

(140. 3.)

## MEMORIE VAN TOELICHTING.

Het denkbeeld om de geschillen tusschen de volken niet door geweld en overmacht maar door het recht te doen beslissen, heeft reeds in de vroegste tijden voor wijsgeeren en staatslieden eene groote aantrekkelijkheid gehad. Vooral in dagen wanneer de rampen van den oorlog de menschheid zwaar drukten, hebben stemmen in dien zin zich doen hooren en somtijds hier en daar eenigen ingang gevonden. De plannen in den loop der eeuwen tot verwezenlijking van dit denkbeeld beraamd bleven echter steeds vrome wenschen. Het belangrijkste van deze plannen is dat van Koning Hendrik IV van Frankrijk geweest, die in 1607 een verbond wilde tot stand brengen tusschen alle beschaafde staten van Europa met het doel om aan de godsdienst-oorlogen een einde te maken. Volgens zijn voorstel, dat zelfs geen begin van uitvoering heeft gekregen, zoude eene vergadering van afgevaardigden door alle Regeeringen benoemd en om de driejaar aftredende, in een der groote steden van Europa voortdurend zitting houden, ten einde twisten tusschen vorsten en onderdanen te beslechten. In de geschriften der beoefenaars van het volkenrecht in de zeventiende en achttiende eeuw is de weerklank van dit plan gedurig merkbaar. Zoo dringt o. a. HUGO DE GROOT, waar hij, in zijn beroemd werk over het recht van oorlog en vrede, over de middelen handelt om den vrede te bewaren, er op aan, dat er vergaderingen zullen worden gehouden van afgevaardigden van christelijke staten, waarin de geschillen, die mochten ontstaan, beslist zouden worden door hen, die zelve bij de beslissing geen belang hebben. (De Jure Belli ac Pacis. Boek II hoofdstuk XXIII.)

Gedurende het tijdperk der oorlogen van LOUWIS XIV heeft FENELON, de schrijver van den alom bekende *Télémaque*, een welsprekend pleidooi geleverd voor het beginsel van scheids-rechterlijke uitspraak bij twisten tusschen vorsten, terwijl in 1713 de abt de ST. PIERRE een uitgewerkt plan ontwierp, gewijd aan de nagedachtenis van Koning HENDRIK IV, dat ten doel had door eene nauwe aansluiting van staten den vrede bestendig te maken. Een Senaat bestaande uit vertegenwoordigers van alle landen zoude gevestigd worden in eene Europeeche stad, die tevens als volkomen neutrale plaats aan het bestuur dier vergadering zoude worden onderworpen. ST. PIERRE stelde daartoe voor de stad Utrecht, waar destijds het vredescongres vergaderd was. Soortgelijke plannen zijn in het laatst der achttiende eeuw nog geopperd door BENTHAM en KANT, doch zij hebben bij de vorsten en staatslieden in dat tijdvak van omwentelingen en oorlogen geen steun gevonden.

Nadat het Weener Congres de staatkundige indeeling van het door de oorlogen van NAPOLEON zoozeer geschokte Europa had vastgesteld, hebben de groote mogendheden getracht door voortdurend onderling overleg den vrede in ons werelddeel te bewaren. Men vleide zich destijds dat het tijdperk der Europeesche oorlogen gesloten was, en inderdaad zijn zeer netelige geschillen — men denke slechts aan de Turksch-Egyptische quaestie — in die dagen op vredelievende wijze beslecht. In het midden onzer eeuw is echter de Krimoorlog de verwachtingen der voorstanders van den bestendigen Europeeschen vrede komen verstoren. Die oorlog is gevolgd door eene reeks van oorlogen, die tusschen Frankrijk en Oostenrijk, tusschen de twee groote Deutsche mogendheden en Denemarken, tusschen Pruisen en Oostenrijk en eindelijk door den Fransch-Duitschen oorlog van 1870—1871.

Nadat deze laatste oorlog geëindigd was, is de openbare meening zich wederom ernstig gaan bezighouden met het zoeken naar middelen om den oorlog te voorkomen. Het in 1873 opgerichte „Institut de Droit International”, eene vereeniging van beoefenaars van het volkenrecht uit alle landen der beschaafde wereld, ontwierp in hare vergadering te 's Gravenhage in 1875 een reglement voor de internationale rechtspraak door scheidslieden. Ook in de vertegenwoordigende vergadering van verscheidene landen werd destijds de wenscheijkheid bepleit om bij voorkomende geschillen zich van het middel van arbitrage te bedienen: in het Engelsche Lagerhuis door RICHARD, in de Italiaansche Kamer van Afgevaardigden door MAXIMI en in de

Nederlandsche Tweede Kamer door de heeren VAN ECK en BREDIUS op 19 October 1873.

Nog meer won de overtuiging veld, dat langs den weg van scheidsrechterlijke uitspraak oorlogen inderdaad konden worden voorkomen, toen het bleek, dat dit middel ook in de praktijk doeltreffend was. Een netelig en ernstig geschil tusschen Groot-Britannië en de Vereenigde Staten van Amerika, dat zeer zeker een halve eeuw vroeger tot een bloedigen oorlog zoude hebben geleid, werd in 1872 door eene internationale commissie van arbitrage, die te Genève zitting had, op vredelievende wijze tot oplossing gebracht. Zonder twijfel is deze uitspraak een van de belangrijkste voorvallen op het gebied van het volkenrecht in deze eeuw geweest en heeft zij krachtig bijgedragen om de openbare meening gunstig te stemmen voor het beginsel van scheids-rechterlijke uitspraak. Tal van min of meer belangrijke geschillen tusschen Staten van alle werelddeelen zijn sedert door arbitrage opgelost. Ook Nederland heeft van dit middel gebruik gemaakt in zijne geschillen met Haïti in 1881, met Frankrijk in 1891 en met Groot-Britannië in 1895.

Naarmate de deugdelijkheid van het beginsel van arbitrage uitspraak door alle staatslieden meer en meer werd erkend, werd ook de gewoonte meer en meer algemeen om in de verdragen, door hunnen aard daarvoor geschikt, de bepaling op te nemen, dat de uit hunne toepassing voortvloeiende geschillen door arbitrage zouden worden beslist. Ook begon het denkbeeld ingang te vinden om bij algemeen verdrag zich te verbinden alle geschillen, die tusschen twee Staten mochten ontstaan, aan een arbitrale uitspraak te onderwerpen. Bestonden reeds, o. a. tusschen Nederland en Portugal overeenkomsten met uitgebreid beding van arbitrage, het eerste voorbeeld van een zoodanig algemeen verdrag is dat tusschen Italië en de Argentijnsche Republiek in het vorige jaar gesloten. Groot-Britannië en de Vereenigde Staten van Amerika hebben in 1897 eveneens een dergelijk verdrag geteekend, dat echter niet in werking is getreden, omdat de Amerikaansche Senaat er zijne goedkeuring aan heeft onthouden. Intusschen begon langzamerhand de overtuiging veld te winnen, dat er naar gestreefd moest worden om de arbitrage als algemeen middel tot oplossing van alle geschillen door alle staten te doen erkennen en aannemen. Ongetwijfeld heeft tot de verspreiding van dit denkbeeld veel bijgedragen de in 1888 te Parijs gestichte „Union interparlementaire”, die uit leden van parlementen van alle landen bestaande, zich ten doel stelt het beginsel te doen zegevieren, dat alle geschillen tusschen Staten door scheidsgerechten moeten worden beslist. De overtuigde voorstanders van dit beginsel hebben op die wijze een vereenigingspunt gevonden, waaruit invloed kan worden uitgeoefend in alle vertegenwoordigende vergaderingen der beschaafde wereld. Om dit denkbeeld echter te verwezenlijken en daartoe bij gerezen conflict tijdig het uitbreken van den oorlog te voorkomen, was de samenwerking der Regeeringen onontbeerlijk. Een eerste stap in deze richting werd gedaan op het Congres te Parijs in 1856 tot beëindiging van den Krimoorlog bijeengekomen. In de protocollen van dat Congres is eene verklaring opgenomen van de vertegenwoordigers van Frankrijk, Groot-Britannië, Oostenrijk, Pruisen, Rusland, Sardinië en Turkije, waarbij de wensch werd uitgesproken, dat ingeval van ernstige verdeeldheid tusschen twee Staten, deze alvorens de wapenen op te vatten, een beroep zouden doen, voor zooveel de omstandigheden dit mogelijk maakten, op de goede diensten (bons offices) van een derde bevriende mogendheid. Eene poging der Engelsche Regeering om op grond van deze verklaring in 1870 even vóór het uitbreken van den Fransch-Duitschen oorlog, bemiddelend op te treden, leed echter, ten gevolge vooral van den snellen loop der gebeurtenissen, schipbreuk.

Aan den Keizer van Rusland, Nicolaas II, komt de eer toe van de eerste poging te hebben gedaan om in een Internationaal Congres, daartoe bepaaldelijk bijeengeroepen, de gewichtige vraag aan de orde te stellen door welke middelen oorlogen zooveel mogelijk kunnen worden voorkomen, ten einde zodoende tot eene beperking der voortdurende uitbreiding der doode en levende strijdmiddelen te geraken. Onder de 8 voorstellen, die in de tweede circulaire van Graaf MOURAVIEFF van 30 December 1898 opgenomen waren, luidde het laatste: „Acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre les nations; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi”.

Toen de Vredesconferentie alhier bijeenkwam, heeft zij dadelijk

Goedk. van het op 29 Juli 1899 te 's Gravenhage gesloten verdrag voor de vreedzame beslechting van internationale geschillen.

dit gewichtige onderwerp ter hand genomen, hetwelk de taak vormde harer derde commissie. Deze heeft in hare vergadering van 26 Mei 1899 een bijzonder comité benoemd om in de eerste plaats te onderzoeken het op „de bons offices et médiation”, de „Commissions internationales d'Enquête” en de Internationale Arbitrage betrekkelijk, door de Russische regering ter tafel gebracht ontwerp, en in verband met eene motie van SIR JULIAN PAUNCEFOTE nopens de instelling van een internationaal Hof van Arbitrage en een nader Russisch voorstel van gelijke strekking, de noodige voorstellen aan de commissie te doen.

Dit comité bestond uit de navolgende leden:

Mr. ASSER, Nederlandsch gedelegeerde; Ridder DESCAMPS, Belgisch gedelegeerde, voorzitter en rapporteur; BAFON D'ESTOURNELLES DE CONSTANT, tweede Fransche gedelegeerde, secretaris; HOLLS, Amerikaansch gedelegeerde; LAMMASCH, Oostenrijksch gedelegeerde; DE MARTENS, Russisch gedelegeerde; ODIER, Zwitsersch gedelegeerde; dr. ZORN, Duitsch gedelegeerde. Aan den arbeid van het comité werd ook deelgenomen door den voorzitter der derde commissie: L. BOURGEOIS, Fransch gedelegeerde, alsmede door de eere-voorzitters dier commissie: Graaf NIGRA, Italiaansch gedelegeerde en SIR JULIAN PAUNCEFOTE, Engelsch gedelegeerde; benevens door den voorzitter en den onder-voorzitter der Conferentie: DE STAAL EN VAN KARNEBEEK.

Dit comité heeft zich met grooten ijver van zijne taak gekwet. Den 29sten Mei hield het zijne eerste zitting en den 5den Juni diende het aan de derde Commissie der Conferentie een ontwerp in van 8 artikelen, betreffende „le maintien de la Paix Générale, les bons offices et la médiation”. Op 7 Juli d. a. v. bracht Ridder DESCAMPS, namens het comité, rapport uit over het volledig ontwerp van eene overeenkomst, ten doel hebbende de vreedzame beslechting van internationale geschillen.

Nadat het ontwerp in deze Commissie, welke den 17den Juli haar onderzoek aanving, nog eenige wijzigingen had ondergaan, is het onveranderd den 25sten Juli door de Conferentie aangenomen. Den 29sten Juli werd het verdrag onderteekend door de gevolmachtigden van de navolgende Staten: België, Denemarken, Spanje, Vereenigde Staten van Amerika, Vereenigde Staten van Mexico, Frankrijk, Griekenland, Montenegro, Nederland, Perzië, Portugal, Rumenië, Rusland, Siam, Zweden en Bulgarije en later achtereenvolgens door: Italië, Oostenrijk-Hongarije, Luxemburg, Groot-Britannië, Servië, Japan, China, Duitschland en Turkije.

Tot nadere toelichting der gesloten Conventie worden overgelegd het uitnemend rapport van ridder DESCAMPS en de protocollen der vergaderingen van de Conferentie (Deel I, Séances Plénières pag. 179) (1), terwijl eerlang ook de protocollen der derde Commissie en van het Comité in druk zullen verschijnen en aan de Staten-Generaal worden medegedeeld.

Aangaande de belangrijkste bepalingen van het verdragen wenscht de ondergeteekende nog het volgende op te merken.

Als eerste middel tot het voorkomen van oorlogen worden in Titel II der overeenkomst aangeduid de „bons offices” en de bemiddeling „médiation”. Het volkenrechterlijk verschil tusschen „bons offices” en „médiation” is hierin gelegen, dat terwijl bij beide de derde zich vrijwillig aanbiedt om de oplossing van het bestaande geschil tusschen twee Staten door eene vreedzame schikking te bevorderen, hij bij „bons offices” alleen raad geeft aan de strijdende partijen, terwijl bij „médiation” door hem met goedvinden der in geschil zijnde Staten, aan beide bepaalde voorstellen worden gedaan. Van veel belang is de laatste alinea van artikel 3, waardoor de schroom, die thans dikwijls van het aanbieden van „bons offices” terug houdt, zal worden weggenomen. Voorts verdient het laatste artikel (8) van dezen titel meer bijzonder de aandacht doordien het een bepaalden vorm van „médiation” aangeeft, die in de praktijk goede vruchten kan dragen.

In den IIIden Titel is een ander middel vastgesteld tot het voorkomen van oorlogen: de internationale Commissie van Enquête, aan hetwelk hier voor het eerst internationale sanctie wordt gegeven.

Zoodanige Commissies zijn wel te onderscheiden van scheids-gerechten. Hunne uitspraken zijn niet verbindend voor de partijen in geschil, die hunne volkomen vrijheid behouden om aan deze uitspraken zoodanig gevolg te geven, als zij zullen meenen overeenkomstig hun belang te zijn. De taak dier Commissie is dan ook in de eerste plaats een onpartijdig en nauwgezet onderzoek van feiten.

De vierde titel behandelt de arbitrage. Aanvankelijk was door de Russische Regeering voorgesteld om van den algemeenen regel, dat elke Staat vrij was om zich al dan niet van het middel van arbitrage te bedienen, in sommige gevallen af te wijken en voor bepaald aangewezen categoriën van geschillen, de arbitrage verplichtend te stellen. Nadat over deze bepaling in den breede was beraadslaagd, bleek het ten slotte, dat overeenstemming van alle Regeeringen op dit punt niet te verkrijgen was. De arbitrage is derhalve voor alle gevallen facultatief gebleven. Er zoude voorzeker reden bestaan om dit zeer te betreuren, indien de mogelijkheid te voorzien ware geweest om een overeenkomst te sluiten, waarbij de arbitrage voor alle gevallen of slechts met zeer enkele uitzonderingen verplicht ware gesteld. Nu integendeel de verplichting, ware zij aangenomen, zich slechts tot weinige, en wel de minst gevaarlijke gevallen, zoude hebben bepaald, heeft de Conferentie, naar de meening van den ondergeteekende, verstandig gehandeld door rekening te houden met den beslist tegenstand, dien het beginsel der verplichting ontmoette. Men mag aannemen, dat in de gevallen, waarover eenstemmigheid van het meerendeel der vertegenwoordigde Regeeringen te verkrijgen ware geweest, voor het vervolg wel bijkans altijd van het middel van arbitrage zal worden gebruik gemaakt.

Daarenboven was het niet onwaarschijnlijk, dat het vaststellen van verplichte arbitrage voor enkele bijzondere gevallen afbreuk zoude hebben gedaan aan de meer algemeene gebruikmaking van deze instelling. Allicht zoude de praktijk hebben veld gewonnen om zich alleen voor de verplichte gevallen van de arbitrage te bedienen. Door het vaststellen van enkele gevallen, waarin de arbitrage verplicht was, zoude toch wellicht het denkbeeld zijn ontstaan, althans met eenigen grond kunnen worden bepleit, dat de ontwerpers der conventie de overige gevallen in den regel als minder geschikt hadden geoordeeld om door arbitrage te worden beslist.

In het tweede hoofdstuk van den IVden titel wordt de werkring en de organisatie van het Permanente Hof van arbitrage geregeld. De eenstemmigheid, waarmede 's-Gravenhage is aangewezen als zetel van het Internationale Bureau, dat als Griffie zal dienen van het Permanente Hof van arbitrage, beschouwt de ondergeteekende als een zeer te waardeeren hulde aan ons land, dat reeds in vorige eeuwen de oorlogen der Europeesche Staten herhaaldelijk binnen zijne grenzen door vredesverdragen heeft zien beëindigen.

Het beginsel, nedergelegd in artikel 27, verdient nog bijzondere aandacht. Het zal voorzeker bevorderlijk zijn aan het doel, waarmede het Hof van arbitrage wordt opgericht.

Het IIIde hoofdstuk, dat in het algemeen de arbitrale procedure regelt, vereischt geene nadere toelichting.

Deze zeer volledige en met groote zorg samengestelde bepalingen bieden aan de partijen in geschil de meest mogelijke waarborgen en eene zeer ruime gelegenheid aan, om voor hunne belangen op te komen.

Slechts zij opgemerkt, dat, om aan een van verschillende zijden geopperden aandrang te gemoet te komen, de mogelijkheid eener revisie van de scheidsrechterlijke uitspraak is voorzien. De revisie zal echter slechts toegelaten zijn, als de partijen zich zulks in het compromis uitdrukkelijk hebben voorbehouden, en is door artikel 55 aan zekere voorwaarden en vormen gebonden.

Eene zeer nuttige bepaling bevat artikel 56 ten aanzien van geschillen, gerezen nopens de uitlegging van verdragen tusschen meer dan twee Staten gesloten.

Ten slotte volgen eenige algemeene bepalingen.

Terwijl krachtens het bepaalde in de slot-akte der Conferentie, de vertegenwoordigde Staten de bevoegdheid hebben de overeenkomst tot en met 31 December 1899 te onderteekenen en elke onderteekening geacht moet worden op 29 Juli 1899 te zijn geschied, is in artikel 59 voor de Mogendheden, die van gemelde bevoegdheid geen gebruik zullen hebben gemaakt, de gelegenheid opengesteld later tot het verdrag toe te treden.

Daar omtrent de toetreding der op de Conferentie niet vertegenwoordigde Mogendheden, geene overeenstemming ter Conferentie is kunnen worden verkregen, is bij artikel 60 in beginsel aangenomen, dat ook die landen tot het verdrag zullen kunnen toetreden, doch, dat de voorwaarden, waaronder dit zal kunnen geschieden, bij nadere overeenkomst zullen moeten worden geregeld.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,

W. H. DE BEAUFORT.

(1) Deze stukken zijn ter griffie nedergelegd ter inzage van de leden.