

sondern auch solchen Personen zur Verfügung *ayant succédé mortis causa à leurs droits respectifs*.

Der Bildung dieses Gerichts haben das in dem oben referierten Juristengutachten erwähnte *Tribunal administratif* und das *Comité contentieux* (früher *Comité consultatif*) des Völkerbundes zum Vorbild gedient. Das erstere besteht für Streitigkeiten aus dem Anstellungsvertrag für die Beamten des Völkerbundes und des Internationalen Arbeitsamtes¹⁰⁾, das letztere für Disziplinarfälle¹¹⁾. Die Angestellten der Cour permanente de Justice internationale unterstehen bekanntlich nicht diesen Institutionen. Über Streitigkeiten zwischen ihnen und dem Greffier entscheidet grundsätzlich die Cour¹²⁾.

4. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Aufhebung der Mandatsordnung in einem Mandatsgebiet und die Beendigung des Mandats über Irak

Der Bericht der ständigen Mandatskommission an den Völkerbundsrat über die Voraussetzungen der Aufhebung einer Mandatsordnung ist von grundlegender Bedeutung nicht nur für das Mandatssystem des Völkerbundes. Nach Art. 22 Abs. IV des Völkerbundspaktes bedurfte es ganz allgemein der Feststellung, unter welchen Voraussetzungen ein Staat imstande ist, sich selbst zu leiten. Darüber hinaus enthält der Bericht in Teil II Anforderungen an den neuen Staat, die nicht nur seinen augenblicklichen Stand betreffen, sondern Garantien auch für die Zukunft fordern, etwa hinsichtlich des Schutzes der Minderheiten und der Wahrung der wohlerworbenen Rechte. Darin scheint die Anschauung zum Ausdruck zu kommen, daß über die Voraussetzungen der Entstehung und Anerkennung eines neuen Staates hinaus gewisse Mindestanforderungen einer modernen Rechtsordnung an die Mitglieder der Staaten- und insbesondere Völkerbundsgemeinschaft gestellt werden. Endlich ergeben sich aus den Beschränkungen, die man einem solchen neuen, für unabhängig zu erklärenden Staat auferlegen will, wichtige Schlüsse auf den Begriff der Unabhängigkeit eines Staates.

Der Völkerbundsrat hat den Bericht am 4. September 1931 mit folgenden Worten angenommen:

»Le Conseil prend acte des conclusions formulées par la Commission permanente des mandats quant aux conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat dans un pays placé sous ce régime. Etant donné la responsabilité qui incombe à la Société des Nations, le Conseil décide qu'il y aura lieu de déterminer à la lumière des principes établis, mais seulement après un examen approfondi de chaque cas particulier,

¹⁰⁾ Sein Règlement s. Actes de la 8^e Assemblée (1927), 4^e Comm., p. 255.

¹¹⁾ Actes de la 11^e Assemblée (1930), 4^e Comm., p. 306, 430.

¹²⁾ Statut du Personnel du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale, a. a. O. Art. 3, vgl. aber Publications Série E No. 8, p. 47.

la maturité des territoires sous mandat, dont l'émancipation viendrait à être proposée. Le Conseil devra naturellement examiner avec le plus grand soin tous les engagements pris par les pays sous mandat envers la Puissance mandataire pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec le Statut d'Etat indépendant et qu'en particulier le principe de l'égalité économique soit sauvegardé, conformément à l'esprit du Pacte et à la recommandation de la Commission des mandats¹⁾.»

Den ersten Fall der Anwendung der Grundsätze des Berichtes bildet die **Beendigung des Mandats über Irak** im Zusammenhang mit dessen Aufnahme in den Völkerbund²⁾. Die Regierung des Königreichs Irak hat vor ihrer am 3. Oktober 1932 erfolgten Aufnahme in den Völkerbund³⁾ diesem gegenüber eine Erklärung abgegeben⁴⁾, in der sie die Verpflichtung zur Erfüllung der von der Mandatskommission aufgestellten Voraussetzungen einget. Diese enthält in einem ersten Kapitel Bestimmungen über den Schutz der Minderheiten, die dem Schema der bekannten Verträge bis auf Kleinigkeiten nachgebildet sind und in gleicher Weise unter die Garantie des Völkerbundes gestellt sind. Ein zweites Kapitel betrifft die Gewährung der Meistbegünstigung an die Völkerbundsmitglieder, die Garantie einer angemessenen Gerichtsorganisation, die Einhaltung der internationalen Verträge einschließlich der von der Mandatsmacht für Irak abgeschlossenen Gewährleistung der erworbenen Rechte und der Ausübung der Gewissensfreiheit. Diese Zusagen werden nicht, wie die Verpflichtungen zum Schutze der Minderheiten, unter die »garantie« des Völkerbundes gestellt, aber als »obligations d'intérêt international« bezeichnet. Jedes Völkerbundsmitglied kann auf ihre angebliche Verletzung »die Aufmerksamkeit des Rates lenken« (in Minderheitssachen schon bei »Gefahr« einer Verletzung) und jedes Ratsmitglied kann die Haager

¹⁾ Journ. Off. 1931, p. 2055; über die letzte Klausel, die eine Verschärfung des Berichtes der Kommission bedeutet, und die Verhandlungen darüber s. Bileski, die Entwicklung der Mandatsgebiete zur Unabhängigkeit, Zeitschrift für öffentliches Recht XIII, S. 23 ff.; an weiterer Literatur zu dem gesamten Problem s. Bentwich, diese Zeitschrift Bd. III, Heft 1, S. 176 ff.; Blondel, Revue Gén. de droit intern. Public, 1932, p. 614 ff.; de Bosdari, La vita italiana, Luglio 1931, p. 48 ff.; Evans, Americ. Journ. of int. law, 1932, p. 735 ff.; El Gammal, La Fin des Mandates internationaux et l'expérience Irakienne, Thèse Dijon 1932; Rousseau, Revue politique et parlementaire, mars 1932, p. 65 ff.

²⁾ Literatur: Bileski, a. a. O. S. 33—39; El Gammal, a. a. O., p. 105 ss.; Williams, The State of Iraq: a Mandate Attains Independence, Foreign Policy Reports, 8, p. 183—194; Termination of the Mandatory Regime in Iraq, Information Dpt. Memorandum; Davidson, The Termination of the Iraq Mandate, International Affairs, vol. XII, No. 1, p. 73 ff.; Evans, Emancipation of Iraq from the Mandate System, Amer. polit. science Rev. dec. 1932, p. 1047; Fides, L'Entrée de l'Irak à la S. d. N., Europe Nouv. 8 oct. 1932, p. 1197; L'Irak et la S. d. N., Correspondance d'Orient, juin 1932, p. 253—255.

³⁾ Actes de la 13^{ème} Ass. plen., p. 48; Gesuch vom 24. September s. Document A 17, 1932, VII, p. 1.

⁴⁾ Document A 17, 1932, VII, p. 3 ss.; die Übermittlung erfolgte durch Schreiben des Foreign Office vom 27. Juni 1932, a. a. O. p. 1; Billigung durch den Rat s. Journ. Off. 1932, p. 1727s.

Cour angehen. Über die gegebenenfalls vom Rate zu ergreifenden Maßnahmen ist, wieder im Gegensatz zu den Minderheitenbestimmungen, nichts gesagt.

Damit setzt Irak die Reihe der bisher von Albanien ⁵⁾, Litauen ⁶⁾, Lettland ⁷⁾, Estland ⁸⁾ und Finnland ⁹⁾ dem Völkerbundsrat angegebenen Erklärungen, die sich jedoch ausschließlich auf den Minderheitenschutz beziehen, fort. Während aber diese früheren Deklarationen erst nach dem Eintritt des betreffenden Staates in den Völkerbund abgegeben wurden, geht Iraks Erklärung seinem Aufnahmegesuch voran. Die früheren Erklärungen wurden lediglich als die Erfüllung einer »Empfehlung« der Völkerbundsversammlung¹⁰⁾ betrachtet und man vermied so eine Stellungnahme zu der Frage, ob die Übernahme von Minderheitsverpflichtungen allgemein zur Voraussetzung des Eintritts eines Staates in den Völkerbund gemacht werden könne¹¹⁾. Im Falle der Beendigung des Irak-Mandates war man dagegen imstande, dies als Voraussetzung der Aufhebung des Mandates, nicht aber des Eintritts in den Völkerbund als solchem zu verlangen¹²⁾ ¹³⁾.

Anhang

Der Bericht der ständigen Mandatskommission über die allgemeinen Voraussetzungen der Aufhebung einer Mandatsordnung¹⁴⁾

La tâche assignée à la Commission permanente des mandats a été définie par la résolution du Conseil du 13 janvier 1930, dans les termes suivants:

»Préoccupé de déterminer les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au régime du mandat pour un pays placé sous ce régime, le Conseil, en vue des décisions qu'il pourra avoir à prendre à ce sujet et sous réserve des autres consultations qu'il pourra juger nécessaires, prie la Commission des mandats de lui faire tenir les suggestions qui lui permettront de se prononcer à cet égard.«

Répondant à une demande d'interprétation formulée par la Commission permanente des mandats, le Conseil confirma, le 22 janvier 1931, sa première

5) Journ. Off. 1921, p. 1162.

6) Journ. Off. 1922, p. 586.

7) Journ. Off. 1923, p. 933.

8) Journ. Off. 1923, p. 1311.

9) Journ. Off. 1921, p. 701 s. (nur hinsichtlich der Aalandsinseln).

10) Vom 15. Dezember 1920, Actes de la 1^{re} Ass. séanc. plén. p. 568 s.; über die rechtliche Bedeutung s. d. Schreiben des Letten Walter, J. O. 1922 p. 1035 ss.

11) Vgl. dazu Miller, the Drafting of the Covenant, II, p. 105, 153; Schücking-Wehberg, Satzg. des Vb., 3. Aufl., S. 283.

12) S. Beschluß vom 28. Januar 1932, Journ. Off. p. 474.

13) In den Verhandlungen der Mandatskommission (*Procès Verbal de la 21^e Session* p. 74 ss.) fand auch die Frage Erörterung, ob der für den Fall einer Aufhebung des Mandats zwischen Irak und Großbritannien geschlossene Bündnisvertrag vom 30. Juni 1930 (Martens, Nouveau Rec. Gén. 3^{ème} Série tome 24 p. 333) mit der Unabhängigkeit Iraks vereinbar sei. Die Kommission kam zu dem Schluß »qu'il ne porte pas une atteinte formelle à l'indépendance« (*Procès Verbal* a. a. O. p. 225).

14) Commission Permanente des Mandats. *Procès-Verbal* de la 20^e session, p. 228—229: Rapport au Conseil.

résolution, en insistant sur le fait qu'il s'agissait »de l'étude du problème général, et non pas du cas particulier à propos duquel la question a été soulevée«. Il invita la Commission à poursuivre l'étude dudit problème sous son aspect général.

D'autre part, des déclarations de son rapporteur, il résulte clairement que le Conseil n'attend point de la Commission des mandats qu'elle formule des suggestions quant aux conditions auxquelles pourrait être subordonnée l'admission, dans la Société des Nations, d'un Etat précédemment sous mandat.

C'est dans le cadre ainsi tracé que la Commission a procédé à l'étude de la question qui lui était soumise. Elle a consacré à cet examen plusieurs séances au cours de ses dix-neuvième et vingtième sessions. Dans les procès-verbaux de ces deux sessions, ainsi que dans les rapports et les notes qui y sont annexés, sont développées les considérations qui ont déterminé l'accord des membres de la Commission sur les suggestions formulées ci-après.

* * *

La Commission des mandats a estimé qu'il conviendra de subordonner l'émancipation d'un territoire soumis au régime du mandat à deux ordres de conditions préalables, savoir:

1^o L'existence, dans le territoire en question, d'un *état de fait* autorisant la présomption que ce pays a atteint ce stade d'évolution où un peuple est devenu capable, pour reprendre les termes de l'article 22 du Pacte, »de se conduire seul dans les conditions difficiles du monde moderne«;

2^o *Certaines garanties* à fournir par le territoire en instance d'émancipation, à la satisfaction de la Société des Nations, au nom de laquelle le mandat a été conféré et a été exercé par le Mandataire.

I.

La question de savoir si un peuple considéré jusqu'ici comme mineur a acquis l'aptitude à se gouverner seul, sans l'aide ni les conseils d'un mandataire, est une question de fait et non de principe. Elle ne pourra être résolue que par l'observation attentive de l'évolution politique, sociale et économique de chaque territoire. Cette observation devra être poursuivie durant une période suffisante pour autoriser la conclusion que les progrès de l'esprit public et de l'état social sont tels qu'ils permettent le fonctionnement des rouages essentiels d'un Etat et la pratique des libertés politiques.

Il est cependant certaines conditions dont, en tout état de cause, l'existence sera le signe de l'aptitude d'une communauté politique à se conduire seule et à assurer son existence en tant qu'Etat indépendant.

Sous réserve des considérations générales qui précèdent, la Commission suggère que les conditions à exiger, avant qu'un territoire sous mandat soit soustrait à l'application du régime mandataire, et qui devront porter sur l'ensemble du territoire et de sa population, soient les suivantes:

- a) Etre doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat;
- b) Etre capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique;
- c) Etre en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire;

- d) Etre assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat;
- e) Posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

II.

La Commission permanente des mandats suggère que les garanties qu'aura à fournir le nouvel Etat, avant qu'il puisse être mis fin au mandat, revêtent la forme d'un acte engageant le nouvel Etat envers la Société des Nations, ou la forme d'un traité, d'une convention ou de tout autre instrument formellement agréés par le Conseil de la Société des Nations comme pouvant tenir lieu de pareil engagement.

La Commission suggère que, sans préjudice des garanties supplémentaires que pourrait justifier la situation particulière de certains territoires *) ou leur passé récent, les engagements du nouvel Etat assurent et garantissent:

- a) La protection effective des minorités de race, de langue et de religion;
- b) Les privilèges et immunités des étrangers (dans les territoires du Proche-Orient), y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, à moins que, sur ce point, quelque autre arrangement ne soit préalablement approuvé par le Conseil de la Société des Nations, de concert avec les Puissances intéressées;
- c) Les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les capitulations;
- d) La liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses, scolaires et en matière d'assistance médicale des missions religieuses de toutes les confessions, sous réserve des mesures indispensables au maintien de l'ordre public, des bonnes moeurs et d'une bonne administration;
- e) Les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire;
- f) Les droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire;
- g) Le maintien en vigueur des conventions internationales, tant générales que particulières, auxquelles, au cours du mandat, la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous mandat, et ceci pour leur durée prévue et sous réserve de la faculté de dénonciation qui appartiendrait aux parties.

En dehors des engagements essentiels précisés ci-dessus, la Commission estime qu'il serait désirable que le nouvel Etat — pour autant qu'il ait été soumis précédemment au régime de l'égalité économique — consentît, à titre de mesure transitoire, aux Etats membres de la Société des Nations, de traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve de réciprocité.

5. Gutachten eines Juristenkomitees:

Anwendbarkeit des Grundsatzes der Erschöpfung des internen Rechtsweges im Verfahren vor dem Völkerbundsrat auf Grund von Minderheitenpetitionen¹⁾

Das im Anhang abgedruckte Gutachten des durch Beschluß des Völkerbundsrats vom 1. Februar 1933 eingesetzten Juristenkomitees beschäftigt

*) Par exemple, celles qu'exige le respect des droits visés par les articles 13 et 14 du Mandat palestinien.

¹⁾ Vgl. auch unten S. 163 Nr. 6 am Ende.