

«Ayant reconnu que l'activité des trois pays dans la Société des Nations est une question de politique d'importance commune au sens de l'article 1^{er} du Traité d'Entente et de Collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, la Conférence décide que les trois Gouvernements conviendront:

1) d'assurer la représentation des trois Pays par l'un d'entre eux dans tous les organismes à représentation limitée de la Société des Nations, cette représentation s'effectuant suivant le principe du roulement. Ils ne participeront aux élections futures aux dits organismes qu'après s'être concertés;

2) de porter cette décision à la connaissance du Secrétaire Général de la Société des Nations en attirant son attention sur la situation où se trouvent actuellement les trois Pays quant à leur représentation dans les organismes de la Société des Nations, laquelle ne correspond pas à leur importance internationale et au nombre des unités contribuées par eux.»

En portant ce qui précède à votre connaissance je tiens à ajouter que le Gouvernement estonien fait sien le point de vue exprimé dans la résolution susmentionnée.

(signé) J. Seljamaa.

4. Das Ergebnis der Ratsdebatte über die Zuständigkeit des Völkerbundsrates nach Art. 11 Abs. 2 der Satzung

Das Ergebnis der Verhandlungen über die Zuständigkeit des Rates nach Art. 11 Abs. 2 in den Streitfällen wegen der Beschlagnahme finnischer Schiffe im Weltkriege und wegen der Schweizer Kriegsschäden¹⁾ vermag für die Auslegung von Art. 11 eine ähnliche Bedeutung in Anspruch zu nehmen wie seinerzeit die Annahme des Adatci-Berichtes im Korfu-Streit für die Frage der Zuständigkeit des Rates nach Art. 15 der Satzung.

In beiden Fällen tauchte die Frage auf, ob der Rat sich mit allen Streitfällen zu befassen hat, die von einem Mitgliede des Völkerbundes gemäß Art. 11 Abs. 2 vor ihn gebracht werden, oder ob seine Zuständigkeit nach dieser Bestimmung Grenzen hat. Die Parteien waren sich — in beiden Fällen — darüber einig, daß der Natur der hier bestehenden Streitfälle nach diese das gute Einvernehmen oder gar den Frieden zwischen ihnen nicht beeinträchtigen konnten.

Die Vertreter Großbritanniens und, in dem Schweizer Fall, auch Frankreichs gaben infolgedessen der Meinung Ausdruck, daß Fälle wie

¹⁾ Die maßgeblichen Stellen der Debatte finden sich für den finnisch-britischen Streit in S. d. N., Journ. Off. 1931, S. 2071—79; 1932, S. 506—510; 1934, S. 1450—1458; 1935, S. 163—180, 181—182; dazu kommt die Zusammenfassung in besonderen Memoranden des finnischen Standpunktes: Journ. Off. 1935, S. 418 sowie des britischen ebenda S. 433. Für den Fall der Schweizer Kriegsschäden vgl. Journ. Off. 1934, S. 1436—1449; 1935, S. 127—133, 142—144, 183—192.

die vorliegenden, die rein finanziellen, kommerziellen oder privaten Charakters seien, nicht zu denen gehören, die nach dem Sinne der Satzung gemäß Art. 11 vor den Rat gebracht werden können. Unter Art. 11 Abs. 2 falle nur ein solcher Streit zwischen Staaten »qui affecte l'existence ou la prospérité de l'un ou de l'autre« (Lord Cecil, Journ. Off. 1931, S. 2078). Art. 11 beziehe sich nur auf Streitfälle, die die höheren politischen Interessen eines Landes in seiner Gesamtheit berühren (ders., Journ. Off. 1932, S. 507). Man befürchtete, daß eine andere Praxis den Rat mit unwichtigen Angelegenheiten überlasten und ihn von der Erfüllung seiner eigentlichen Aufgabe, der Aufrechterhaltung des Friedens in der Welt, abhalten werde (Eden, Journ. Off. 1935, S. 171). Ein solches Verfahren sei mit der Vorstellung, die sich die Schöpfer der Satzung von der Struktur des Völkerbundes gemacht haben, nicht vereinbar. Man wies besonders darauf hin, daß die sich aus einer Behandlung durch den Rat ergebende Möglichkeit der Einholung eines »Avis« des Haager Gerichtshofes — vor allem wenn man den Streitparteien bei der Abstimmung über den Antrag auf »Avis« kein Stimmrecht geben oder einen Mehrheitsbeschluß für ausreichend halten wollte — die Einführung einer obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit auf einem Umwege bedeute, die man bei Unterzeichnung des Paktes gerade ausgeschlossen wissen wollte. Die ausdrücklichen Vorbehalte hinsichtlich früherer Streitfälle, insbes. der Vorgänge des Weltkrieges, würden damit praktisch hinfällig. Dies wurde durch den britischen Vertreter bezüglich der Vorbehalte zu der Fakultativklausel (Journ. Off. 1931, S. 2078; 1935, S. 170, 171), von dem französischen Vertreter im Hinblick auf den französisch-schweizerischen Schiedsvertrag geltend gemacht, in dessen Entstehungsgeschichte gerade die Frage der Kriegsschäden eine große Rolle gespielt habe (Journ. Off. 1934, S. 1443).

Von seiten Finnlands und der Schweiz wurden die Argumente gegen die Zuständigkeit des Rates zur Behandlung der konkreten Fragen zu widerlegen gesucht. Einmal wurde angeführt, daß die Formulierung von Art. 11 Abs. 2 keine Beschränkung der Zuständigkeit des Rates enthalte, daß die darin verwandten Begriffe jedenfalls nicht eng interpretiert werden dürften. Eine enge Interpretation des Begriffes Frieden insbesondere sei nicht nur im Zeitalter des Kriegsverbotes durch den Kelloggpackt nicht angängig (Journ. Off. 1931, S. 2074), sondern stehe auch mit dem Grundsatz der gleichen Berechtigung der Staaten im Völkerbund nicht im Einklang, da sie nur den mächtigen, nicht aber den kleinen Staaten, die sich eine Drohung mit Krieg nicht erlauben können, den Weg zum Rat eröffne (z. B. der Finnländer Holsti, Journ. Off. 1935, S. 168). Man hat auch darauf hingewiesen, daß nach einer solchen Auffassung die Schweiz infolge ihrer Neutralität den Rat von Rechts wegen überhaupt nicht angehen könne (der Argentinier Cantilo als Be-

richterstatter, Journ. Off. 1935, S. 127), und der Spanier Madariaga hat, um jene Auffassung ad absurdum zu führen, die bekannten, zugespitzten Formulierungen gefunden, daß man die Zuständigkeit des Rates nicht nach der »température du sang« (Journ. Off. 1935, S. 144) oder dem »mauvais caractère« der Beteiligten beurteilen dürfe: »s'ils se fâchent, le Conseil est compétent; lorsqu'ils ne se fâchent pas, le Conseil n'est pas compétent«, wodurch man dazu gelange »que les gens irascibles seront écoutés et que les gens calmes ne le seront pas«.

Rechtlich von größerem Interesse sind die Ausführungen, mit denen dargetan werden sollte, daß die zur Verhandlung stehenden Fragen ihrer Natur nach zur Behandlung nach Art. 11 geeignet seien. Im Vordergrund steht der Hinweis, daß es sich um Rechtsfragen von allgemeinem Interesse handele, z. B. die Rechte der Neutralen im Kriege, »question éminemment de droit international« (Madariaga, Journ. Off. 1935, S. 144; ähnlich 1934, S. 1446, 1447; Motta, ebenda S. 1438). Von gegnerischer Seite wurde darauf erwidert, daß die Behandlung vor dem Rat die Ungewißheit über den Bestand einer Rechtsregel auch nicht beseitigen könne, da sie nur eine Lösung in dem konkreten Fall herbeizuführen geeignet sei. — Ferner wurde auf die große wirtschaftliche Bedeutung der Frage hingewiesen. Erwähnenswert ist z. B. die Erklärung des finnländischen Vertreters, daß der geforderte Betrag 10% des Budgets von Finnland ausmache (Journ. Off. 1935, S. 178; ähnlich Motta ebenda S. 128). Den generellen Ausschluß finanzieller Fragen suchte man auch mit der Begründung für ungerechtfertigt zu erklären, daß eine große Zahl schwerster politischer Fragen sich letzten Endes in Geldzahlungen auflösen (Journ. Off. 1935, S. 143).

* * *

Überblickt man, um die Bedeutung des Falles für die Praxis des Völkerbundes zu erkennen, den Gang der Verhandlungen insgesamt, so läßt sich kurz folgendes feststellen:

Der erste Bericht des Komitees unter Vorsitz des Spaniers Madariaga in dem finnisch-britischen Streit (Journ. Off. 1932, S. 506) bejaht die Zuständigkeit des Rates (»Le Comité estime donc que le Conseil a compétence en vertu de l'article 11, alinéa 2, du Pacte«).

Dieser Bericht wurde nicht angenommen. Die Behandlung wurde vertagt, da die Streitteile in Verhandlungen eintreten wollten.

Am 19. Januar 1935 schlägt derselbe Berichterstatter in einem neuen Bericht (Journ. Off. 1935, S. 164) vor, ein Avis des Haager Gerichtshofes einzuholen »sur le point de savoir, si, compte tenu des circonstances du cas, la question . . . rentre dans les prévisions de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte«.

Die darauffolgende Aussprache (Journ. Off. 1935, S. 168 ff.) führt zu folgendem Ergebnis: Die große Mehrheit der Mitglieder des Rates folgt der Auffassung des britischen Vertreters, daß es sich hierbei um eine Ermessensfrage handele. Man ist sich zunächst darüber einig, daß der Rat sich keineswegs mit einer jeden ihm durch ein Mitglied des Völkerbundes vorgelegten Frage beschäftigen muß. Konnte aus der Diskussion zunächst der Eindruck entstehen, als werde auch die entgegengesetzte, wenn auch nicht ausdrücklich formulierte Meinung vertreten, so wird durch eine Erklärung Madariagas zur Interpretation der von ihm geäußerten Anschauungen klargestellt, daß auch nach seiner Meinung der Rat über diese Frage zu entscheiden habe (Madariaga, Journ. Off. 1935, S. 176). Es ergibt sich weiter fast völlige Einigkeit darüber, daß der Rat sich mit jeder Frage beschäftigen kann, daß also insbes. keine Frage wegen ihres rein finanziellen oder sonstigen Charakters von vornherein ausgeschlossen sein soll. Auch die britische Regierung hat dies von Anfang an durch die Worte zum Ausdruck gebracht, daß sie dem Rat ein solches »droit théorique«, den Artikel 11 anzuwenden, nicht abspreche (Lord Cecil, Journ. Off. 1932, S. 507; brit. Memorandum, Journ. Off. 1935, S. 433 ff.). Lediglich der Vertreter Sowjetrußlands Litwinoff (Journ. Off. 1935, S. 174) und der Australier Officer (im Schweizer Fall, Journ. Off. 1935, S. 186) sind geneigt, aus Art. 11 Abs. 2 bestimmte Schranken für die Zuständigkeit des Rates herauszulesen und dem Rat das Recht abzusprechen, sich mit den vorliegenden Fragen zu beschäftigen. Es besteht daher eine große Mehrheit für die Ansicht, daß ein Gutachten des Haager Gerichtshofes nicht in Betracht komme, da es sich um eine reine Ermessensfrage handele. Der Berichterstatter zieht demzufolge seinen Bericht zurück (Journ. Off. 1935, S. 175).

In diesem Zusammenhang ist folgende Bemerkung des Italieners Baron Aloisi von Interesse: »qu'il ne soit pas opportun, même au point de vue constitutionnel, de soumettre à l'avis de la Cour une question concernant l'interprétation d'un article du Pacte qui vise une des compétences principales du Conseil et qui, selon ses termes mêmes, laisse à celui-ci un certain pouvoir discrétionnaire« (Journ. Off. 1935, S. 172).

Die Frage, ob die Beschäftigung mit den vor den Rat gebrachten Fällen für tunlich zu halten ist, wird in beiden Fällen — entgegen dem Vorschlag des englischen Vertreters, der den Rat sofort darüber entscheiden lassen will — einem Dreierausschuß zur Beantwortung übertragen (Journ. Off. 1935, S. 182 — vgl. auch die Zusammenfassung des Ergebnisses der Debatte durch den Präsidenten S. 181 u. S. 189).

Der englische und der französische Vertreter haben in beiden Fällen erklärt, daß sie dem eingeschlagenen Verfahren nur unter dem Vor-

behalt zustimmen wollen, daß es keinen Präzedenzfall für die Zukunft darstelle. Der Präsident hat das Komitee mit dieser Maßgabe eingesetzt.

Die rechtliche Bedeutung der Behandlung der beiden Fälle durch den Rat für die Auslegung von Art. 11 Abs. 2 wird durch diese Vorbehalte nicht geschmälert.

Mandelsloh.

5. Rechtsfragen betr. die Erstattung von Gutachten durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof (Ratsbeschluß vom 21. Januar 1935)

Im Verlaufe der Ratsverhandlungen über den Streit um den Ersatz der von Schweizer Staatsangehörigen erlittenen Schäden im Weltkriege wurde der Argentinier Cantilo als Berichterstatter über die Frage eingesetzt, ob nach dem Schweizer Antrage (S. d. N., Journ. Off. 1934, S. 1478, 1492, 1438) der Ständige Internationale Gerichtshof um ein Gutachten über die in dem Schweizer Memorandum aufgeworfenen Rechtsfragen ersucht werden solle. Der Berichterstatter trug seinen Bericht in der Sitzung vom 17. Januar 1935 vor, der in dem in Betracht kommenden Teil wie folgt lautet (Journ. Off. 1935, S. 127, 128):

» . . . On demande au Conseil de solliciter un avis de la Cour sur les points de droit faisant l'objet du Mémorandum du Gouvernement fédéral (document C. 316. 1934, page 16). Il s'agirait donc, pour des raisons qui tiennent plus à l'équité qu'au droit strict, de demander à la Cour de définir « non seulement le droit tel qu'il est, mais encore d'indiquer les grandes directions du droit futur ».

A ce propos, je dois dire que c'est une règle généralement acceptée que tout haut tribunal de justice ne peut intervenir que lorsque est mise en question la validité ou la portée d'une clause légale. Tout réquisitoire doit être basé sur une loi, avec mention des dispositions qui protègent le droit invoqué dont la violation ou la mise en discussion provoque la décision judiciaire. De même, la Cour est compétente pour interpréter et appliquer les traités internationaux et pour trancher les questions qui peuvent être résolues par l'application des règles et principes généralement reconnus du droit international. Ce caractère de la juridiction de la Cour conserve toute sa valeur quand un avis consultatif est demandé à celle-ci.

Il est impossible de demander à la Cour purement et simplement quel est le droit existant, du moment que les parties adverses ont fait valoir, soit la diversité de leur position à l'égard de la Suisse en ce qui concerne la question dont il s'agit, soit (point soulevé notamment par le Royaume-Uni) la diversité des cas d'espèce et l'impossibilité de les comprendre tous sous une même règle générale de droit. En un mot, ce ne serait qu'à l'égard de chaque litige en particulier qu'on pourrait éventuellement chercher à déterminer le droit engagé.

D'autre part, pour ce qui est d'une consultation de la Cour sur le droit futur, mon opinion est que la Cour ne peut pas être saisie d'une demande d'avis consultatif de cette nature, parce qu'il s'agirait plutôt d'une oeuvre de législation que d'une oeuvre de juridiction.