

(496. 4.)

## MEMORIE VAN TOELICHTING.

In haar Tweede Zitting, van 5 September tot 5 October 1921 te Genève gehouden, heeft de Vergadering van den Volkenbond een aantal resoluties aangenomen houdende wijziging van de artt. 4, 6, 2, 13, 15, 16 en 26 en van het Aanhangsel van het Volkenbondverdrag.

Ingevolge art. 26 zullen wijzigingen op het Volkenbondverdrag eerst van kracht worden, wanneer zij door een in dit artikel nader aangeduid aantal Leden zullen zijn bekrachtigd. Ondergeteekenden, van oordeel, dat alle door de vergadering in 1921 aangenomen amendementen zijn te beschouwen als verbeteringen van het Volkenbondverdrag, onderwerpen hierbij de door de Vergadering aangenomen wijzigingen aan de goedkeuring van de Staten-Generaal.

In de verslagen over de Eerste en de Tweede Zitting van de Vergadering van den Volkenbond, die onderscheidenlijk bij schrijven van 26 April 1921 (Staatsbegroting 1921, IIIde hoofdstuk n°. 13) en van 2 Februari 1922, (Staatsbegroting 1922, IIIde hoofdstuk n°. 10) door den eersten ondergeteekende aan de Staten-Generaal zijn overgelegd, is uitvoerig stilgestaan bij de besprekingen, in 1920 in de Vergadering over amendementen van het Volkenbondverdrag gehouden, bij de door de verschillende Regeeringen ingediende amendementen, bij den arbeid der Amendementen-Commissie en tenslotte bij de beraadslagingen over dit onderwerp in de Vergadering van 1921.

Ondergeteekenden meenen derhalve te dezer plaatse te kunnen volstaan met een korte uiteenzetting van de veranderingen, welke de betrokken artikelen van het Volkenbondverdrag zullen ondergaan, wanneer de hier ter goedkeuring voorgelegde wijzigingen van kracht zullen zijn geworden. Voor verdere toelichting veroorlooven zij zich te verwijzen naar het hoofdstuk „Wijzigingen van het Volkenbondverdrag” in de beide bovengenoemde Verslagen.

## Artikel 4.

In het tegenwoordige art. 4, dat de samenstelling van den Raad behandelt, worden geen regelen gesteld voor de verkiezing van de niet-permanente leden van den Raad; met name wordt niets voorgeschreven omtrent den duur van hun mandaat en de al of niet mogelijkheid van herkiesbaarheid.

Hoewel men in het algemeen heeft aangenomen, dat de Vergadering bevoegd is, om dienaangaande regelen te stellen, werd intusschen van enkele zijden twijfel geopperd, of niet de bepaling in het eerste lid, dat die leden *vrijelijk* door de Vergadering worden verkozen, zich daartegen zou verzetten.

De invoeging van het nieuwe lid heeft uitsluitend de strekking alle onzekerheid te dien aanzien weg te nemen.

## Artikel 6 en Aanhangsel.

De wijziging van dit artikel heeft ten doel de wijze, waarop de kosten van den Volkenbond over de leden worden verdeeld, niet langer afhankelijk te doen zijn van de kostenverdeling voor het Internationaal Bureau van de Algemeene Postvereeniging vastgesteld. In de practijk toch bleek deze regeling voor den Volkenbond niet te voldoen, en men heeft het daarom wenschelijk geacht, deze aangelegenheid zelfstandig door den Bond te doen vaststellen. Intusschen is men er nog niet in kunnen slagen, een in alle opzichten bevredigende verdeelingswijze te ontwerpen, en om deze reden heeft de Vergadering aan de thans door haar aangenomen schaal nog geen definitief karakter willen toekennen.

De aan het Aanhangsel toe te voegen tabel geeft de verdeling aan, welke met ingang van 1 Januari 1922 zal gelden, in afwachting van een nog te ontwerpen definitieve regeling.

Het aandeel, dat Nederland in de kosten van den Bond zal hebben bij te dragen, bedraagt volgens deze nieuwe schaal  $\frac{15}{148}$  deelen, terwijl volgens de thans geldende regeling Nederland  $\frac{15}{118}$  deelen heeft bij te dragen.

## Artikelen 12, 13 en 15.

Alle met betrekking tot de artt. 12, 13, en 15 voorgestelde wijzigingen beoogen uitsluitend, te doen uitkomen, dat overal waar in deze artikelen sprake is van arbitrage en scheidsrechters ook bedoeld is „rechtspraak” en het „Permanent Hof van Internationale Justitie”.

Toen het Volkenbondverdrag werd opgesteld, was nog slechts sprake van het voorbereiden van een ontwerp voor een Internationaal Gerechtshof; thans nu dit Hof tot stand is gekomen, verdient het aanbeveling om met betrekking tot het oplossen van internationale geschillen ook de internationale rechtspraak de haar toekomende plaats in deze artikelen in te ruimen.

## Artikel 16.

De wijziging van de tweede zinsnede van het eerste lid bestaat hierin, dat de verplichting van den Staat tot het verbieden van alle betrekkingen tusschen zijn onderdanen en die van den Staat, welke het Verdrag schendt, wordt veranderd in een verplichting van den Staat tot het verbieden van alle betrekkingen tusschen de personen, verblijf houdende op zijn gebied, en de personen verblijf houdende op het gebied van den Staat, die het Verdrag schendt. Een overeenkomstige verandering wordt gebracht in de verplichting, het verkeer te beletten tusschen de onderdanen van den Staat, die het Verdrag schendt, en de onderdanen van andere Staten.

De Vergadering van den Volkenbond achtte het nl. niet wenschelijk, dat een Lid van den Volkenbond verplicht zou zijn de economische blokkade uit te strekken over de onderdanen van den Staat die het Verdrag schendt, voorzoover deze onderdanen buiten hun land verblijf houden.

Ook den ondergeteekenden komt het voor, dat het voorschrift in zijn ouden vorm, in het bijzonder voor landen die veel vreemdelingen herbergen, bij practische toepassing tot de grootste moeilijkheden zou blijken aanleiding te geven, moeilijkheden, die in geen evenredigheid zouden staan tot het nut, hetwelk men van dezen maatregel zou mogen verwachten. Op dien grond kunnen zij zich met de voorgestelde wijziging vereenigen.

Door het artikel in zijn tegenwoordige redactie wordt noch aan den Raad noch aan eenig ander orgaan de taak opgedragen, vast te stellen, of verdragsschending heeft plaats gehad. Wat

## Goedkeuring van de wijzigingen van het Volkenbondverdrag, enz.

betreft het voeren van een gemeenschappelijke actie bepaalt het Verdrag zich er toe, den Raad de verplichting op te leggen aan de verschillende Regeeringen van advies te dienen nopens de getalsterkte van de strijdmacht te land, ter zee of in de lucht, waarmede de Leden van den Bond ieder voor zich zullen bijdragen tot de strijdmachten, bestemd om de Bondsplichten te doen eerbiedigen.

Ten aanzien van deze beide punten worden in het nieuwe 2de en 3de lid van artikel 16 eenige meer uitgebreide regelen gesteld, welke door de hieronder afgedrukte resoluties der Vergadering, bedoeld als à titre provisoire aanbevolen richtlijnen, nog nader zijn uitgewerkt. De Raad zal advies geven over de vraag, of er overtreding van het Volkenbondverdrag heeft plaats gehad. Krachtens artikel 4 voorlaatste lid van het Verdrag en de ter zake aangenomen resolutie der Vergadering (n<sup>o</sup>. 5) zullen alle bij het geschil in het bijzonder belang hebbende Staten tot de zitting van den Raad worden uitgenoodigd, bij de uitspraak echter worden de stemmen van de direct betrokken Staten buiten beschouwing gelaten. Vervolgens zal de Raad een voorstel moeten doen betreffende den datum, waarop met de toepassing der economische dwangmaatregelen ware te beginnen, en dezen datum ter kennis van alle Leden van den Bond moeten brengen.

Blijkens de aanvullingen van artikel 16 is de taak van den Raad in deze uitsluitend van adviseerenden aard; aan de Leden zelve — zulks is ook nog uitdrukkelijk in een resolutie (n<sup>o</sup>. 4) vastgelegd — blijft het recht voorbehouden ieder voor zich te beslissen, of naar hun overtuiging een verdragsschending heeft plaats gehad.

Tenslotte beoogt het in te voegen vierde lid het mogelijk te maken, dat de Raad in bepaalde gevallen aan Leden zal kunnen toestaan de toepassing van de economische blokkemaatregelen eenigen tijd uit te stellen. Dit amendement dankt zijn ontstaan aan een voorstel der Scandinavische Regeeringen, dat evenwel aan het beginsel van differentiatie een veel ruimere strekking wenschte te geven en daarom bij velen bezwaar ontmoette.

In den meer beperkten vorm, waarin het voorstel tenslotte is aanvaard, meenen ook de ondergeteekenden zich er mede te kunnen vereenigen.

Hieronder volgen de bovenbedoelde door de Vergadering aangenomen resoluties, welke tot toelichting kunnen strekken van den geest waarin men zich de uitvoering van het nieuwe artikel 16 heeft gedacht:

1. Les résolutions et les propositions d'amendements à l'article 16 adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux Membres de la Société en vue de l'application de l'article 16.
2. Les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables, sous réserve des dispositions spéciales de l'article 17, qu'au cas spécifique visé dans ledit article.
3. L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre: il ne fait que donner aux autres Membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte; mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique.
4. Il appartient aux différents Membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux Membres, en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités.
5. Le Conseil sera saisi d'urgence de tous cas de rupture de Pacte, prévus par l'article 16, à la demande de tout Etat Membre de la Société. Le Secrétaire général, en cas de rupture de Pacte, ou de danger d'une telle rupture, en avertira d'ur-

gence tous les Membres du Conseil. Au reçu de la demande d'un Etat ou de l'avertissement du Secrétaire général, le Conseil se réunira dans le plus bref délai possible. Il convoquera les Etats en conflit et ceux qui sont voisins de l'Etat fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques, ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'article 16.

6. Si le Conseil est d'avis qu'un Etat est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis sera transmis d'urgence à tous les Membres de la Société avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donnée la plus large publicité.
7. Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique qui siégera en permanence dès que l'action sera déclanchée et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats les plus particulièrement intéressés.
8. Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'article 16 et notifiera cette date à tous les Membres de la Société.
9. Tous les Etats doivent être sur le même pied pour l'application des mesures, sous les réserves suivantes:
  - a) Il peut être nécessaire de recommander l'exécution de mesures particulières par certains Etats.
  - b) S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains Etats, en tout ou partie, la mise en action effective des sanctions économiques prévues à l'article 16, cet ajournement ne pourra être admis que dans la mesure désirable en vue d'assurer le succès du plan d'action concerté en commun, ou de réduire au minimum, pour certains Membres de la Société, les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter de la mise en œuvre des sanctions.
10. Il n'est pas opportun de décider d'avance et dans le détail toutes les mesures économiques, commerciales et financières à prendre dans chaque cas d'application de pression économique. Le cas échéant, il appartiendra au Conseil de recommander aux Etats Membres un plan commun d'action.
11. La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission.
12. Les relations consulaires pourront éventuellement être conservées.
13. Pour la rupture des relations entre personnes relevant de l'Etat fautif et personnes relevant des autres Membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité.
14. Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes.
15. Il sera nécessaire de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation spéciale.
16. Les relations humanitaires seront continuées.
17. L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas Membres de la Société aux mesures qui seraient prises.
18. Dans des circonstances particulières et pour renforcer les mesures économiques, il pourrait devenir opportun a) d'imposer un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif; b) qu'un certain nombre de Membres de la Société soient chargés des opérations de blocus.
19. Le Conseil doit rappeler à tous les Etats Membres de la Société que les gouvernements des différents Etats doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique.

**Artikel 26.**

Verskil van gevoelen bestond tot dusver over de vraag, of in de Vergadering unanimité vereischt was voor de aanneming van amendementen op het Volkenbondverdrag. Terwijl sommigen een afwijking van den regel van eenstemmigheid in art. 26 van het Verdrag meenden te lezen, waren anderen van oordeel, dat de in dat artikel bedoelde meerderheid uitsluitend was voorgeschreven voor de bekrachtiging der aangenomen amendementen, en dat voor de aanneming, bij gebreke van een bijzonder voorschrift, krachtens het algemeen beginsel van art. 5 van het Verdrag, eenstemmigheid vereischt was.

De nieuwe redactie van art. 26 maakt thans aan dezen twijfel een einde, door uitdrukkelijk vast te stellen dat voor de aanneming van amendementen op het Verdrag in de Vergadering een meerderheid van drie vierden zal zijn vereischt, waaronder de stemmen moeten voorkomen van de aan de stemming deelnemende Leden van den Bond, die in den Raad zijn vertegenwoordigd.

De redactie is zóó gekozen, dat ook de in de Zitting van 1921 met de vereischte meerderheid van drie vierden aangenomen amendementen reeds onder het bereik van het artikel vallen.

Ook ten aanzien van de vereischten voor het van kracht worden van aangenomen amendementen is tegelijkertijd in het artikel een verduidelijking aangebracht. De bestaande redactie, die daartoe bekrachtiging voorschreef van de Leden van den Bond, wier vertegenwoordigers den Raad vormen en de meerderheid van hen, die van de Vergadering deel uitmaken, gaf geen antwoord op de vraag, in welke mate men rekening moest houden met een tusschentijdsche wijziging van de samenstelling van den Raad. Hierin is thans voorzien door de bepaling, dat de samenstelling van den Raad tijdens de stemming beslissend zal zijn.

Het nieuwe tweede lid voorziet in het geval, dat een niet voldoende aantal Staten geneigd blijken tot ratificatie van een bepaald amendement over te gaan; het is wenschelijk, dat een zoodanig amendement niet ten eeuwigen dage aanhangig blijft, maar dat na een bepaalden termijn de desbetreffende resolutie van de Vergadering haar kracht verliest. De termijn van 22 maanden is gekozen, opdat in de kort daarop weder bijeenkomende Vergadering de zaak opnieuw onder de oogen kan worden gezien.

Het bestaande tweede lid van art. 26 hield de bepaling in, dat het ieder Lid van den Bond vrij stond, een in het Verdrag aangebrachte wijziging niet te aanvaarden, in welk geval dit Lid evenwel ophield, van den Volkenbond deel uit te maken. Het is wenschelijk, dat, teneinde ontduiking van art. 1 laatste lid te voorkomen, deze aan de Leden toekomende bevoegdheid

aan een zekeren termijn na het in werking treden van het amendement wordt gebonden. In het nieuwe derde en vierde lid van art. 26 wordt thans aan den Secretaris-Generaal de verplichting opgelegd, den Leden in kennis te stellen van het in werking treden van een amendement, en wordt de termijn van uittreding beperkt tot één jaar na dit tijdstip.

*De Minister van Buitenlandsche Zaken,*  
VAN KARNEBEEK.

*De Minister van Justitie,*  
HEEMSKERK.

*De Minister van Binnenlandsche Zaken,*  
CH. RUYS DE BEERENBROUCK.

*De Minister van Onderwijs,  
Kunsten en Wetenschappen,*  
J. TH. DE VISSER.

*De Minister van Marine a. i.,*  
VAN DIJK.

*De Minister van Financiën,*  
DE GEER.

*De Minister van Oorlog,*  
VAN DIJK.

*De Minister van Waterstaat,*  
A. A. H. W. KÖNIG.

*De Minister van Landbouw,  
Nijverheid en Handel,*  
H. A. VAN IJSSELSTEIJN.

*De Minister van Arbeid,*  
AALBERSE.

*De Minister van Koloniën,*  
DE GRAAFF.