog steeds aan hetgeen daaronder in 1920 werd verstaan: „Selfgoverning „Engelsch gebiedsdeel, beschikkend over zekere uitwendige zelf- „standigheid”. De Engelsch-staatsrechtelijke betiteling „Domi- „nion” is sinds 1920 niet ongewijzigd gebleven. De bestaande „Dominions” zijn èn theoretisch èn practisch bezig zich te ont- wikkelen tot „sovereine Staten” ⁹⁾: „seul peut-être leur manque „encore le fait de relever directement du droit des gens, ce qui „les Allemands appellent la — Völkerrechtsunmittelbarkeit —, la „dépendance immédiate du droit international ¹⁰⁾).

De lidmaatschapsomschrijving „Kolonie” omvat evenals vroe- ger Engelsche Koloniën, geen „Dominion” zijnde, en de Koloniën van andere Staten.

„Fully selfgoverning” heeft van den aanvang af een andere be- teekenis gehad voor „Staten” en voor „Dominions en Koloniën”. Wij herinneren ter rechtvaardiging van de plaatsing van dit „ful- „ly selfgoverning” vóór de in het Statuut genoemde lidmaat- schapsomschrijvingen aan Kunz's stelling: „die demokratische „Verfassung bezieht sich auf Dominion, Kolonien und Staaten” ¹¹⁾. Het aan „Staten”, „Dominions en Koloniën” gemeenschappelijk eigene, in „fully selfgoverning” uitgedrukt, ligt echter niet in het bezit van democratische instellingen. Het merkwaardige is

nu, dat „fully selfgoverning” voor „Staten” en voor „Dominions „en Koloniën” een verschillende beteekenis heeft behouden en, dat uit die verschillende beteekenis weder een gemeenschappelijkheid is op te diepen. „Fully selfgoverning” werd voor „Staten” de aanduiding hunner „sovereiniteit of onafhankelijkheid”, voor „Dominions en Koloniën” die „hunner genoegzame zelfstandigheid”.

Hetgeen ter verklaring van de eensluidendheid van den eisch kon strekken, verdween bij beiden; hetgeen als gemeenschappelijkheid is aan te wijzen, is het gevolg van omstandigheden, welke niets uitstaande hadden met een gemeenschappelijke „mate van „zelfstandigheid”. Op de eensluidendheid van den eisch van het „selfgovernment” blijft Webster's oordeel: „much pedantic quibbling” ¹²⁾ ten volle toepasselijk.

„Qui se gouverne librement” of „die volkomen zelfbestuur heeft” zijn vertalingen van hetgeen in het oorspronkelijke „fully „selfgoverning” eensluidend voor twee geheel uiteenlopende lidmaatschapsomschrijvingen werd gesteld.

De eisch van het „selfgovernment” werd voor „Staten” reeds zeer spoedig niet meer opgevat in den zin, welke Wilson daaraan had gegeven en welke ook als zoodanig was aanvaard. De uiteindelijke beteekenis van „soverein of onafhankelijk” lag formeel reeds besloten in de verwarring, welke bij de ondercommissie bestond, toen zij dezen eisch behandelde onder „stabilité „gouvernementale”; materieel echter is de eisch losgelaten, omdat hij niet doorvoerbaar was: „in the events which have happened it would have been fatal to the universality of the institution” ¹³⁾. Langs den weg der ontwikkeling werd de uitsluiting van vreemden invloed „qui se gouverne librement”, het uitoefenen van het gezag op eigen gebied „selfgoverning” „sovereiniteit of onafhankelijkheid”. Uit de omstandigheid, dat men met deze beteekenis van de Staten een „sovereiniteit” eischte, welke zij als „sovereine Staten” reeds bezaten, blijkt, dat men niet gezocht heeft naar een inhoud van het „selfgovernment”, maar een bepaalde beteekenis daaraan wilde ontnemen en, onafhankelijk van de uitkomst, heeft gegrepen naar de mogelijkheden, welke in de bewoordingen van den eisch aanwezig leken.

Wij spreken te dezer plaatse niet over de juistheid van den

eisch op zich zelf, en merken slechts op, dat het prijsgeven van Wilson's eisch ter wille der universaliteit nog niet beteekent, dat men theoretisch althans in die juistheid geloofde, of anderszijds erkende, dat men zich met den inwendigen staatsvorm niet had in te laten ¹⁴⁾.

„Fully selfgoverning” was niet eene uitdrukking, welke als een gelukkige vondst, doch bij gebrek aan beter was aanvaard. Als de eisch in zijn tegenwoordige beteekenis nog eens werd bezien, zoude hij als aanduiding voor de „sovereiniteit of onafhankelijkheid” door niemand worden gehandhaafd.

„Fully selfgoverning” omvat voor gebiedsdeelen van Staten „responsible government”, doch slechts, als dit gepaard gaat met een zekere mate van uitwendige zelfstandigheid van het gebiedsdeel. Zoo is althans de uitdrukking in 1920 aanvaard.

In de uitdrukking zelf komt deze beteekenis van zekere uitwendige zelfstandigheid echter niet tot haar recht, in „qui se „gouverne librement” en in „die volkomen zelfbestuur heeft” in het geheel niet.

Aangezien „Dominions” in 1920 zoowel het „responsible government” als een mate van uitwendige zelfstandigheid uitdrukten, heeft de vóórplaatsing van „fully selfgoverning” voor „Dominions” geen enkele beteekenis.

Voor „Koloniën” heeft de eisch van het „selfgovernment” wel beteekenis; van hen wordt geëischt een genoegzame mate van uitwendige zelfstandigheid als bekroning van hun decentralisatie. Omdat decentralisatie bij gebiedsdeelen voorafgaat aan het verkrijgen van uitwendige zelfstandigheid, blijft het „responsible government” wel aanwezig in „fully selfgoverning”. Die aanwezigheid mist echter elke beteekenis.

Nu „Staat” niet meer de aanduiding is voor „den soevereinen, onafhankelijken Staat”, doch slechts uitdrukking geeft aan den eisch van het „staatskarakter”, rijst de vraag, of het geoorloofd mag heeten aan „fully selfgoverning” zoowel de beteekenis van „soverein en onafhankelijk” als van „genoegzaam zelfstandig” te blijven toekennen.

Wij zijn van oordeel, dat het bezigen van dezelfde bewoordingen voor eenzelfden „Staat” ons tot geen andere gevolgtrekking

kan leiden, dan dat ook die beteekenis van „soverein en onafhankelijk” moet vallen en slechts overblijft „genoegzaam zelfstandig”.

Wenscht men deze gevolgtrekking niet ¹⁵⁾, dan rest niets anders dan ook de lidmaatschapsomschrijving „Staat” te bezien en zoowel van „sovereine, onafhankelijke Staten”, als van „genoegzame zelfstandige Staten” te gewagen, „Fully selfgoverning” kan niet voor beide aanduidingen dienstig zijn.

De bewoordingen van den eisch aangaande de internationale verplichtingen behoeven dringend herziening, omdat in strikten zin genomen geen „werkelijke waarborgen van zijn ernstig voor-nemen zijne internationale verplichtingen na te komen” te geven zijn.

Toch is deze eisch ten volle op de oude Centrale Mogendheden toegepast, zooals hij, voor geen tweeërlei uitlegging vatbaar, in de vragenlijst was vermeld: „wat is de gedragslijn in zake zijne internationale verplichtingen, zoowel volgens zijn handelingen, „als volgens zijn verklaringen?”

Het is derhalve onjuist, op grond van de niet toepasselijkheid van een vormgeving, welke reeds zeer spoedig leesbaar werd gemaakt door de vragenlijst, te besluiten tot de niet toepasselijkheid van den eisch zelf, zooals Kelsen en Gathorne Hardy schijnen te meenen ¹⁶⁾. Een verklaring lijkt ons zeer wel te toetsen aan de waarborgen van het verleden.

Dat aan den eisch de grondslag ontviel, toen zijne doelstelling ten aanzien van bepaalde Staten was bereikt, beteekent niet, dat nu ook de vorm, waarin die doelstelling was gegoten „the moral „test” van Wilson was vervallen.

Wij zien zelfs geen noodzakelijkheid van herziening, als de eisch, bij afwezigheid van kwade trouw in het verleden, vervuld wordt geacht op een eenvoudige verklaring, doch wel wanneer, zooals met Rusland geschiedde, met een vormelijke verklaring volstaan wordt, als de kwade trouw in het verleden, zelfs door de voorstanders der toelating, niet wordt betwijfeld. Voor een dergelijke „toepassing” van een eisch moet elke eisch bezwijken.

De eisch der bewapeningsbeperking, toegepast op de oude Centrale Mogendheden, is reeds zeer spoedig in onbruik geraakt.

De verklaring „dat de tegenwoordige bewapeningstoestand geen „beletsel vormde” is een vorm van desuetudo, welke reeds aanwezig was in het uitblijven van een algemeene ontwapening, in artikel 8 van het Statuut voorzien. De eisch is vervallen, omdat de gelijkheid onder de leden de handhaving van den eisch niet langer gedoogde, toen hetgeen verwacht werd, geen werkelijkheid bleek te worden ¹⁷⁾.

Vóórdat wij de vraag beantwoorden, of de eisch van „de goedkeuring der toelating” herziening behoeft, willen wij eerst nagaan, of het noodzakelijk is, dat in artikel 1 lid 2 onderscheid wordt gemaakt tusschen die goedkeuring als eisch en als toelatingsbesluit.

Wij achten het noodzakelijk, dat een onderscheid wordt gemaakt, omdat de „goedkeuring der toelating” als „eisch” behoort tot de materiele eischen voor het lidmaatschap gesteld en als „toelatingsbesluit” tot de procedure van lidmaatschapsverwerving. Wij achten het echter niet noodzakelijk, dat dit in ons artikel tot uitdrukking komt. Het Statuut kent geen procedurevoorschriften, zoodat zij afgeleid moeten worden uit de gestelde materiele toelatingseischen. Er moet derhalve zijn een uitspraak der Vergadering, waaruit blijkt, dat de goedkeuring der toelating wordt verleend. Of deze uitspraak valt op een ingediend verzoek of op de aanvaarding van een door de Vergadering gedane uitnoodiging doet niet ter zake. Het eenigste verschil is, dat in het eerste geval in één handeling geschiedt, hetgeen bij uitnoodiging in twee handelingen plaats vindt. De verklaring, dat de eischen vervuld zijn, treedt niet in werking, alvorens de bereidverklaring is aanvaard. Het formeele toelatingsbesluit valt eerst na de aanvaarding der bereidverklaring, welke in het aannemen der uitnoodiging ligt besloten.

De vraag, welke overblijft is deze, of de wijze, waarop de eischen zijn verbonden aan de vastlegging der algemeene openstelling herziening behoeft. Vereischt is „goedkeuring der toelating” als besluit en vereischt is ook een bepaalde lidmaatschapsomschrijving benevens een tweetal eischen, ingeleid door „mits”. De Vergadering toetst ook de vervulling dezer laatste eischen, doch dat dit tot haar taak behoort, staat niet met zoovele woorden in het artikel. De Vergadering is het beoordeelingsorgaan, omdat de

toelating der leden blijkens de aan de Vergadering toegekende „goedkeuring der toelating” bij de Vergadering thuis behoort. Dit is de rechtsgrond voor de bevoegdheid der Vergadering, welke juridisch-technisch ook in het artikel tot uitdrukking moet worden gebracht. Thans wordt dit slechts in materieelen zin toegepast, omdat het anders niet wel mogelijk is.

De „goedkeuring der toelating” omvat de vaststelling van de vervulling der tot dusverre besproken eischen en de „goedkeuring „der toelating op zichzelf”. Deze tweeledige beteekenis werkte niet verhelderend op hetgeen onder die „goedkeuring der toelating op zichzelf” moest worden verstaan. Doordat men zich van deze tweeledige beteekenis niet bewust was, is men er toe gekomen de vaststelling der eischen niet afzonderlijk, doch geheel in het licht van die „goedkeuring der toelating” te zien¹⁸⁾ en heeft men zich niet de vraag gesteld, of het vrije oordeel in „goedkeuring der toelating” gelegen, niet was gebonden door het andersoortige karakter van de „goedkeuring der toelating op zichzelf”. Omdat er bepaalde eischen gesteld zijn, moet toetsing aan den afzonderlijken eisch van de „goedkeuring der toelating op zichzelf” met een geheel anderen maatstaf geschieden.

Het rekening houden met den afzonderlijken eisch van de „goedkeuring der toelating” zoude en het stellen van nieuwe eischen en de wijziging van bestaande eischen hebben bemoeilijkt, althans gedwongen hebben tot verbandleggingen, welke bij een volkomen vrij oordeel ten eenenmale ontbraken.

Men heeft onder „goedkeuring der toelating”, al naar gelang de omstandigheden dit vereischten, verstaan het recht om te mogen weigeren — de Baltische Staten en den plicht om toe te laten — Rusland.

Wij erkennen, dat „goedkeuring der toelating” niet uitsluit verbandlegging met karakter en roeping van den Bond, doch merken op, dat de vraag, of de bewoordingen in dezen geest moeten worden herzien, geen practische beteekenis heeft¹⁹⁾. Wij volstaan dan ook met het oordeel, dat „goedkeuring der toelating” geen beletsel behoeft te zijn voor de algemeen gewenschte voldoening aan den drang naar universaliteit en herziening op grond dezer omstandigheden niet noodzakelijk is.

Of de Volkenbond met een dergelijke „goedkeuring der toe-

„lating” zijn grondslag als rechts- en vredesordening niet kan verliezen, is een vraagstuk, hetwelk hier wel aangeduid, doch niet opgelost behoeft te worden.

De vereischte twee derden meerderheid van stemmen wordt niet bestreden. Aangezien het uitnoodigen gevolgd moet worden door een twee derden meerderheidsbesluit van toelating, kan de vraag, of eenzelfde stemmenverhouding ook voor het uitnoodigen door de Vergadering geldt, terzijde worden gelegd.

Het Statuut vereischt een goedkeuringsbesluit der Vergadering. Dit toelatingsbesluit is het eenige, hetwelk aangaande de procedure uit artikel 1 lid 2 is af te leiden. Aangezien derhalve dit toelatingsbesluit alleen gebonden is aan de vervulling van bepaalde materiele toelatingseischen, is de wijze, waarop dit besluit genomen wordt, geheel vrij. Het besluit mag genomen worden op aanvraag en op uitnoodiging, voorzoover althans de aanvaarding dier uitnoodiging aan de Vergadering is kenbaar gemaakt. Het achterwege laten van een onderzoek, casu quo het tevoren uitspreken, dat aan de eischen is voldaan, behoort tot de faciliteiten, welke de Vergadering, zoo zij daartoe redenen aanwezig acht, mag verleenen. Wij kunnen dan ook niet inzien, waarom Kelsen in het Statuut wil nederleggen de mogelijkheid van lidmaatschapsverkrijging door het indienen van een verklaring bij het secretariaat ²⁰⁾.

Het behoeft geen betoog, dat, als er procedure voorschriften worden gegeven, deze voorschriften geheel in overeenstemming moeten zijn met de in het Statuut gestelde eischen, hetgeen met de bestaande vragenlijst niet het geval is ²¹⁾.

Wij achten het niet noodzakelijk, dat in het Statuut gesproken wordt over een „toelatingsbesluit”, mits duidelijk blijke, dat de „goedkeuring der toelating”, welke in dat besluit wordt verleend ook ondubbelzinnig tot uitdrukking brengt, wat onder „goedkeuring der toelating” moet worden verstaan en wegvallen dergelijke onderscheidingen als „goedkeuring der toelating” en „goedkeuring der toelating op zichzelf”.

Voorzoover men wil spreken over „membre ordinaire” en „membre non ordinaire” versta men daaronder niet het lidmaatschap van den Bond en het lidmaatschap der technische organi-

saties, doch het lidmaatschap van den Bond, zooals dat in artikel 1 en zooals dat in artikel 17 is geregeld ²²).

Terzijde stellen van het „toelatingsbesluit” beteekent invoering van het reeds in 1920 door Argentinië voorgestelde, doch zeker niet algemeen gewenschte „automatisch” lidmaatschap, hetwelk echter geen formeel toelatingsbesluit behoevende, toch een voorafgaand onderzoek veronderstelt naar de vaststelling van de lidmaatschapsomschrijving: „*état souverain reconnu par la communauté des Nations*”.

Een uitspraak over de beteekenis der toelating, zooals Peru in 1936 bij de algemeene herzeiningscommissie van den Volkenbond in overweging gaf „of toelating gelijkwaardig is aan erkenning” achten wij, gezien de thans geldende vrijheidspraktijk ten aanzien van erkenningen, niet noodzakelijk. Peru zelf merkte in de toelichting op, dat al bracht toelating mede het recht om diplomatieke en handelsbetrekkingen te vestigen, het lidmaatschap van den Bond de vrijheid der Staten, om wederzijdsche betrekkingen te vestigen of te verbreken, niet beperkte ²³).

Na de beantwoording van de vraag, of de eischen zelf of hun vormgevingen moeten worden herzien, rest ons nog de beantwoording van de vraag, of er, onafhankelijk van den in de praktijk der eischen gebleken wil en buiten de mogelijkheid van toepassing der vormgeving om, nog een noodzaak tot herziening bestaat.

Die noodzaak tot herziening zoude aanwezig zijn, als hetgeen aan eischen en vormgeving thans aanwezig is, nog te bezwarend werd geacht om een noodzakelijk geoordeelde uitbreiding van het ledental te verkrijgen en herziening der eischen daartoe het middel zoude zijn.

Welke verdeeldheid er blijktens het Cranbornerapport ²⁴) der algemeene herzieningscommissie ook moge zijn over de herziening van den Bond zelf, vast staat, dat algemeen uitbreiding van het ledental noodzakelijk wordt geacht. Vast staat ook, dat, als deze uitbreiding door herziening van toelatingseischen is te verkrijgen, men dit middel niet onbeproefd zal wenschen te laten ²⁵).

Niet uitgesproken is echter, dat de bestaande eischen een beletsel zijn voor toetreding: „the League is universal in the sense

„that is open to membership for any state which can meet the „few qualifications set for admission”²⁶⁾ en allermint onzeker is, dat de met de noodige voorbehouden in het rapport Cranborne geopperde gedachte van „toetreding met reserves” zich uiterst bezwaarlijk in toelatingseischen laat vastleggen. Wij mogen er in dezen aan herinneren, dat geen der vele regeeringen, welke uitbreiding van het ledental zoo gewenscht achtten, een voorstel ter wijziging der toelatingseischen indiende en, dat de methode, welke het rapport noemt: „non incompatible avec le Pacte” zich zonder meer niet leent voor regeling. Voor Zwitserland was een Raadsbesluit noodig „le Conseil reconnait que la Suisse est dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles”; voor Duitschland koos men een verklaring van de onderteekenaars van het Verdrag van Locarno²⁷⁾. De eisch der bewapeningsbeperking is een voorbeeld van het vervullen van een toelatingseisch op grond van de ongelijkheid van plichten tusschen de leden, zij het ook dat toen de nieuwe leden zwaarder belast werden dan de oude en nu het omgekeerde zoude plaats hebben. Ware in deze richting iets te verwezenlijken, dan zouden wij eene herziening krijgen, welke geen herziening meer genoemd mag worden „a revolutionary change in the Covenant”, welke in materieelen zin zoude beteekenen: „abandonning this League of Nations and „attempting to create a wholly new one”²⁸⁾.

Samenvattend merken we op, dat wij onderzochten de noodzakelijkheid van herziening van een positiefrechtelijke bepaling. Wij achtten deze noodzakelijkheid aanwezig, als óf de eischen niet meer te handhaven waren, óf de vormgeving dier eischen zich niet voor toepassing leende.

Wij oordeelen de op 30 September 1938 aangebrachte vormgeving „qui ne fait pas partie de la Société des Nations”, welke strekte ter vervanging van „et qui n'est pas désigné dans l'annexe”, overbodig.

Ook de wijze, waarop de eischen zijn verbonden aan de vormgeving der algemeene openstelling, behoeft herziening.

„Staat” beteekent „staatskarakter bezittende gemeenschap”.

„Fully selfgoverning” is als eensluidende eisch voor die drie lidmaatschapsomschrijvingen geheel onbruikbaar; „qui se gouverne librement” en „die volkomen zelfbestuur heeft” zijn dat in nog meerdere mate.

„Fully selfgoverning” is niet de uitdrukking voor „souverein of „onafhankelijk” voor „Staten” en beteekent slechts „genoegzaam „zelfstandig”; voor „Dominions” is de geheele toevoeging overbodig.

De eisch aangaande de internationale verplichtingen, hoewel niet in zijn vormgeving toepasselijk, is bezweken bij zijn toepassing ten aanzien van Rusland.

De eisch der bewapeningsbeperking viel op de ongelijkheid van plichten tusschen oude en nieuwe leden.

Uit het artikel blijkt niet, dat de „goedkeuring der toelating” andersoortig van karakter is dan de andere toelatingseischen. Men heeft daaronder verstaan het recht om te mogen weigeren, zoowel als den plicht om toe te laten zonder verband met karakter en roeping van den Bond. Verscherping der bepaling is buiten de orde, handhaving geoorloofd en wenschelijk.

Het „toelatingsbesluit”, in hetwelk de „goedkeuring der toelating” wordt uitgesproken, behoeft niet afzonderlijk te worden genoemd, mits geen twijfel bestaat over hetgeen onder „goedkeuring der toelating” en „goedkeuring der toelating op zichzelf” moet worden verstaan.

Het „toelatingsbesluit” is de eenige procedurebepaling. Een vragenlijst behoort geheel in overeenstemming met de eischen te zijn.

De vraag, of ter verkrijging van een grooter ledental de eischen moeten worden herzien, wordt door ons ontkennend beantwoord. De eischen kunnen, voorzover zij thans geldend zijn, geen beletsel geacht worden voor toetreding. De in het rapport Cranborne in overweging gegeven gedachte „toetreding met reserves in te voeren”, zoude, zoo zij al voor verwezenlijking vatbaar ware, vallen buiten het kader van onze bespreking, welke zich bezig houdt met wat de Bond zelf noemde: „la mise en œuvre des principes du „Pacte”.

1) Prof. Mr. A. Anema: De Volkenbond in Dagblad De Standaard 18 Mei 1938: „Beginselen zijn algemeene richtsnoeren, niet minder, „maar ook niet meer. Eerst als zij in verbinding worden gebracht „met de concrete feiten der werkelijkheid, kunnen de normen en regelen worden gevonden, waardoor zij vruchtbaar kunnen gemaakt „worden voor het leven zelf”.

2) H. Kelsen: Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Pacte de la Société des Nations, R.G.D.I.P. novembre-décembre 1937.

3) Kelsen, o.c. „du point de vue juridique pur, toutes les significations possibles ont la même valeur”.

4) P. Guggenheim: *Legal and political conflicts in the League of Nations, The World Crisis*, 1938, p. 200.

5) gebezigd in den zin van „verdragen als algemeene herziening niet „komt” in Memorandum Volkenbond en Vrede aan Minister van Buitenlandsche Zaken, 17 September 1936, De Volkenbond, Augustus-September 1936.

6) J. L. Kunz: *Observations on the de facto revision of the Covenant, The New Commonwealth Quarterly*, September 1938.

7) door de schrapping van lid 1 werd lid 2 lid 1 en lid 3 lid 2, terwijl eveneens het eerste deel van het Aanhangsel verdween; terwille van het verband laten wij echter deze vernummering achterwege.

8) deze door Scelle: *Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes, l'Esprit international* 1934, voorgestane gedachte wordt afdoende bestreden door P. Arminjon: *Le bilan de la Société des Nations, Revue politique et parlementaire*, septembre 1938.

9) A. B. Keith: *The Dominions as sovereign States*, 1938 p. 54: „in „a large sense the Dominions are really and unquestionably States of „international law”.

10) L. le Fur: *Les grands problèmes du droit* 1937, p. 298.

11) zie pag. 53 van dit proefschrift.

12) C. K. Webster: *The League of Nations in theory and practice* 1933, p. 60: „fully selfgoverning might and did allow much pedantic „quibbling”

13) J. F. Williams: *Some aspects of the Covenant of the League of Nations*, 1934, p. 66.

14) gelijk Valerian stelt. M. H. Valerian: *Les nouvelles procédures d'admission dans la Société des Nations*, Thèse, 1936, p. 22.

15) niet, omdat men met Kelsen o.c. stelt, dat de Bondsplichten vereischen, dat alleen soevereine, onafhankelijke Staten lid zijn, maar omdat men, ten volle ook andere lidmaatschappen erkennend, toch het uitzonderlijk karakter daarvan wil onderstrepen.

16) Kelsen, o.c.; G. M. Gathorne Hardy, *The Future of the League of Nations* 1936, p. 168: „I have omitted the provisions as to effective „garantees as they never have been and probably would not, be „applied”.

17) zoo ook Kelsen o.c., die echter onzes inziens ten onrechte onder deze „différenciation” ook betreft den eisch betreffende de internationale verplichtingen.

18) de opstellers der vragenlijst hadden in hun vragen verwerkt, hetgeen zij onder de „goedkeuring der toelating” wenschten te brengen.

19) „C'est la moralité internationale qui est en cause et non les articles du Pacte”, Haile Selassie 30 Juni 1936.

20) Kelsen, o.c.: „Les Etats Unis d'Americain (ou les Etats qui ont „signé mais n'ont pas ratifié le traité par lequel la Société des Nations „à été instituée) ainsi que les Etats qui ont déjà été dans le passé „membre de la Société; nu echter Statuut en Vredesverdrag zijn gescheiden, heeft deze verbandlegging met dat Verdrag geen betekenis meer.

21) dus schrapping ook van hetgeen niet rechtstreeks noodig is ter beoordeeling van de vraag, of aan een bepaalden eisch is voldaan.

22) „uitgenoodigd zich op zoodanige voorwaarden, als de Raad rechtvaardig zal achten, te onderwerpen aan de verplichtingen van het „lidmaatschap, ten einde tot een oplossing van het geschil te geraken”.

23) deze gedachte was evenmin als de andere voorstellen van Peru in een voorstel uitgewerkt; zoo werd mede in overweging gegeven, geen

de facto regeeringen toe te laten met het oog op de juridische gevolgtrekkingen aan de toelating verbonden.

²⁴⁾ gedagteekend Genève 8 September 1937.

²⁵⁾ rapport Secretaris-Generaal over voorstellen der leden d.d. 17 Sept. 1936: elf regeeringen bepleiten de universaliteit in lidmaatschappen; als middel werd uitnoodigen, genoemd: zich in verbinding stellen en het aanwenden van alle pogingen.

²⁶⁾ C. Eagleton: International Government 1923, p. 398.

²⁷⁾ zie voor tekst der verklaring noot 33 pagina 124 van dit proefschrift.

²⁸⁾ Q. Wright onderscheidt in Reform of the League of Nations, Geneva Research Centre, 1934, drie methoden: „reforming by normal „constitutional processes, by revolutionary change in the Covenant, „by abandoning this League of Nations and attempting to create a „wholly new one”, doch voegt hieraan toe: „these three types of „change are not separated by sharp lines”.

§ 2. *De richtlijnen*

„Vielfach sind die Forderungen, welche an die Tüchtigkeit eines Gesetzgebung gemacht werden müssen, „und es betreffen dieselben sowohl den Inhalt als die „Form”.

R. VON MOHL: Encyklopädie der Staatswissenschaften, 1872, p. 150.

Op de vaststelling van de noodzakelijkheid der herziening volgt de vraag naar de herziening zelf. De vaststelling van de noodzakelijkheid der herziening berust weliswaar op een aanwijzing van hetgeen niet meer gehandhaafd kan worden, doch geeft daarom nog geen richtlijnen om de herziening te verwezenlijken. Zelfs als schrapping zonder meer de eenigste oplossing lijkt, blijven er nog vragen te beantwoorden over. Het gaat niet over de herziening van een enkelen eisch of van eenige eischen, doch over een geheel van eischen, hetwelk door schrapping van een deel uit zijn verband kan worden losgemaakt, of zoodanig van karakter veranderen, dat er twijfel rijst aan het voortbestaan der regeling zelf. Schrapping lag slechts in één gedeelte der eischen besloten, in een ander gedeelte lag alleen noodzakelijkheid van wijziging. Bovendien moet gerekend worden met de vrijwel algemeen gewenschte uitbreiding van het ledental, welke vraagt om een minimum van eischen en vormgeving, onafhankelijk van de vaststelling van een noodzakelijkheid der herziening, welke op de toepassing der eischen is gegrond.

Wij willen nu allereerst nagaan, welke vereischten aan een positiefrechtelijke regeling mogen worden gesteld en daarna, welke richtlijnen hieruit voor een regeling van toelatingseischen voortvloeien.

Voor elke positiefrechtelijke regeling wordt vereischt een grondslag, een doelstelling en een methode.

De grondslag eener positiefrechtelijke regeling ligt in hare noodzakelijkheid. Er moet behoefte bestaan aan een regeling.

De doelstelling is de bevrediging van een vastgestelde behoefte en de methode is de vormzoeking van die behoeftebevrediging.

Dan eerst is er van vormzoeking sprake, als er gezocht wordt naar een vorm, welke in elk opzicht, door de regeling en door de bewoordingen, waarin de regeling is vervat, de behoefte kan bevredigen. De bewoordingen moeten èn op zich zelf duidelijk zijn èn in onderling verband worden gerangschikt èn als geheel dienstig zijn voor de gevraagde regeling ¹⁾.

Wij moeten derhalve vaststellen, dat er behoefte bestaat voor een regeling van toelatingseischen, dat de doelstelling dier regeling is het voorzien in een vastgestelde behoefte en, dat de vormzoeking gebonden is aan die doelstelling van behoeftebevrediging.

De vraag, of er behoefte bestaat aan een regeling van toelatingseischen, is beperkt tot den bestaanden Volkenbond. Aangezien echter, blijkens de zeer uiteenlopende meeningen over de herziening van dien Bond ²⁾, eenig houvast vereischt is, nemen wij dien Bond, zooals hij is en ook na herziening blijven zal om nog op den naam van Volkenbond aanspraak te kunnen maken: „een ordening van de betrekkingen tusschen de volkeren onderling op „den grondslag van het recht” ³⁾. In deze omschrijving ligt het wezen van den Bond besloten, is zijn karakter gekenschetst en zijn roeping bepaald. De Bond is een rechtsordering, omdat rechtsbeginselen aan den Bond ten grondslag liggen. Al mogen die beginselen niet altijd met zooveel woorden en feilloos in het Statuut zijn weergegeven en ook middelen en methoden „represent a do-„vetailing of doctrines and the adjustment of widely differing and „in some cases contending wills” ⁴⁾, het geheele Statuut vormt het bewijs, dat de Volkenbond is en niet anders wil zijn dan een organisatie, welke zich ten doel stelt de verwezenlijking van rechtsnormen ⁵⁾.

Wij achten het noodig dit voorop te stellen om vergelijkingen met andere organisaties uit te sluiten en de onbruikbaarheid van daarop getrokken richtlijnen aan te toonen. Vóór den Volkenbond was er slechts een denkbeeldige organisatie, de door de schrijvers gestichte „volkenrechtsgemeenschap”, „wobei sich „Auffassung gegen Auffassung stellte” ⁶⁾. Hiermede valt ook het lidmaatschap dier „organisatie” en de waarde van erkenningsvoorwaarden, als toelatingseischen voor toetreding tot die organisatie.

Wel een organisatie, doch niet op een grondslag van het recht opgetrokken, is de Pan Amerikaansche Unie: „l'Union Panaméricaine ne constitue, en réalité, qu'une manifestation de plus, „parmi tant d'autres, de coopération internationale, on ne peut „vraiment tirer de ce fait des conséquences de nature juridique de „quelque consistance”. ⁷⁾ Vergelijkingen van den Volkenbond met die Unie missen reeds hierom elke betekenis voor het vraagstuk der toelatingseischen.

Het kenmerkende nu van dezen Volkenbond is zijn universaliteit, „dont la participation universelle à la Société ne constitue „qu'une partie” ⁸⁾. Deze universaliteit, welke in het zijn van rechts en vredesordening ligt besloten, vereischt, dat allen lid van den Bond zijn.

De vraag, of de Volkenbond behoefte heeft aan een regeling van toelatingseischen is reeds beantwoord in de door ons gegeven omschrijving van den Bond. Bij een materieelen, door het recht gebonden Volkenbond, behoort ook een materieel, door het recht gebonden, lidmaatschap. De verwezenlijking van dit lidmaatschap is aan materieele vereischten gebonden.

De vraag keert echter terug door de in den Bond besloten liggende universaliteit, welke aller lidmaatschap vereischt. Slechts tweeërlei oplossing is mogelijk: òf bij universaliteit behooren geen eischen, òf er moet een bepaald verband worden gelegd tusschen eischen en universaliteit. De eerste oplossing is uitgesloten na de vaststelling van een materieel lidmaatschap; de tweede oplossing moet derhalve worden aanvaard. Omdat er een materieel lidmaatschap is, zijn er eischen, maar omdat de Bond universaliteit vordert, kunnen die te stellen eischen zich niet verder uitstrekken, dan door dit materieele lidmaatschap wordt vereischt.

De regeling der eischen grondt zich op de verwezenlijking van een materieele universaliteit.

Als een regeling van toelatingseischen gegrond is op een noodzakelijk gebleken behoefte, kan de doelstelling dier regeling slechts gericht zijn op de bevrediging dier behoefte. Wie aan de vereischen van het materieele lidmaatschap voldoet, moet lid van den Bond kunnen worden; wie daaraan niet voldoet, moet kunnen worden geweigerd. Elke poging van uitsluiting van het lidmaatschap buiten deze doelstelling om, wortelt niet in de rechtsgedachte, maar in de machtsgedachte, waarbij de gebondenheid aan het recht wordt ingewisseld voor de vrijheid van den wil. Omdat de doelstelling der eischen is de verwezenlijking van een materieele universaliteit, mogen van het lidmaatschap alleen worden uitgesloten zij, wier toelating den Bond in zijn karakter als rechtsordening zoude aantasten en in zijn roeping belemmeren.

Hiermede is tevens de methode, dat wil zeggen, de vormzoe-king voor de toelatingseischen bepaald. Er moet een vormgeving worden gezocht, welke beantwoordt aan de doelstelling van een bepaalde behoeftebevrediging: de universeele verwezenlijking van het materieele lidmaatschap, inhoudend een voor ieder gelijke bepaaldheid van rechten en verplichtingen ⁹⁾.

Wanneer wij de richtlijnen trekken voor de regeling der toelatingseischen, maken wij allereerst onderscheid tusschen de richtlijnen, welke voor de regeling in haar geheel en die, welke voor de onderdeelen der regeling moeten worden getrokken.

Voor de regeling als geheel geldt, onafhankelijk van den inhoud der regeling, als eerste richtlijn, dat de universaliteit tot uitdrukking worde gebracht. Het is niet noodzakelijk, dat bepaald wordt, dat de Bond voor ieder open staat, doch wel dat uit de regeling zelf blijke, dat zij een regeling der universaliteit weergeeft. Dit beteekent, dat de regeling algemeen moet worden gesteld en de toelatingseischen niet alleen voor nieuwe leden toepasselijk zijn.

Als tweede richtlijn voor de regeling in haar geheel wijzen wij op de noodzakelijkheid, dat hetgeen als eisch gesteld wordt, zóó in de regeling wordt opgenomen, dat blijke, dat de universaliteit slechts bepaald en niet in materieelen zin beperkt wordt.

Als onderdeelen der regeling kiezen wij datgene, hetwelk in elke regeling van toelatingseischen valt te onderkennen: de geschiktheid voor het lidmaatschap, de bereidheid tot het lidmaatschap en de beoordeeling van geschiktheid en bereidheid.

De geschiktheid van het lidmaatschap is niet hetzelfde als de lidmaatschapsomschrijving, hoewel het denkbaar is, dat de lidmaatschapsomschrijving de geschiktheid voor het lidmaatschap volkomen dekt.

In geschiktheid voor het lidmaatschap ligt een verband met het materiele lidmaatschap. Geschiktheid beteekent het vermogen om de rechten en verplichtingen van het lidmaatschap uit te oefenen.

De lidmaatschapsaanduiding „volk” heeft reeds wegens hare onbestemdheid nadere omschrijving; zij is gekozen onafhankelijk van eenige verbandlegging, „il a fallu à l'origine une idée et „un élan, avec la phraséologie même qui exprime cette idée et cet „élan” ¹⁰⁾.

De vraag, of met een lidmaatschapsomschrijving volstaan kan worden, of dat aan die omschrijving nog een uitdrukking betreffende de geschiktheid moet worden toegevoegd, kan slechts beantwoord worden door een onderzoek naar den inhoud der lidmaatschapsomschrijving.

Als de lidmaatschapsomschrijving niets aangaande die geschiktheid inhoudt, moet een uitdrukking worden gezocht voor de vereischte mate van geschiktheid.

De Bond heeft in aansluiting op de werkelijkheid vastgelegd, dat het bezit van volkenrechtelijke betrekkingen reeds insluit het lidmaatschap eener gemeenschap, dat wil zeggen de mogelijkheid van lidmaatschap van zijn, door een geheel van rechten en verplichtingen bepaalde, gemeenschap. Hierdoor is de geschiktheid voor het lidmaatschap losgemaakt van de „sovereiniteit” of „onafhankelijkheid” en verliest „Staat” zijn beteekenis als eenigste aanduiding van geschiktheid voor het lidmaatschap ¹¹⁾. Aangezien „Staat” nog andere beteekenissen kan hebben dan de hierboven gegeven omschrijving van „sovereinen, „onafhankelijken Staat”, achten wij „Staat” ook uit dezen hoofde niet dienstig als algemeene lidmaatschapsomschrijving voor den Volkenbond.

„Staat” kan beteekenen „sovereine, onafhankelijke Staat” en „staatskarakter bezittende gemeenschap”. „Whether a small „entity” zegt Brierly „having certain institutions of selfgovernment, but contained within a larger, should be called a state or not, is generally felt to depend upon the expanse of powers, „but there is no exact rule” ¹²⁾.

Wanneer vaststaat, dat „Staat” als algemeene lidmaatschapsomschrijving niet bruikbaar is, moet óf naar een andere algemeene omschrijving worden gezocht, óf een opsomming worden gegeven.

Een andere omschrijving stuit reeds aanstonds op het bezwaar, hetwelk elk vervangingswoord eigen is: een vaagheid van vormgeving, welke een juiste toepassing in den weg staat.

Een opsomming van lidmaatschapsomschrijvingen behoort volledig te zijn, omdat de universaliteit dit vereischt ¹³⁾. De lidmaatschapsomschrijvingen kunnen evenmin vrijelijk worden opgesomd, omdat het gaat over een bepaald lidmaatschap, hetwelk zich in al die omschrijvingen moet kunnen verwezenlijken. De lidmaatschapsomschrijvingen zijn derhalve beperkt tot diegene, welke in de omschrijving reeds vorm geven aan de geschiktheid, welke voor het lidmaatschap wordt vereischt, of welke als lidmaatschapsomschrijvingen kunnen worden gehandhaafd, als aan de omschrijving een uitdrukking voor de vereischte geschiktheid wordt toegevoegd.

De vereischte geschiktheid van het lidmaatschap behoeft geen vormgeving voor „sovereine, onafhankelijke Staten”, welke die geschiktheid in volstrekte mate bezitten. Voor „niet volkomen „sovereine, onafhankelijke Staten” en voor „gebiedsdeelen” van Staten moet een vormgeving worden gezocht ¹⁴⁾. Deze geschiktheid bestaat niet alleen in het kunnen uitoefenen van volkenrechtelijke rechten en verplichtingen, maar meer bepaald in het kunnen uitoefenen van de volkenrechtelijke rechten en verplichtingen, welke in het lidmaatschap van den Volkenbond liggen besloten. Vereischt is derhalve een volkenrechtelijke of uitwendige zelfstandigheid, welke het mogelijk maakt de rechten en verplichtingen van het lidmaatschap uit te oefenen. Hoever die zelfstandigheid moet strekken, kan niet in een vormgeving worden ondergebracht. Zij moet er zijn als grondslag van de uitoefening van de rechten en verplichtingen en is in de mate harer

uitgestrektheid bepaald door het mogelijk maken van die uitoefening. De geschiktheid voor het lidmaatschap vereischt een zekere mate van uitwendige zelfstandigheid, welke genoegzaam is voor de uitoefening van de rechten en verplichtingen van het lidmaatschap. De richtlijn voor de vormgeving der geschiktheid is „een genoegzame mate van uitwendige zelfstandigheid”.

Aangezien het bezit dier uitwendige zelfstandigheid, tot uitdrukking komend in de lidmaatschapsomschrijving zelf, of in een daaraan verbonden toevoeging, het eenigste vereischte is, hetwelk door de geschiktheid voor het lidmaatschap gevorderd wordt, mag met minder niet worden volstaan en mag meer niet worden gevorderd.

Met minder zoude worden volstaan, als geschiktheid voor het lidmaatschap werd aanvaard zonder bezit van uitwendige zelfstandigheid. Dit zoude het geval zijn, als het kunnen uitoefenen van volkenrechtelijke rechten en verplichtingen werd gegrond op een lidmaatschapsomschrijving, welke noch op zich zelf, noch met een toevoeging enig verband houdt met het bezit van uitwendige zelfstandigheid: volken, rassen, bewegingen. Hoewel Wolgast vaststelt: „Die Völker sind es, die durch die Geschichte „schreiten, nicht die Staaten, die Völker als konkrete Persönlichkeiten”¹⁵⁾, „weiss der Nationalsozialismus dass die auf der Rasse „aufzubauende Völkerrechtsgemeinschaft in Wahrheit nur eine „Scheinhomogenität enthalten würde, die sich in der Wirklichkeit „als sprengend erweisen würde”¹⁶⁾. Het nationaal-socialisme erkent het bestaan van een volkenrecht¹⁷⁾ en bezigt ook de in dat volkenrecht gegeven lidmaatschapsomschrijvingen. „Die italienische Aussenpolitik geht nicht von einer bestimmten, von vorn „herein festgelegten Ideologie aus. Sie ist vielmehr elastisch, realistisch und dynamisch”¹⁸⁾. Niet alleen zij, die de lidmaatschapsomschrijving een anderen inhoud willen geven, doch ook zij, die elke lidmaatschapsomschrijving verwerpen, eerbiedigen de bestaande benamingen. „Da die Sowjet Union selbst die Keimzelle „eines Weltbundes bildet, in dem alle andere Staaten aufgehen „sollen” zegt Verdrosz¹⁹⁾ „kann die Union die anderen Staaten „nur vorläufig anerkennen”. Doch een voorloopige erkenning is ook op te vatten als een erkenning. Al de ter vervanging van de bestaande omschrijving gebezigde uitdrukkingen vallen onder Lansing's oordeel over „selfdetermination:” „without a definite

„unit which is practical, application of this principle is dangerous „to peace and stability”²⁰⁾.

Meer zoude worden geëischt, als aan het bezit van uitwendige zelfstandigheid een bepaling zoude worden toegevoegd. „La Société „té des Nations n'est le foyer d'une idéologie quelque, autre de „celle de la paix par la coopération internationale”²¹⁾. Bij dezen Bond past derhalve geen lidmaatschap, hetwelk iets anders vereischt dan de geschiktheid voor die doelstelling. Al hetgeen buitendien in het lidmaatschap wordt ingebracht, strijdt met het wezen van den Bond en ontnemt den Bond zijn karakter als rechts en vredesordening. Een communistische, fascistische, nationaal-socialistische Volkenbond zoude ten onrechte den naam van Volkenbond dragen. Dit beteekent, dat verbandlegging van het lidmaatschap met een politieke geschiktheid van den betrokkene bij dezen Bond niet thuis behoort en onvermijdelijk tot botsingen moet leiden. „Het bezit van democratische instellingen”, in den eisch van het „selfgovernment” tot uitdrukking gebracht, moest alleen hierdoor reeds worden losgelaten, evenals de op politieke geschiktheid gegronde niet vermelding in het Aanhangel. „For in fact, the Covenant is subconsciously considered everywhere as that which indeed it is : The Charter of „the World Community”²²⁾.

Een eisch als „het bezit van democratische instellingen” voert tot onhoudbare gevolgtrekkingen. Een lid zoude bij handhaving van den eisch, op straffe van vervallenverklaring van het lidmaatschap op grond van artikel 16 lid 4 van het Statuut, gedwongen worden zijn staatsvorm te bestendigen, ook als hij langs volkomen wettigen weg anders verkoos²³⁾.

De eisch was door Wilson gesteld „as supreme guarantee of „peace”. „What did the victorious Powers do to uphold this democracy? Their attitude towards it was purely verbal and passive”²⁴⁾. Dit stemt ook overeen met Rappard's oordeel over „the „spread of Republican Institutions”: „under no possible interpretation of history can this postwar emergence of republican institutions be explained by the triumph of the republican ideal”²⁵⁾ en de opneming als oorspronkelijk lid van menigen niet democratischen Staat.

Ten aanzien van de gedachte, welke aan den eisch ten grond ligt, sluiten wij ons aan bij Zimmern's stelling: „there was no ne-

„cessary incompatability between Internationalism and Democracy, but their respective spheres needed to be carefully delimited”²⁶). Voor het bezit van uitwendige zelfstandigheid is de democratie niet vereischt.

Onder de bereidheid tot het lidmaatschap valt de materieele bereidheid en niet de formeele wilsverklaring, waarin die bereidheid kan worden uitgedrukt. Naast het kunnen, hetwelk ook het kunnen willen insluit, is het willen zelf vereischt. Het willen omvat al hetgeen de Bond van zijn leden vraagt, dat wil zeggen niet alleen hetgeen het lidmaatschap zelve medebrengt, doch ook den ongeschreven regel of grondslag, dat die wil ook inderdaad daarop is gericht.

De oprechtheid van den wil sluit niet uit, dat het lidmaatschap niet begeerd mag worden ter bereiking van een of ander doel, waartoe het lidmaatschap dienstig wordt geoordeeld, doch wel het nastreven van oogmerken, welke strijdig zijn met karakter en roeping van den Bond als rechts en vredesordening. Guggenheim noemt, in 1932, vier verschillende redenen van toetreding: politieke veiligheid: Finland, Estland, Letland, Lithauen; relatieve politieke onafhankelijkheid: Ierland; het toebehooren tot volkenrechtsgemeenschap: Abyssinië en algemeene medewerking: Luxemburg, San Domingo, Mexico en Turkije²⁷). Geen van deze redenen strijden met karakter en roeping van den Bond. Anders staat het met de toetreding van Rusland.

Wij hebben vastgesteld, dat de geschiktheid voor het lidmaatschap niets uitstaande heeft met politieke geschiktheid, blijkend uit een toebehooren tot een bepaalde statengroep of het bezit van bepaalde politieke instellingen. Dit nu geldt in dezelfde mate voor de voor het lidmaatschap vereischte bereidheid. Er kan ook geen onbereidheid tot het lidmaatschap worden aangenomen op grond van het aanhangen van een bepaalde politieke beschouwing. De Bond is een rechtsordening, waarmede politieke doelstellingen eerst dan iets uitstaande hebben, als het nastreven dier doelstellingen zich geuit heeft in internationale gedragingen en op grond van die gedragingen tot niet bereidheid tot het lidmaatschap moet worden besloten. „If we are trying to construct an international system, we must see it established upon certain principles and we must see that those principles are adhered to by the people

„who join. That has little or nothing to do with the structure of „the internal government of the countries in question”²⁸⁾ De homogeniteit van den Bond, welke voortvloeit uit zijn karakter en roeping als rechtsordening, verzet zich tegen toelating van hen, wien het mangelt aan den oprechten wil deze rechtsordening als lid te helpen verwezenlijken. „There can be no mutual confidence „or trust, no respect even if pledges are to be given and agreements made with a cynical repudiation of their obligations already in the part of one of the parties”²⁹⁾. Het is mogelijk, dat de ééne politieke leer meer zorgvuldigheid vereischt bij de toepassing van den eisch dan de andere, doch deze meerdere zorgvuldigheid ligt dan besloten in de uitwendige gedragingen van hen, die een dergelijke politieke leer huldigen. Het behoeft geen betoog, dat elke huldiging van de machtgedachte voor de regeling van internationale betrekkingen, leidt tot een terugdringing van het volkenrecht en het geringschatten van organisaties, waaraan de rechtsgedachte ten grondslag ligt³⁰⁾, doch dit behoeft het lidmaatschap van die organisaties nog niet uit te sluiten, zoolang de verwezenlijking van de machtsgedachte blijft binnen de perken, door de rechtsgedachte daaraan gesteld. Hetgeen van het eene stelsel meer, van het andere minder kan worden gezegd, „dat het de machtsgedachte huldigt” geldt in wezen van allen, onafhankelijk van het politieke stelsel, hetwelk zij huldigen. De bereidheid tot het lidmaatschap vervalt eerst, als het eigenbelang van betrokkene zich zoodanig in de internationale betrekkingen met anderen heeft geopenbaard, dat de begeerte voor handhaving van de rechtsgedachte niet aannemelijk moet worden geacht.

Deze bereidheid tot het lidmaatschap moet gericht zijn op al hetgeen in het lidmaatschap ligt besloten. Dit beteekent, dat het niet alleen gaat over hetgeen in het Statuut is vastgelegd, doch om al, hetgeen uit een lidmaatschap van den Volkenbond in den door ons gegeven omschrijving voortvloeit.

Voorbehouden ten aanzien van bepaalde verplichtingen strijden niet alleen tegen in het Statuut vastgelegde verplichtingen, doch ook tegen een voor allen gelijk geldend geheel van regels, waarop een rechtsordening geen uitzonderingen gedooft. De bereidheid tot het lidmaatschap leent zich niet voor voorbehouden, noch voor voorwaarden.

Uit de vormgeving van dezen eisch van bereidheid tot het

lidmaatschap moet duidelijk en ondubbelzinnig blijken, dat het betreft een materieelen eisch en niet een vormelijke wilsverklaring „Cooperation is to be based on a generous desire to cooperate”³¹⁾. De bestaande eisch aangaande „het geven van werkelijke waarborg van het oprechte voornemen zijn internationale verplichtingen na te komen” belichaamde dezen materieelen eisch in een wel zeer ongelukkige vormgeving. De waarborg van de bereidheid kan niet gegeven, slechts aangenomen, of ondersteld worden, als de internationale gedragingen in het verleden geen beletsel vormen: als de tot dusverre gevolgde gedragslijn wijst op continuïteit.

De vormgeving van dezen eisch der bereidheid kan derhalve niet uitdrukken de aanwezigheid dier bereidheid, doch de onderstelling van de aanwezigheid dier bereidheid. „Hij is bereid tot het lidmaatschap, wiens bereidheid tot dit lidmaatschap niet in twijfel behoeft te worden getrokken”.

Aangezien met den eisch der geschiktheid en der bereidheid aan de vereischten van het materiele lidmaatschap is voldaan, omvat de beoordeeling der toelating slechts de beoordeeling van die geschiktheid en van die bereidheid. Wanneer die beoordeeling meer zoude bevatten, komt de materiele universaliteit in het gedrang. Vereischt is derhalve, dat de vormgeving dier beoordeeling uitdrukke, dat het geen vrije beoordeeling is, doch een beoordeeling van geschiktheid en bereidheid. Wij maakten bezwaar, dat in de bestaande vormgeving onderscheid moest worden gemaakt tusschen „goedkeuring der toelating” en „goedkeuring der toelating op zich zelf”³²⁾. De verstarring, welke noodzakelijkerwijze hieruit moest voortkomen, kan worden voorkomen, als duidelijk blijkt, dat die „goedkeuring der toelating” niets anders omvat dan een beoordeeling van de voldoening aan bepaalde eischen. Dit is bovendien nog vereischt, omdat die „goedkeuring der toelating” niet alleen een toelatingseisch uitdrukt, doch tevens de vormgeving van het toelatingsbesluit is en onzekerheid ten aanzien van den eisch ook onzekerheid ten aanzien van het besluit veroorzaakt. Als aan de eischen niets af of toe gedaan mag worden, is ook het besluit naar zijn inhoud bepaald.

Wanneer de beoordeeling bepaald is, kan niet meer van een af-

zonderlijken toelatingseisch van beoordeeling worden gesproken. De vormgeving dier beoordeeling is geen toelatingseisch in den eigenlijken zin van het woord, maar de vormgeving van een procedurevoorschrift, waarin de toelatingseischen zijn ondergebracht. In de beoordeeling wordt vastgesteld, of aan de eischen van geschiktheid en bereidheid is voldaan. Bevestigende beantwoording houdt in de toekenning van het lidmaatschap, hetwelk alleen langs den weg van die beoordeeling kan worden verkregen.

Het orgaan voor beoordeeling en toekenning kan geen ander zijn dan de Bond zelf, dat wil zeggen de kring der leden. Er is geen strijd met dezen grondregel als anderen tevoren zich uitspreken, mits de eindbeslissing, in welken vorm ook, aan de leden blijft. Evenmin behoeft er strijd met den grondregel te zijn, als de leden zelf positiefrechtelijk vastleggen, dat beoordeeling der eischen door derden geschiedt. Het verst in deze richting gaat Maim: „entstehen Schwierigkeiten bei der Feststellung ob ein „politisches Gemeinwesen Staat ist oder nicht, so müsste der „ständige internationale Gerichtshof darüber entscheiden“³³⁾.

Dat een meerderheid van stemmen wordt vereischt voor het nemen van een besluit, behoeft geen betoog; dat een twee derden meerderheid in het bestaande artikel wordt vereischt, moet gezien worden als een tusschenoplossing tusschen den algemeen voorgeschreven regel van eenstemmigheid en den ongeschreven grondregel van meerderheid van stemmen. In geen geval mag de twee derden als een afzonderlijk vereischte gesteld worden naast de toelatingseischen. Als er eischen zijn, is er ook een stemmenverhouding noodig om een uitspraak te verkrijgen³⁴⁾. De universaliteit, welke tot afwijking van den eenstemmighedsregel leidde, zoude ook tot een meerderheid zonder meer kunnen leiden; een meerderheid zonder meer zoude echter de beoordeeling een betekenissen geven, welke blijkens de regeling van artikel 5 lid 2 van het Statuut de betekenissen van een vraag van formeele procedure niet te boven ging.

Aangezien slechts beoordeeling ten aanzien van bepaalde eischen geboden is, ontbreekt een regel voor het tijdstip, wanneer die beoordeeling dient te geschieden en is de beoordeeling niet gebonden aan een aanvraag of verzoek, hetwelk de procedure inleidt. De leden kunnen vaststellen, dat in een bepaald geval aan

de eischen van geschiktheid en bereidheid wordt voldaan. Het eenigste verschil tusschen aanvraag en uitnoodiging bestaat hierin, dat bij uitnoodigen de vaststelling van het voldoen aan den eisch der bereidheid slechts voorwaardelijk is en nog wacht op de bevestigende uitspraak van uitgenoodigde.

Het besluit verdraagt zich niet met voorwaarden, omdat beoordeeling en toekenning aan elkander zijn verbonden.

Het besluit geeft een lidmaatschap van den Bond — van een rechts en vredesordering — hetwelk zich principieel onderscheidt van het lidmaatschap van technische organisaties of van organisaties op regionalen grondslag met beperkte doelstelling en met dientengevolge ook beperkte middelen en methoden.

Het besluit „erkent” bindend voor de leden de geschiktheid en de bereidheid tot het lidmaatschap van een internationale rechtsordering, welke echter nog gekenmerkt is met de teekenen van de beginpoging: onvolledigheid, onzekerheid, en ongenoegzaamheid³⁵⁾. Het is de verdienste van de ontwerpers, dat zij dit zelf hebben geweten. „The fact that means for its amendment were provided in „dicates that the Covenant was not intended to be crystallized in „its original form forever; it points rather to the hope and belief „of its creators that their work should grow and develop change „to answer better to the ideals and needs of a constantly moving „future”³⁶⁾. Artikel 26 van het Statuut opent den weg tot: „la mise „en œuvre des principes du Pacte”.

Samenvattend merken wij op, dat de regeling van toelatingseischen moet voldoen aan de vereischten, welke aan elke positief-rechtelijke regeling kunnen worden gesteld: een grondslag, een doelstelling en een methode.

De vraag, of er behoefte bestaat aan een regeling van toelatingseischen, beperken wij tot den bestaanden Volkenbond, welken wij zien als „een ordening van de betrekkingen tusschen „de volkeren onderling op den grondslag van het recht”. Bij een zóó bepaalden, door het recht gebonden, Volkenbond behoort ook een bepaald, door het recht gebonden, lidmaatschap. Er ligt geen tegenstelling in het bestaan van toelatingseischen en de in het wezen van den Bond besloten universaliteit. Deze universaliteit

heeft een bepaalden inhoud, omdat het de universaliteit van een rechtsordening is. Regeling van toelatingseischen is niet strijdig met deze materiele universaliteit: zij is ook het middel, waardoor die materiele universaliteit zich verwezenlijkt. De doelstelling der toelatingseischen is de verwezenlijking dier universaliteit. Elke andere doelstelling wortelt niet in de rechtsgedachte, maar in de machtsgedachte en ondermijnt de materiele universaliteit. Omdat de universaliteit bepaald is, mag niet meer, doch ook niet minder worden geëischt, dan uit die bepaaldheid voortvloeit. De vormzoeking voor de toelatingseischen is hiermede tevens bepaald: de mogelijkheid van universeele verwezenlijking van het materiele lidmaatschap, inhoudend een voor ieder gelijke bepaaldheid van rechten en verplichtingen.

Voor de regeling als geheel geldt derhalve, dat zij de universaliteit moet uitdrukken en de eischen zóó moet weergeven, dat blijke, dat die universaliteit niet beperkt, doch bepaald wordt.

In elke regeling van toelatingseischen valt te onderkennen: de geschiktheid voor het lidmaatschap, de bereidheid tot het lidmaatschap en de beoordeeling van geschiktheid en bereidheid.

Als de lidmaatschapsomschrijving de geschiktheid voor het lidmaatschap van den Bond niet uitdrukt, moet een uitdrukking voor de vereischte mate van geschiktheid worden toegevoegd.

De lidmaatschapsomschrijvingen moeten volledig worden opgesomd, doch moeten ook als lidmaatschapsomschrijving kunnen worden gehandhaafd, als aan de omschrijving een uitdrukking van de vereischte geschiktheid wordt toegevoegd. „Souvereine, „onafhankelijke Staten” bezitten de vereischte geschiktheid; „gebiedsdeelen van Staten” behoeven een toevoeging, waarin die geschiktheid is uitgedrukt. Deze toevoeging moet uitdrukken het vermogen om volkenrechtelijke rechten en verplichtingen, welke in het lidmaatschap van den Bond liggen besloten, uit te oefenen. De geschiktheid is aanwezig in „een genoegzame mate „van uitwendige zelfstandigheid”.

Met minder zoude worden volstaan, als het lidmaatschap zoude worden toegekend zonder het bezit dier uitwendige zelfstandigheid aan volken, rassen, bewegingen; meer zoude worden geëischt, zoo aan de geschiktheid werd toegevoegd een eisch van politieke geschiktheid als het toebehooren tot een bepaalde statengroepering of het bezitten van democratische, fascistische, na-

tionaal-socialistische of communistische staatsinstellingen. De Bond heeft dan ook zoowel het toebehooren tot een bepaalde statengroepeerings als de in het „selfgovernment” uitgedrukten eisch van „het bezit van democratische instellingen” moeten prijsgeven.

De bereidheid tot het lidmaatschap omvat meer dan de door betrokkene af te leggen wilsverklaring. Zij is gericht op de handhaving van de in den Bond belichaamde rechtsgedachte en kan aanvaard worden, als de uitwendige gedragingen in het verleden geen twijfel wekken aangaande toekomstige gedragingen. Deze eisch geldt voor allen, onafhankelijk van de politieke doeleinden, welke zij nastreven, of de politieke leerstellingen, welke zij trachten te verwezenlijken.

Deze bereidheid verdraagt zich niet met voorbehouden, welke een gelijk geldend geheel van regels doorbreken.

De bestaande eisch betreffende „de werkelijke waarborgen” is een poging geweest om de aannemelijkheid der bereidheid tot het lidmaatschap te gronden op de uitwendige gedragingen in het verleden.

Zoodra de beoordeeling meer omvat dan de beoordeeling van geschiktheid en bereidheid, komt de materiele universaliteit in het gedrang. Wanneer dit niet geval is, vervalt ook het gelaakte onderscheid tusschen „goedkeuring der toelating” en „goedkeuring der toelating op zich zelf” en bestaat er ook geen afzonderlijke toelatingseisch meer naast de eischen van geschiktheid en bereidheid.

Het orgaan, dat beoordeelt, is de kring der leden.

De vereischte „twee derden” bevat een erkenning van de materiele universaliteit.

Bij uitnoodiging kan de toekenning slechts in werking treden, als de uitgesproken voldoening aan den eisch der bereidheid gedeckt wordt door een wilsverklaring van betrokkene.

Omdat de beoordeeling bepaald is, is ook de toekenning bepaald en leent het toelatingsbesluit zich niet voor het stellen van voorwaarden.

Het lidmaatschap van de rechts- en vredesordening onderscheidt zich principieel van het lidmaatschap der technische organisaties of regionale verbanden. De betekenis van het lidmaatschap ligt in de erkenning van geschiktheid en bereidheid

tot het lidmaatschap eener internationale rechtsordening, welke echter ook blijkens de oprichters mogelijkheden biedt voor verdere ontwikkeling en nadere afbakening.

1) Wij achten het verstaan der eischen en de vertaling der vormgeving geen nieuwe vereischten, in het bijzonder voor internationale regelingen geldend, doch slechts gevolgtrekkingen van algemeen geldende vereischten.

2) het rapport van Cranborne van de algemeene herzieningscommissie, gedagteekend 8 September 1937, gewaagt van „une Société illimitée avec des pouvoirs limités” „une Société limitée avec des pouvoirs illimités” en van een tusschenoplossing.

3) Prof. Mr. A. Anema: De Volkenbond in Dagblad De Standaard 18 Mei 1938.

4) A. Zimmern: The League of Nations and the Rule of Law 1936, p. 264, 265. „the Covenant embodies five different systems, each with its appropriate method”.

5) Niemeyer, Rühland, Spiropoulos: Der Völkerbund. Verfassung und Funktion. 1926, pag. 10 v.

6) A. Verdrosz: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes 1923, p. 136; J. Kusters: Les fondements du droit des gens 1925, p. 219 v.

7) J. G. Guerrero: L'Union Panaméricaine et la Société des Nations in Problèmes actuels de l'organisation du monde, 1937, p. 57.

8) inleiding rapport Cranborne o.c., hetwelk tot opschrift draagt: „la participation de tous les Etats à la Société des Nations”.

9) „N. Maim: Völkerbund und Staat 1932, p. 224: „Der Rechtspersönlichkeit des Staates widerspricht es auch, dass andere Staaten, als ihn gleichgestellte Rechtspersönlichkeiten, seine Zulassung zum Völkerbunde von Bedingungen abhängig machen, die nur ihr besonders treffen, denn dadurch würde seine Persönlichkeit im Völkerbunde, im Vergleiche zu den Persönlichkeiten anderen Bundesmitglieder rechtlich vermindert; dies wäre aber rechtlich nur dann zulässig, wenn es sich um eine capitis diminutio aller Bundesmitglieder zu gunsten des Bundes handelt.”

10) J. Ray: Commentaire du Pacte de la Société des Nations 1930, p. 55.

11) het woord „sovereiniteit” onderging zelf reeds een wijziging; G. F. Morly, The Society of Nations 1932, p. 628: „fundamentally, the League must be regarded as an expression of the new concept of sovereignty as demanded by the facts of the postwar and depression-ridden world”.

12) J. L. Brierly: The Law of Nations 1932, p. 57.

13) G. M. Gathorne Hardy spreekt in The Future of the League of Nations 1936 p. 168 alleen over „independent sovereign States or fully selfgoverning Dominions”.

14) H. C. Sung: L'admission de nouveaux membres dans la Société des Nations 1937, p. 147: „tout Etat, dominion ou colonie”.

15) E. Wolgast: Konkretes Ordnungsgedenken im Völkerrecht, Völkerbund und Völkerrecht 1937.

16) E. Bristler: Die Völkerrechtslehre des Nationalsozialismus 1938, p. 213; p. 118 „Schmitt zögert seiner Theorie die Rassenlehre zu grunde zu legen und rassistische oder völkische Gemeinsamkeiten zum Kriterium seines Homogenitätsbegriffs zu machen.”

17) Bristler o.c. p. 123 „Nichtanerkennung einer überwölkischen das Völkerrechtstragenden Rechtsgemeinschaft”; p. 169: „im Einklang mit der Existenz eines Völkerrechts”.

- ¹⁸⁾ A. Verdrosz: Völkerrecht 1937, p. 28.
¹⁹⁾ Verdrosz, Völkerrecht p. 27.
²⁰⁾ R. Lansing: The Peace Negotiations 1921, p. 97.
²¹⁾ Eden in den Raad 27 Januari 1938. „n'a jamais été”.
²²⁾ S. de Madriaga: The World's design 1937, p. 120.
²³⁾ A. Verdrosz: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft 1926, p. 120: „die demokratische Regierungsform bildet nur eine Bedingung „des Eintritts, nicht auch des Verbleibens im Bunde, da eine Änderung der Staatsform nach der Aufnahme nirgends verboten ist, daher „auch keinen Ausschlussgrund liefert.”
²⁴⁾ M. Bourquin: The Crisis of democracy in The World Crisis 1938, p. 69.
²⁵⁾ W. E. Rappard: Uniting Europe 1930, p. 35.
²⁶⁾ Zimmern, o.c. p. 216: zoo ook A. A. H. Struycken: Volkenbond 1926, p. 24 over zijn „democratische rechtsgemeenschap der volken”.
²⁷⁾ P. Guggenheim: Der Völkerbund in seiner politische und rechtlicher Wirklichkeit 1932, p. 30.
²⁸⁾ Dr. Mitrany in The Future o.c. p. 110.
²⁹⁾ C. P. Anderson: Editorial Comment A.J.I.L. 28, 1934.
³⁰⁾ Prof. Mr. A. Anema: Grondslag en karakter van de Italiaansch-fascistische staatsleer 1934, p. 52: „alle internationale organisaties en „bondgenootschappen, met inbegrip van den Volkenbond, zijn in wezen waardelooze bouwsels, alleen bruikbaar voor beperkte doeleinden „met het oog op bepaalde oogenblikkelijke verwickelingen.”
³¹⁾ P. B. Potter: The present crisis in international organisation in the World Crisis p. 113.
³²⁾ zie dit proefschrift p. 161.
³³⁾ Maim o.c. p. 224.
³⁴⁾ rapport Cranborne o.c.: „L'admission dans la Société exige le „consentement de deux trois de ses membres et elle n'est accordée que „sous certaines conditions.”
³⁵⁾ J. de Louter: De Volkenbond een mijlpaal op den weg der rechtsontwikkeling, Verhandelingen Koninklijke Academie voor Wetenschappen, 1920.
³⁶⁾ G. Kidd: Changes in the League, past and proposed, Geneva Special Studies 1936.

§ 3. De uitwerking

„Il est certain que l'automatisme de l'entrée dans la „Société des Nations pourrait faciliter l'enrôlement de „Membres nouveaux, mais il n'en provoquerait pas moins „des difficultés et des embarras”.

Rapport Cranborne, 8 September 1937.

Nu wij de noodzakelijkheid der herziening hebben aangetoond en de richtlijnen voor den inhoud der eischen hebben getrokken, rest ons de uitwerking der herziening. Wij moeten derhalve, hetgeen noodzakelijk herzien moet worden, herzien overeenkomstig de door ons getrokken richtlijnen. Aangezien wij echter slechts een herziening beoogen, welke kans op verwezenlijking biedt ¹⁾,

zijn wij allereerst verplicht te onderzoeken, of de aan de noodzakelijkheid der herziening ten grondslag liggende wil zich ook uitstrekt tot hetgeen niet strookt met de getrokken richtlijnen. Wij stellen ons ten aanzien van de juridisch-technische herziening op het standpunt, dat deze onder den wil begrepen moet worden geacht. De zuiverheid van vormgeving is bovendien vereischt door den wensch, de eischen tot een minimum terug te brengen.

Wij zagen, dat de praktijk een drietal eischen liet vervallen: „het bezit van democratische instellingen”, „het geven van werkelijke waarborgen van zijn ernstig voornemen zijn internationa-”, „le verplichtingen na te komen” en „het aannemen der regeling, welke door den Bond zal worden vastgesteld ten opzichte van „zijn strijdkrachten en bewapening te land, ter zee en in de lucht”.

Twee dier eischen behoorden volgens de door ons getrokken richtlijnen niet te zijn gesteld: „het bezit van democratische instellingen” niet, omdat politieke geschiktheid buiten de orde is, „het aanvaarden eener bewapeningsbeperking” niet, omdat deze eisch strijdig is met een voor ieder gelijke bepaaldheid van rechten en verplichtingen.

Bij den eisch betreffende „de werkelijke waarborgen” moet onderscheid worden gemaakt tusschen vormgeving en eisch zelf. De vormgeving „werkelijke waarborgen van zijn ernstig „voornemen” wordt door ieder afgekeurd en moest ook vervallen door de onmogelijkheid harer verwezenlijking; de eisch „der „goede trouw” is ondermijnd door de toelating van Rusland, praktisch ook het eenigste geval, waarin de eisch tot niet goedkeuring der toelating had moeten leiden.

Wij kunnen ons ten aanzien van den eisch „der goede trouw” op het standpunt plaatsen, dat met de toelating van de oude Centrale Mogendheden de grondslag aan den eisch was ontvallen, doch dit betreft dan slechts het stellen van een bijzonderen eisch, niet den grondslag van een eisch, welke, waar dan ook ondergebracht, niet kan worden gemist ²⁾. Het vervallen van den eisch betreffende de internationale verplichtingen zoude strijdig zijn met de door ons geschetste bereidheid tot het lidmaatschap, als door dat vervallen van den eisch, het lidmaatschap zoude moeten worden toegekend aan hen, wier kwade trouw door allen aanwezig werd geacht. Rekening houdend met de praktijk, zoude

de eisch geschrapt moeten worden, doch dan rijst de vraag, of schrapping van den eisch niet beteekent, dat de beoordeeling van de bereidheid tot het lidmaatschap onder de „goedkeuring „der toelating” moet worden ondergebracht. Wij stuiten dan echter op het bezwaar, dat de beoordeeling weder onbepaald wordt. De algemeen geuite wensch, de regeling der eischen tot een minimum terug te brengen, wordt slechts naar den vorm vervuld, als een bepaalde eisch wegvalt en door onderbrenging elders het „*jus certum et scriptum*” in gevaar wordt gebracht.

De begeerte, de bestaande eischen te beperken tot het allernoodzakelijkste, strijdt alleen dan met de door ons getrokken richtlijnen, als men onder dit allernoodzakelijkste slechts verstaat, de bewilliging van betrokkene. Het zoogenaamde automatische lidmaatschap vereischt echter, behalve de reeds vermelde bereidverklaring ³⁾ ook een omljnde geschiktheid, welke óf in de lidmaatschapsomschrijving moet zijn gegeven, óf in een omschrijving verbonden met een toevoeging. „*Etat souverain reconnu „par la communauté internationale*”, zooals in 1920 het Argentijnsche voorstel luidde, voldoet niet aan de vereischte belijndheid. Hoever men ook wenscht te gaan met de vergemakkelijking van toetreding, men behoudt altijd twee eischen: „*la volonté et „la faculté*”, „*the intention and the ability*” ⁴⁾.

Wij willen thans een vormgeving ontwerpen en spreken achtereenvolgens over de universaliteit, de geschiktheid, de bereidheid, de beoordeeling, het besluit en tenslotte over de indeeling en volgorde der bewoordingen.

De universaliteit is omschreven in de bewoordingen: „ieder „kan lid worden”. Dit behoeft vooralsnog niet te worden gewijzigd. Het is de vastlegging van een mogelijkheid en beteekent noch een „moeten”, gelijk Schücking ⁵⁾, noch een „mogen”, gelijk Kelsen stelt ⁶⁾.

De op 30 September 1938 aangebrachte verbetering: „*et qui „ne fait pas partie de la Société des Nations*” kan gevoegelijk worden geschrapt, als zijnde zonder eenige beteekenis.

De geschiktheid is aangegeven met de lidmaatschapsomschrijvingen: „Staat”, „Dominion” en „Kolonie” en de toevoeging: „*fully selfgoverning*” — „*qui se gouverne librement*” — „die volkomen zelfbestuur heeft”.

De lidmaatschapsomschrijvingen kunnen worden gehandhaafd. Zij kunnen hun omschrijving behouden, als zij een uitdrukking betreffende de materiele geschiktheid krijgen toegevoegd. De opsomming is bovendien volledig, omdat het niet wel denkbaar is, dat een gemeenschap, welke voor het lidmaatschap in aanmerking komt, niet onder één dezer omschrijvingen zoude vallen. Men is of „Staat” in de beteekenis van „staatskarakter bezittende „gemeenschap”, of „gebiedsdeel van een Staat”. Het eerste wordt uitgedrukt door „Staat”, het tweede door „Dominion” en „Kolonie”. „Kolonie” omvat elk ruimtelijk van moederland gescheiden gebiedsdeel ⁷⁾. Mandaatsgebieden kunnen zonder meer niet onder „Koloniën” worden gerangschikt ⁸⁾. Met de verleenning van „Dominion-status” aan den Ierschen Vrijstaat is „Dominion” geworden de benaming voor zekere zelfstandigheid bezittende Engelsche gebiedsdeelen.

Over een „genoegzame mate van uitwendige zelfstandigheid” beschikken slechts „de soevereine, onafhankelijke Staten” en „de Dominions”. Toch achten wij het noodzakelijk deze uitdrukking aan alle lidmaatschapsomschrijvingen toe te voegen. Wij kunnen dan volstaan met „Staat” en terzijde laten de verdeeling in „soevereine” en „niet volkomen soevereine Staten”, welke vervangen is door „genoegzaam zelfstandige” en „niet genoegzaam zelfstandige”. Terwille van een eensluidendheid der vormgeving is het echter gewenscht ook aan „Dominions” de uitdrukking van „genoegzame zelfstandigheid” toe te voegen. Wanneer dit niet zoude geschieden, zouden wij moeten lezen: „Dominions”, „genoegzaam zelfstandige Staten” en „Koloniën”, hetgeen strijdig zoude zijn met de in de volgorde vast te leggen belangrijkheid der onderscheidene omschrijvingen.

Deze „genoegzame mate van zelfstandigheid” zouden wij in het Engelsch willen weergeven door „fully selfgoverning” en in het Fransch door „jouissant d’une indépendance suffisante”. Aan dit „fully selfgoverning” is de beteekenis van „bezit van democratische instellingen” ontvallen en alleen overgebleven de beteekenis van „uitwendige zelfstandigheid”. „Fully” beteekent dan een volheid van „responsible government”, naar buiten tredend in „uitwendige zelfstandigheid”, dat wil zeggen een „volheid of genoegzaamheid van uitwendige zelfstandigheid”. Wij aanvaarden dit „fully selfgoverning”, omdat het, hoewel herinnerend aan

„responsible government” en derhalve oneigenlijk gebezigd voor „staatskarakter bezittende gemeenschappen”, thans geen misverstand meer kan verwekken, nu elke gedachte „aan democratische instellingen” daaraan is ontvallen. Voor „jouissant de „l'autonomie complète”, zooals Kelsen voorstelt, is geen reden aanwezig, omdat een vervanging van „qui se gouverne librement” zoo zuiver mogelijk behoort te zijn.

De bereidheid tot het lidmaatschap in de door ons aangegeven beteekenis is in het bestaande Statuut weergegeven in den eisch betreffende „de werkelijke waarborgen van het ernstig voorne- „men” en valt tevens onder den zeer algemeen gestelden eisch „goedkeuring der toelating”.

Cranborne wenscht den eisch te handhaven om de mandaatgebieden ⁹⁾. Wij vermogen niet in te zien waarom juist om deze gemeenschappen, aan welke bovendien nog wegens „het niet op „zichzelf kunnen staan” de beëindiging van de mandaatsverhouding zoude kunnen worden onthouden. „Op zichzelf kunnen „staan” beteekent, dat toch een zekere bestending mag worden tegemoet gezien.

De eisch geldt naar ons oordeel allen, al moge de toepassing zich ook tot uitzonderingen beperken. Het gaat om het kunnen weren van hem, die in den Bond niet thuis kan hooren. Wij staan hier echter voor de moeilijkheid, dat Rusland is toegelaten op een vervuldverklaring van den eisch, zooals hij niet was en niet luidde.

De vormgeving moet zoodanig zijn, dat door die toelating van Rusland, de vormgeving niet behoeft te worden gewijzigd. Dit is slechts mogelijk, als de verantwoordelijkheid voor het vervuld achten van den eisch door de vormgeving van den eisch tenvolle wordt gelegd op de Vergadering, welke tot toepassing is geroepen. Hierdoor toch wordt de mogelijkheid geschapen, als de bereidheid niet aanwezig wordt geacht, het lidmaatschap tot den Bond te weigeren. De vormgeving is een middel, welks toepassing alleen in de zuiverheid der bewoordingen ligt gewaarborgd.

Omdat „bereidheid tot het lidmaatschap” zoowel den „wil” als de voor het toelatingsbesluit vereischte „wilsverklaring” kan omvatten, achten wij het gewenscht niet van „bereidheid tot het „lidmaatschap”, maar van „bereidheid tot samenwerking” te

spreeken. De vormgeving wordt dan „voorzoover de bereidheid „tot samenwerking niet wordt betwijfeld”.

Aan vastlegging van bijzondere verplichtingen is, zoo er bereidheid tot samenwerking wordt gevorderd, geen behoefte. Het zoude of een overbodigheid zijn, of een ongelijkheid met de bestaande leden scheppen ¹⁰⁾.

Als de eischen van geschiktheid en bereidheid hun vormgevingen hebben ontvangen, vervalt elke noodzaak van een „goed-„keuring der toelating”, welke iets meer omvat dan de vaststelling van de vervulling dier eischen.

Georgië, Ukraine en Azerbeidsjan zouden immers wegens het niet voldoen aan den eisch der geschiktheid zijn afgefallen; de drie Baltische staten, Estland, Letland en Litauen zouden reeds in 1920 moeten zijn toegelaten ¹¹⁾. Het zoude zeer wel mogelijk zijn geweest, dat met een dergelijke beperkte goedkeuring der toelating de Bond in moeilijkheden zoude zijn gekomen, doch dan rijst de vraag, of de toelatingseischen eigenlijk wel de bestemming hebben, om een te sterk bindend geheel van regels, langer dan mogelijk is, te bestendigen.

De vormgeving moet zoodanig zijn, dat ondubbelzinnig blijkt, dat de beoordeeling niet beteekent het beantwoorden van de vraag, of „ook overigens” nog bezwaren kunnen worden aangevoerd, doch dat het uitsluitend gaat over de beoordeeling van de voldoening aan de eischen van geschiktheid en bereidheid.

Het toelatingsbesluit ligt besloten in de vaststelling van het voldoen aan de eischen van geschiktheid en bereidheid en treedt, behoudens in het geval van uitnoodiging, oogenblikkelijk in werking. Acht de Vergadering het gewenscht, hetgeen ook volgens de door ons aangegeven vormgeving geoorloofd is, zich te voren over de geschiktheid en bereidheid van een bepaalden „Staat”, „Dominion” of „Kolonie” uit te spreken, dan treedt het toelatingsbesluit van betrokkene eerst in werking, als de wilsverklaring, voor vrijwillige toetreding vereischt, is gegeven.

De vormgeving als geheel overziende, hebben wij te rekenen met de vormgeving van de eischen van geschiktheid en bereidheid en de beoordeeling van de vervulling dier eischen in een zoo-

danige vormgeving, dat wie aan deze eischen voldoet, niet meer om andere redenen kan worden afgewezen. In deze vormgeving staan de eischen van geschiktheid en bereidheid als volkomen gelijkwaardig naast elkaar. De bereidheid komt echter eerst aan de orde, als de geschiktheid vaststaat. Omdat de eisch der geschiktheid bestaat uit twee gedeelten: „lidmaatschapsomschrijving” en een uitdrukking over „een genoegzame mate van „zelfstandigheid”, ligt het voor de hand, dat die lidmaatschapsomschrijving aan dien eisch der bereidheid wordt verbonden. Het wordt derhalve of „genoegzaam zelfstandige Staten, wier „bereidheid” of „Staten, die genoegzaam zelfstandig zijn en be„reid”.

In de bestaande vormgeving is de universaliteit „formeel” vastgelegd in de bewoordingen „ieder kan”, doch „materieel” beperkt door de „goedkeuring der toelating”, welke niet aan bepaalde eischen is gebonden. Als deze goedkeuring der toelating wel aan bepaalde eischen wordt verbonden, wordt de mogelijkheid geschapen, dat de formeele vastlegging der universaliteit samenvalt met de vastlegging van de materieele universaliteit en komt het karakter der toelatingseischen als middel ter verwezenlijking dier universaliteit zuiverder tot zijn recht.

De uitwerking der richtlijnen samenvattend, zouden wij de bestaande vormgeving der toelatingseischen willen wijzigen in:

„Elke genoegzaam zelfstandige Staat, Dominion en Kolonie”, welks bereidheid tot samenwerking niet wordt betwijfeld, „kan door een twee derden besluit der Vergadering lid van „den Bond worden” ¹²⁾.

In de officieele talen van den Volkenbond zouden wij willen lezen:

„Tout Etat, Dominion ou Colonie, jouissant d'une indépendance „suffisante et ayant le désir incontesté de collaborer peut devenir „Membre de la Société par le consentement des deux tiers de l'Assemblée”.

„Any fully selfgoverning State, Dominion or Colony, whose „willingness to cooperate is not doubted may become a member of „the League by the assent of two thirds of the Assembly”.

¹⁾ H. Kraus, Zur Frage des Eintritts Deutschlands in den Volkenbund, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaften 1925: „Uni-

„versalistische und internationalistische Erwägungen haben in der „Staatsräson der Staatsmänner unserer Zeit nur insofern Raum, „als sie für das individuelle Staatswohl mittelbar oder unmittelbar förderlich oder für dasselbe wenigstens indifferent sind“.

2) dat de Bond met het bestaan van kwade trouw rekent, blijkt onder meer uit artikel 16 lid 4 betreffende vervallenverklaring van het lidmaatschap wegens schending van Statuutsverplichtingen en artikel 1 lid 3 aangaande het gedwongen aanblijven als lid, wanneer op het oogenblik van uittreding niet alle internationale verplichtingen zijn vervuld.

3) in het Argentijnsche voorstel van 1920 negatief uitgedrukt: „de „telle façon que leur non incorporation soit le résultat d'une décision „volontaire de leur part“.

4) bewoordingen uit de Noorsche overwegingen bij het verhoor der Neutralen te Parijs tijdens de vormzoeking.

5) W. Schücking und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes 1931, p. 283; zie ook noot 81 op pagina 71 van dit proefschrift.

6) H. Kelsen: Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Pacte de la Société des Nations. R.G.D.I.P. novembre—décembre 1937.

7) R. Redslob: Les principes de droit des gens moderne, 1937, p. 22 noemt „kolonie“: „terme dénoué de toute précision“.

8) H. C. Sung: L'admission des nouveaux membres dans la Société des Nations 1937, p. 151 „dépendances, protectorats et territoires sous „mandat“.

9) Cranborne-rapport, 8 September 1937: „particulièrement dans „une Société qui, comme c'était l'intention de ces créateurs, serait assez puissante pour refuser des demandes dont la bonne foi ne lui „paraîtrait pas entièrement hors de doute“.

10) Als de eisch der bewapeningsbeperking valt, heeft het geen zin meer in artikel 9 van het Statuut naar artikel 1 te verwijzen, hetgeen G. M. Gathorne Hardy in The Future of the League of Nations 1936, p. 170 over het hoofd heeft gezien: „remains unchanged“.

11) Wij vermelden deze gevallen, welke Cranborne in zijn rapport aanhaalt ten bewijze van de noodzakelijkheid van „niet automatisch „binnentreden“ in den Bond.

12) Volledigheidshalve geven wij hieronder de vormgevingen, welke door Kelsen, Sung p. 147 en Gathorne Hardy p. 168, werden voorgesteld:

„Tout Etat, dominion ou colonie, jouissant de l'autonomie complète „peut devenir membre de la Société, si son admission est prononcée „par deux tiers de l'assemblée.“

„Tout Etat, dominion ou colonie peut devenir membre de la Société „des Nations, si son admission est prononcée par la majorité de l'assemblée pourvu qu'il observe sincèrement les obligations du Pacte.“

„The Members of the League of Nations shall be those which are „named in the Annex to this Covenant and such other independents „sovereign States or fully selfgoverning Dominions as shall accede „without reservations to the Covenant and whose admission is agreed „to by two thirds of the Assembly. Notice of intention to accede to the „Covenant shall be circulated by the Secretariat to all Members of „the League“.

LIJST VAN VOORNAAMSTE GESCHRIFTEN

- Actes des Assemblées de la Société des Nations.
- ANEMA, A., Grondslagen en karakter van de Italiaansch-fascistische staatsleer. 1934.
- Rede over toelating Rusland in Eerste Kamer der Staten Generaal, Handelingen 14 Februari 1935.
- BRIERLY, J. L., The Law of Nations. 1928.
- BRISTLER, E., Die Völkerrechtslehre des Nationalsozialismus. 1938.
- BÜLOW, B. W. VON, Der Versailler Völkerbund. 1923.
- COSENTINI, F., Préliminaires à la Société des Nations 1919.
- CRANBORNE, Société des Nations. Mis en œuvre des principes du pacte. La participation de tous les Etats à la Société des Nations, 8 Septembre 1937.
- EAGLETON, C., International Government. 1932.
- ELES, G. T., Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe. Thèse, 1935.
- FAUCHILLE, P., Traité de Droit International Public. I, 1922.
- FREYTAG LORINGHOVEN, F. VON, Die Satzung des Völkerbundes. 1926.
- Sowjet Rusland und der Völkerbund, Deutsche Juristenzeitung, 1934.
- FRIEDLANDER, L. M., The admission of States to the League of Nations. British Yearbook of International Law, 1928.
- FRITZ, E., Die Universalität des Völkerbundes. Völkerbundfragen. 1927.
- The Future of the League of Nations — the record of a series of discussions held at Chatham House, 1936.
- GIRAUD, E., L'admission des Etats dans la Société des Nations. Revue Générale de Droit International Public, 1936.
- L'admission de l'Union des Républiques Socialistes dans la Société des Nations. Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1936.
- GONSIOROWSKI, M., Société des Nations et Problèmes de la Paix. 1927.
- GRAHAM, MALBONE W., The League of Nations and the recognition of States. 1933.
- GUERRERO, J. G., L'Union Panaméricaine et la Société des Nations, Problèmes actuels de l'organisation du monde. 1937.
- GUGGENHEIM, P., Der Völkerbund in seiner politischen und rechtlichen Wirklichkeit. 1932.
- HATSCHKE, J., Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. 1923.
- HOIJER, O., Le Pacte de la Société des Nations. 1926.
- HOWARD-ELLIS, C., The origin, structure and working of the League of Nations. 1928.
- HUDSON, MANLEY O., Membership in the League of Nations. American Journal of International Law. 1924.
- KEITH, A. B., The Dominions as sovereign States. 1938.
- KELSEN, H., Contribution à l'étude de la révision juridico-technique

- du Pacte de la Société des Nations. *Revue Générale de Droit International Public*, 1937.
- KIDD, G., *Changes in the League, past and proposed*. Geneva Special Studies, 1936.
- KLUYVER, C. A., *Documents on the League of Nations*. 1920.
- KNUBBEN, R., *Die Subjekte des Völkerrechts*. 1928.
- KRAUS, H., *Zur Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaften*, 1925.
- KUNZ, J. L., *Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht*. 1920.
- *Die Entstehungsgeschichte des Völkerbund-Paktes*. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1924.
- *Die Staatenverbindungen*. 1929.
- LANSING, R., *The Peace Negotiations*. 1921.
- LARNAUDE, M. F., *La Société des Nations*. 1920.
- LOUTER, J. de, *De Volkenbond een mijlpaal op den weg der rechtsontwikkeling*. *Verhandeling Koninklijke Academie van Wetenschappen*, 1920.
- MILLER, D. H., *The Drafting of the Covenant*. 1928.
- MOHL, R. von, *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. 1872.
- MORESCO, E., *Kolonien als leden van den Volkenbond*, *Koloniaal Tijdschrift*, 1927.
- MUNCH, P., *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, 1923, in het bijzonder Scelle.
- NIEMEYER, RÜHLAND, SPIROPOULOS., *Der Völkerbund, Verfassung und Funktion*. 1926.
- POLLOCK, F., *The League of Nations*. 1922.
- POTTER, P. B., *Reform of the League*. Geneva Special Studies, 1936.
- RAPPARD, W. E., *The Geneva Experiment*. 1931.
- *Uniting Europe*. 1930.
- RAY, J., *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, 1930-35.
- ROIJEN, J. H. van, *De rechtspositie en de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe Staten en de facto regeeringen*. Proefschrift, 1929.
- ROTHHOLZ, W., *Admission conditionelle*. *Revue de Droit International* 1935.
- ROUGIER, A., *La première Assemblée de la Société des Nations*, 1921.
- ROZEMOND, S., *Kant en de Volkenbond*. Proefschrift 1930.
- SCELLE, G., *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*. 1919.
- SCHÜCKING, W. und H. WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*. 1931.
- SPIROPOULOS, J., *Die de facto Regierung im Völkerrecht*. 1926.
- STRUB, W., *Die Mitgliedschaft ins Völkerbund*, Dissertation. 1929.
- SPITZ, R., *La formation du Pacte de la Société des Nations*. Thèse 1932.
- SUNG, H. C., *L'admission de nouveaux membres dans la Société des Nations 1937* (Niet gepubliceerd geschrift in bezit van Institut des Hautes Études Internationales te Geneve.)
- Swiss Commentary on the Covenant. League of Nations. 1920.
- TARACOUZIO, T. A.: *The Sowjet Union and International Law*. 1935.
- TELDERS, H., *De U.S.S.R., de Volkenbond en Nederland, De Volkenbond*, 1934.
- TSONITCH, STANOYÉ V., *L'admission dans la Société des Nations*. Thèse, 1928.
- VALERIAN, MIHAIL M., *Les nouvelles procédures d'admission dans la Société des Nations*. Thèse, 1936.
- VERDROSZ, A., *Völkerrecht*. 1937.
- VERZIJL, J. H. W., *Langs de steigens van den internationalen rechts-*

- bouw. Rede Provinciaal Utrechtsch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen. 1929.
- VINK, J. C. H. H., Het einde van het lidmaatschap van den Volkenbond, Proefschrift, 1936.
- WALDECKER, B., Die Stellung der menschlichen Gesellschaft zum Völkerbund. 1931.
- The World Crisis: Composium, in het bijzonder Bourquin, Guggenheim en Potter.
- WILLIAMS, J. F., Some aspects of the Covenant of The League of Nations 1934.
- WRIGHT, Q., The legal foundation of the Stimson doctrine. Pacific Affairs, 1935.
- YEPES, J. M. et P. DA SILVA, Commentaire théorique du Pacte de la Société des Nations. 1934.
- ZIMMERN, A., The League of Nations and the Rule of Law. 1936.
-

STELLINGEN

I

Het beginsel van een vrije Kerk in een vrijen Staat gedooft geen „doodehandsbelasting” op kerkelijke goederen.

II

In aanvaarding van voorwaardelijke bijdragen ten behoeve der luchtverdediging ligt geen strijd met het in de grondwet vastgelegde karakter der defensie besloten; hier is slechts sprake van ordening der zelfbescherming in het kader der rijksdefensie.

III

Misbruik van het Nederlandsche wapen dient strafbaar te worden gesteld.

IV

Betaald gewetensgeld kan niet worden terruggevorderd.

V

Onjuist is de uitspraak van het Hof te Leeuwarden van den 20sten October 1937, dat uit de niet overneming van de woorden „de pijn en smart en ontsiering van het lichaam daaronder „begrepen” van artikel 1320 wetboek Napoleon van Holland in artikel 1407 Burgerlijk Wetboek zoowel een argument vóór als tegen de toekenning van „smartegeld” kan worden geput.

VI

Tegen toekenning van een „droit de visite” zijn zeer ernstige bezwaren aan te voeren.

VII

Gezinspolitiek bij gemeentebedrijven behoort niet in tarieven, welke met gezinsgrootte rekening houden, te worden verwezenlijkt.

VIII

Wetswijziging is noodzakelijk om de mogelijkheid te scheppen, dat de Kroon gemeenten kan verplichten ééNZelfden persoon als secretaris aan te wijzen.

IX

Ten aanzien van het vraagstuk van de overbrenging van het bestuur der gemeentehuishouding van den Raad op Burgemeester en Wethouders moet onderscheid worden gemaakt tusschen het waardeeringsoordeel aangaande de feitelijke ontwikkeling en de mogelijkheden der bestaande wettelijke voorschriften.

X

Het ligt niet op den weg van den Christelijken Staat zich op het gebied van het geloof te begeven, zooals Prof. Dr. H. Dooyeweerd stelde in een voordracht over „De Christelijke Staats-„idee”, tweede druk Arja-referaat 3 October 1936, pagina 51.

3 0000 00250 5976

BIBLIOTHEEK VAN DE UNIVERSITEIT