

Einar Arnórsson - Þjóðabandalagið (1934)

Útgáfa 1.0 af rafræna skjalinu

Þetta PDF skjal er hluti afraksturs skönnunar á prentuðu eintaki af téðu riti. Markmið þessarar útgáfu er að veita almenningi færi á að eignast sitt eigið rafrænt eintak af því án endurgjalds.

Skjalið er upprunalega birt á vefnum <https://urlausnir.is>. Þar má finna rafrænar útgáfur hinna bindanna og verða nýrri útgáfur af skjölunum í boði þar.

Takmörkun ábyrgðar

Höfundur skjals þessa afsalar sér allri ábyrgð, að því marki sem lög heimila, vegna beinnar og/eða óbeinnar notkunar skjalsins sjálfs eða afurða sem af því leiðir. Þó að stefnt hafi verið að því markmiði að skjalið endurspegli sem best innihald upprunalegu bindanna er hvorki hægt að tryggja né ábyrgjast að það hafi tekist. Framangreint á einnig við um efnislegt innihald prentuðu eintakanna sem skönnuð voru.

Höfundaréttur

Höfundur skjals þessa álitur að hvers kyns höfundaréttur á prentaða eintakinu sé útrunninn.

Hvers kyns höfundarréttur sem höfundur skjalsins gæti hafa skapað sér til handa með skönnuninni sjálfri eða öðru framlagi sínu til sköpunar þess, skal vera meðhöndlaður í samræmi við Creative Commons Zero höfundaleyfið (CC0 1.0 Universal eða síðari útgáfa þess).

Ábendingar

Séu ábendingar um mögulegar úrbætur á skjalinu er hægt að koma þeim á framfæri við höfund þess.

Athugasemdir um þessa útgáfu

Skannað var eintak í vörslu Landsbókasafnsins (almennt útlán).

Höfundur skjalsins: Svavar Kjarrval (svavar@kjarrval.is)

ÞJÓÐABANDALAGIÐ

EFTIR

EINAR ARNÓRSSON

FYLGIR

ÁRBÓK HÁSKÓLA ÍSLANDS

1932—1933

REVKJAVÍK — RÍKISPRENTSMÍÐJAN GUTENBERG — MCMXXXIV

ÞJÓÐABANDALAGIÐ

EFTIR

EINAR ARNÓRSSON

FYLGIR

ÁRBÓK HÁSKÓLA ÍSLANDS

1932—1933



Formáli.

A íslenzku hefur hingað til ekki verið skráð neitt heildarrit um Þjóðabandalagið, og enga verulega fræðslu hefur almenn-ingur átt kost á um það. Er þessu ólíkt farið víða í öðrum löndum, þar sem jafnvel alþýðuskólar eiga að fræða nem-endur sína um þessa stofnun. Um Þjóðabandalagið hefur þeg-ar verið skráð mjög mikið, bæði sérstakar bækur og svo ágrip í þjóðréttarritum. Auk þess gefur bandalagið sjálft út fjölda rita um skipulag sitt og störf sín. Það yrði oflangt mál að telja rit þessi, enda ómögulegt vegna þess, hversu mörg þau eru og víðsvegar dreifð. En auk rita Þjóðabandalagsins sjálfs, hef ég haft langmest gagn af þremur ritum um skipulag þess og starfsemi. Þessi rit eru:

Schucking und Weberg, Die Satzung der Völkerbundes,
Jean Ray, Commentaire du pacte de la Société des Nations og
Georges Scelle, L'organisation internationale du travail.

Vegna þess, að ritgerð þessari var markað rúm, þá hefi ég orðið að sleppa tilvitnunum í önnur rit en sjálfar réttarheim-ildirnar, og mun hún því ekki geta gert kröfu til þess að vera „vísindaleg“, eins og nú virðist siður að skilja það hugtak, enda var aðalatriðið að semja yfir lit yfir skipulag og starf-semi Þjóðabandalagsins, en ekki tæmandi eða „lærða“ bók um það. Vænti ég þess, að þeir, sem vilja, geti aflað sér nokk-urrar slíkrar fræðslu af ritgerð þessari.

Þjóðabandalagið er stofnað mest fyrir atbeina Wilsons Bandaríkjaforseta, sem virðist hafa verið bjartsýnn maður á eðli stjórnmálanna í framtíðinni, en ekki að sama skapi slyngur til ráðagerða eða skipulagningar. Ber Þjóðabanda-lagið þess ýmsar minjar. En auk þessa hefur það í fram-kvæmdinni oft gert meira í því að sýnast en vera. Það hefur að vísu gert ýmislegt þarflegt og gott, en höfuðtakmarki sínu, að halda uppi friði milli ríkja og draga úr herbúnaði, hefur það alls ekki náð, og engar líkur til þess, að það nái því um

langan aldur, þó að það kunni að halda tilvist sinni áfram, sem ýmsir eru nú teknir að efast um. Ef nú fer bráðlega svo, að fjögur af stórveldunum átta standi fyrir utan það, þá hlýtur vegur þess og vald að minnka stórlega. Vinnubrögð þess hafa frá byrjun verið afskaplega þunglamaleg og kostnaðarsöm, enda sum aðalviðfangsefnið óleysanleg, eins og afvopnunarmálið. Máttleysi Þjóðabandalagsins í deilu Japana og Kínverja sýnir líka bezt, hversu lítils það má sín, þegar stórveldi eiga hlut að máli. Það sýnir bezt, hversu lítilsvirði vera muni ákvæði sáttmálans um harðræði bandalagsfélaga gagnvart sterkum friðrofum. Hitt er að vísu nokkurs um vert, að bandalagið geti afstýrt ófriði milli smárikja, en aðalatriðið er þó að halda stórbökkunum í skeffum. En þar hefur raun gefið vitni magnleysi bandalagsins.

En þó að reynslan sé orðin þessi, þá er Þjóðabandalagið svo eftirtektarverð til raun til stofnunar bræðralags og viðhalds friðar milli þjóða, að það er vel þess vert, að mönnum á Íslandi sé veittur nokkur kostur þess að kynnast því nokkru framar en verið hefur til þessa. Og þótt svo færi, að Þjóðabandalagið legðist niður innan skamms, þá yrði það eflaust allt af talið svo merkileg söguleg stofnun, að vert væri að halda uppi minningu þess með nokkrum hætti.

Að lokum skal ég geta þess, að ég hefi ekki mátt fylgjast svo vel með prentun ritgerðar þessarar sem ákjósanlegt hefði verið, með því að ég hefi dvalizt í öðru landi, meðan á setningu og prentun stóð. En fyrstu og þriðju próförk hafa lesið saman ýmsir góðir menn, þar á meðal rektor háskólans, Alexander prófessor Jóhannesson, Guðbrandur rithöfundur Jónsson og Pétur háskólaritari Sigurðsson, og kann ég öllum þeim mönnum beztu þakkir fyrir.

Kaupmannahöfn, 2. jan. 1934.

Einar Arnórsson.

I. KAFLI

Skipti ríkja og friðarráðstafanir fram til stýrjaldarinnar 1914.

1. gr.

Nokkrar athugasemdir um skipti ríkja og samvinnu til 1914.

I. Grundvöllur alls þjóðskipulags er upphaflega ættin. Undirstaða ættarinnar er aftur *kynferðishvötin og umhyggja foreldra fyrir afkvæmum sínum*. Út af einum foreldrum koma mörg börn. Þau auka kyn sitt, og af þeim koma síðan margar ættkvíslir. Þessar ættkvíslir eru bundnar *átthaga-böndum* við ákveðið landsvæði. Skyldleikinn og átthagaböndin tengja ættkvíslirnar saman. Þær skapa bráðum stóra heild, taka upp ýmsar atvinnugreinir, veiða dýr, ala hjarðir, yrkja síðan jörðina og taka upp kaupskap, fyrst aðallega sín á milli, en síðan við aðrar ættaheildir. Upp úr þessu myndast smámsaman fastara þjóðfélagsskipulag, er tengir saman ættkvíslirnar. Með þessum hætti myndast mörg sérstök þjóðfélög, eða ríki, eins og mönnum er nú tamt að nefna þau. Saga Gyðinga er allgott dæmi um þessa þróun. Abraham er faðir ættstofnsins. Sonarsonur hans, Jakob, getur syni. Þaðan stafa tólf kynkvíslir Ísraels. Þessar kynkvíslir verða sérstakt þjóðfélag, er byggir sérstakt land. Skyldleiki og átthagatryggð sameinar þessar ættkvíslir. Þar til kemur *sameiginleg trú* og *sameiginlegir siðir*, sem styrkja sameiningu þá, er skyldleiki og átthagatryggð hafa skapað.

II. Með þessum hætti hafa þjóðfélög eða ríki skapast. Þau eru mörg og smá, einkum framan af. Hvert þessara þjóðfélaga er í fyrstu og lengi vel alleinangrað. Skipti milli þeirra eru lítil og oft eða oftast óvinsamleg. Reglur þær, sem þau hafa sett sér, taka ekki til annara þjóðfélaga eða meðlima þeirra. Þeir njóta ekki verndar, ef þeir koma inn fyrir landa-

mæri annars þjóðfélags. Þeir eru „gestir“ þar, en gestur er upphaflega sama sem „óvinur“. Sigurvegarinn leggur hið sigraða þjóðfélag undir sig og hneppir meðlimi þess í þrældóm. Rán og hernaður er bannaður innan hvers einstaks þjóðfélags, en er frjáls gegn öðrum þjóðfélögum og þegnum þeirra. Millipjóðaréttur er enginn til. Með slíkri skipun eru landvinningastyrjaldir tíðar. Sterkara þjóðfélagið leggur hitt undir sig, og þannig skapast smámsaman mikil og víðlend ríki. Dæmi þessa eru ríki Persa, ríki Alexanders mikla, ríki Rómverja, og hér á Norðurlöndum ríki Haralds hárfagra í Noregi. Styrjaldir til beinna landvinninga hafa lengstum verið taldar réttmætar. Og jafnan hefur átylla til árásar á nágrannann verið auðfundin til þess að réttlæta upphaf styrjaldar. En að styrjaldarlokum hefur vald og máttur sigurvegarans ráðið kostum. Í raun og veru hefur þessu verið þannig varið fram á síðustu öld, og reyndar er það ef til vill svo enn, að minnsta kosti sumstaðar á hnettinum. Og þó að tilgangurinn hafi ekki verið beinlínis að vinna lönd, þá hefur átyllan til styrjaldarinnar einátt verið fljótfundin: Hefnd fyrir verulega eða ímyndaða móðgun, til þess að knýja andstæðinginn til þess að fullnægja verulegri eða ímyndaðri skyldu, keppni um verzlun eða aðra hugsmuni. Svo hefur það verið og svo virðist það vera enn.

III. Þótt svo hafi verið og svo sé að nokkru leyti enn, sem sagt hefur verið, hafa þjóðfélög að fornu og nýju auðvitað ekki getað komið hjá því, að hafa annarskonar skipti en þau, er nefnd voru. Eftir því, sem þróunin eykst, verður eitt að ýmsu upp á annað komið. Nauðsyn og ávinningslöngun kemur nú til sögunnar. Einstaklingar úr einu þjóðfélagi taka að *verzla* við einstaklinga úr öðrum. Þó að slíku væri samfara margskonar háski, bæði af völdum manna og náttúrunnar, þá létu menn þetta ekki aftra sér frá að hefja verzlunarrekstur við menn annara þjóðfélaga. Forráðamenn þjóðfélaganna gera og stundum vináttusamninga sín á milli og samband til varnar móti óvinum. Slík sambönd gátu vitanlega sérstaklega orðið milli skyldra þjóðfélaga. Gott dæmi þessa er sambandið milli grísku borgríkjanna, Amfyktyonska sambandið. Þau voru 12 í sambandi þessu, sem upphaflega var trúrækilegt, en verður síðar pólitískt, varnarsamband gegn erlendum árásum. Og auk þess skyldi það jafna ágreining milli einstakra meðlima sinna. Rómverjar gerðu marga nágranna sína og fleiri að bandamönnum sínum (socii) o. s.

frv. Herferðir og landvinningar studdu einnig mjög að viðkynningu fjarlæggra þjóða. Landvinningar Alexanders mikla eru gott dæmi slíks. Hann hugsaði sér beinlínis að jafna sem mest muninn milli hinna ólíku þjóðerna í ríki sínu, þar á meðal með því, að stofna til hjúskapar milli Grikkja og Austurlandabúa sín á milli. Meðan veldi Rómverja stóð í mestum blóma, þá náði það yfir lönd austan frá Evfrat og vestur að Atlantshafi, og norðan frá Rín og Dóná og suður að Sahara. Miðstöð ríkisins var Rómaborg, og söfnuðust þangað menn úr öllum þessum löndum meira og minna. Verzlun og samgöngur milli flestra hluta rómverska veldisins voru í ágætlu lagi eftir því, sem iðnháttum manna og þekkingu var þá farið. Mátti þá segja, að Rómaveldi og allur „hinn menntaði heimur“ væri eitt og sama. Friðuðu Rómverjar svo vel lönd sín á fyrstu tveim öldum keisaratímabilsins, að slíks munu varla dæmi („pax Romana“). Með lögum frá 212, sem kennd eru við Caracalla, fengu allir frjálsir menn innan vébanda Rómaveldis rómverskan borgararétt, urðu „civis Romani“, og var þá að lögum jafnaður sá munur, er verið hafði milli rómverskra borgara og annara þegna ríkisins.

Á rústum rómverska ríkisins mynduðust mörg ríki. Skipti þeirra voru með svipuðum hætti, sem verið hafði í fornöld milli þjóðfélaga þá, og áður er lýst. En sú breyting verður víðast í álfunni á miðöldum, að innan hvers ríkis rísa upp voldugir höfðingjar, lénsmenn, er fengið höfðu að léni landeignir miklar hjá þjóðhöfðingjunum („lénsríkin“). Þessir lénsmenn gerðust stundum jafnvel ofjarlar þjóðhöfðingjanna og sjálfir áttu lénsmennirnir einatt í innbyrðis deilum. Eina valdið, sem kalla má helzt sameina lönd og ríki, var *kapólska kirkjan*. Hún breiddi sameiginlega trú og sameiginlega siðu út um alla álfuna. Páfavelðið bar um aldir ægishjálum yfir veraldarvaldinu í flestum löndum. Kirkjan taldi sig verndara og föðurland allra trúaðra. Páfinn krýndi hina svonefndu rómversku keisara, Karl mikla fyrst og síðan hina, um langan aldur. Valdabarátta keisaranna og páfans á 11. og fram á 13. öld endar jafnan með sigri páfans (Gregor 7.—Hinrik 4. 1076, Alexander 3.—Friðrik rauðskeggur 1176). Sama varð niðurstaðan í deilum páfa um þessar mundir við flesta aðra þjóðhöfðingja. Innocentius 3. líkti páfaveldinu við sólina og valdi keisara og konunga við tunglið, sem fær ljós sitt frá sólinni. Páfinn var handhafi valds guðs á jörðinni, og því skyldu þjóðhöfðingjar taka vald sitt af páfa og lúta honum. Kirkj-

an fordæmði styrjaldir milli trúaðra manna og setti ákveðna friðardaga í hverri viku. Hún friðhelgaði ákveðna staði (kirkjur og klaustur) og veitti þar ofsóttum athvarf. Kirkjan átti yfir að ráða hinum ógurlegustu refsingum og nauðungarráðum, sem koma máttu niður á heilum ríkjum eða ríkishlutum (interdictum) eða einstökum mönnum (anathema, excommunicatio). Páfinn gat leyst þegna af trúnaðareiði sínum við þjóðhöfðingja, ef þeir risu gegn kirkjunni eða boðum páfa eða banni. Krossferðirnar og pílagrimserferðir til helgra staða urðu til kynningar og samvinnu kristinna þjóðhöfðingja og kristinna manna um flest lönd álfunnar o. s. frv. En hvorki kirkjan né ríkisstjórnendur sköpuðu nein alþjóðalög fram yfir það, sem nú var sagt.

Páfaveldinu tekur að hnigna á 14. öld. Loks sundrast kirkjan á 16. öld. Í löndum prótestanta gerast konungarnir æðstu kirkjuhöfingjar, og vald páfans í rómverk-kaþólskum löndum verður aldrei aftur slíkt, sem það hafði verið 11.—13. öld. Lénsríkið hverfur úr sögunni og vald þjóðhöfðingja eykst að sama skapi. Nú hefst þjóðernisstefna (nationalismi) og nú hefjast trúarbragðastyrjaldir (þrjátíuára-stríðið o. fl.). En um sömu mundir og þó nokkru fyrr hefst ný fræðaðöld („renaissancinn“). Þá má og segja, að lagður sé fyrsti fræðilegur grundvöllur að þjóðarétti. Þá taka menn að rita um þau efni. Landafundirnir og verzlunarferðirnar á 16. öld ollu því, að menn fóru að rita um yfirráðin yfir höfunum. Rannsóknarandi aldarinnar náði einnig til skipta milli ríkja. Hollendingurinn Hugo Grotius, sem kallaður hefur verið faðir þjóðaréttarins, ritaði í byrjun 17. aldar hið fræga rit sitt *De jure pacis ac belli*. Og í verki og framkvæmd verður einnig breyting. Þjóðarétturinn hefst einnig þar. Friðurinn í Osnabrück og Münster 1648 („vestfalski friðurinn“) markar að þessu leyti merkilegt spor. Þar sátu fulltrúar flestra ríkja álfunnar fund. Þá var viðurkennt sjálfstæði Svisslands og Niðurlanda og jafnrétti allra kristinna ríkja álfunnar. Frá þeim tíma tóku ríki að halda sendimenn reglulega hvert hjá öðru. Og frá þeim tíma stafar hugmyndin um jafnvægi ríkjanna í Evrópu.

Á 18. öld hefst samkomulag milli nokkurra ríkja um einstakar greinar harréttarins („vopnaða hlutleysið“ 1780 og 1800). En fjölþætt samvinna og samkomulag um þjóðréttar efni og athafnir ríkisstjórna á ýmsum sviðum gat þó ekki hafizt enn þá. Meðan álfan svo að segja logaði öll í ófriði á

tímum Napóleons, var ekki að búast við miklum framförum á þessum sviðum. Á Vinar-fundinum 1814—1815 var þó gerð að allmiklu leyti ný ríkjaskipun í álfunni, sem haldizt hefur í verulegum atriðum, þar til friðarsamningarnir eftir styrjöldina miklu voru gerðir 1919, nema um Ítalíu og Þýzka-land. Þá voru settar reglur um metorð sendimanna ríkja, þrælahald fordæmt og viðurkennt farfrelsi um fljót, er um fleiri lönd renna en eitt. Þá gerðu flestir þjóðhöfðingjar álfunnar með sér samband, er nefnt var „heilaga sambandið“ og hafði það hlutverk, að halda uppi því skipulagi, er ákveðið var á Vinar-fundinum.

Eftir miðja 19. öld má segja, að verulega tækist samvinna um skipulag þjóðarréttarins og um önnur efni, er skipti ríkja varða eða alþjóðamálefni. Um *herréttinn* hafa ýmsir samningar verið gerðir, er flest ríki hafa skuldbundið sig til að fylgja. Má þar til fyrst nefna Parísarsamninginn 16. apríl 1856 um sjóstyrjaldir. Þá var afnumin heimild ríkja, sem í styrjöld eiga, til að löggilda einstaklinga til að taka hernámi skip óvinaríkis („kaperi“), friðhelgi eigna einstakra manna í sjóstyrjöld viðurkennd, nema bannvara sé eða í skipi óvinaríkis, og mælt, að herkviun („blokade“) skuli eigi teljast lögmæt, nema þess sé almennt kostur því ríki, er leggur hana á, að taka skip, er brjóta hana. Síðan kemur Genfar samningurinn, um hjúkrun sjúkra og særðra í stríði, frá 22. ágúst 1864 („Rauði krossinn“), og Pétursborgarsamningurinn frá 11. des., 1868, um notkun ákveðinnar tegundar sprengikúlna í ófriði. Þá má næst nefna samninga um herréttinn, er gerðir voru á friðarfundunum í Haag 1899 og 1907. Á fyrra fundinum voru gerðar ákvarðanir um gerðardóm í deilum milli ríkja, um landhernað og um notkun Genfarsamningsins í sjóstyrjöld. Á síðara fundinum voru mjög margar ákvarðanir gerðar, þar á meðal um gerðardóm í deilumálum milli ríkja, um styrjöld á landi, um réttindi og skyldur hlutlausra ríkja í styrjöld á landi o. fl. Þótt ákvarðanir Haagfundanna hafi ekki náð staðfestingu allra ríkja, þá hafa þær haft allmikil áhrif á framferði ríkja í styrjöldum síðan. Loks gerðu stórveldin öll ákvarðanir um styrjöld á sjó í London 1909, nokkurskonar bálk um sjóstyrjöld.

Þá má nefna milliríkjaákvarðanir um *samgöngur*. Þar til má nefna almenna ritsimasambandið, er stofnað var í París 15. maí 1865, og almenna póstsambandið, stofnað í Bern 9. októ. 1874, og síðan gert að alþjóða póstsambandi í París 1.

júni 1878, loftskýttasambandið, er samið var um í Berlín 3. nóvember 1906 og í London 5. júlí 1912, ákvarðanir um járnbrautarsamgöngur í Bern 15. maí 1886, samninga um mótörvagna í París 11. nóv. 1909, auk samninga um umferð á ýmsum fljótum, er um fleiri ríki renna en eitt.

Þá hafa verið gerðir samningar um ýms *mannúðarmál*, auk samninganna í Genf 1864 og Pétursborg 1868, svo sem samningurinn í Brüssel 2. júlí 1890, um afnám þrællaverzlunar, *heilbrigðismál*, svo sem samningar um ráðstafanir til varnar við kóleru í París 27. maí 1853, við austurlenzkri pest í Fenyjum 19. marz 1897 o. s. frv., um *vernd á ritum og listaverkum*, í Bern 9. sept. 1886 o. fl., sem of langt yrði upp að telja.

En þrátt fyrir alla þessa viðleitni til samvinnu milli ríkja, hafði ekki tekizt að gera neinar ráðstafanir til ævarandi friðar milli þeirra, eins og raun hefur vitni gefið.

2. gr.

Hugmyndir manna um ævarandi frið milli ríkja og uppástungur til að tryggja hann.

I. Hvarvetna þar sem hagsmunir einstaklinga eða þjóðfélagsheilda rekast á, má búast við ágreiningi. Ef *einstaklingar* eiga hlut að máli og réttarskipun þjóðfélagsins nær til ágreiningsefnisins, þá hefur þjóðfélagið bannað einstaklingum að taka sér sjálfur rétt sinn. Þjóðfélagið hefur sett dómstóla til þess að skera úr deilum og séð fyrir því, að úrlausn dómsins yrði fullnægt með valdi, ef á þyrfti að halda. Auk þess hefur þjóðfélagið bannað ýmsar athafnir eða skipað einstaklingum sínum að vinna ýms verk, og lagt við refsingu, ef af var brugðið. Þá gerir þjóðfélagið sjálft ráðstafanir til rannsóknar á málavöxtum, lætur dóm ganga um málið og fullnægir honum sjálft, ef á þarf að halda. Um deiluefni milli *ríkja* er öðruvísi farið. Þar má að vísu reyna samkomulagsleiðina, annaðhvort svo, að aðilar jafni sjálfir deiluna eða feli öðrum að leysa hana (gerðarmaður, gerðardómur). En þótt þetta takist, er málinu ekki ráðið til fullnaðarlykta fyrir það. Eftir kann að vera fullnæging úrlausnarinnar. Ef aðili fullnægir henni ekki, þá verður hinn aðilinn að sækja rétt sinn sjálfur með einhverjum hætti, eins og einstaklingar urðu einatt að gera á fyrri öldum, því að ekkert milliríkjavald er til, er lögbært sé til að fullnægja beinlínis

slikum úrlausnum með valdi. Ef ekki verður af samkomu-
lagi um deiluna eða um gerðardóm, þá er ljóst, að til vand-
ræða getur dregið. En við þá örðugleika, sem hér var lýst,
bætist svo það, að í hlut á, þegar ríki deila, fjöldi einstak-
linga báðum megin, sem einstakir menn hafa áhrif á til hins
verra eða betra. Sumir, og venjulega meiri hlutinn, æsa til
styrjaldar. Þeir ala á þjóðardrambi fjöldans og viðfrægja
herfrægð landsins. Og múgurinn er þannig örvaður til harð-
ræða, sem þeir, er rólega ihuga málin, mundu ráða frá og
aldrei taka sjálfráðir þátt í. Og svo kemur það í viðbót, að
fjöldi gróðamanna telur sér ábatavon að styrjöld og rær því
ósleitilega undir. Af öllum þessum ástæðum er það ljóst, að
erfiðara er en margir virðast nú halda, að afstýra styrjöld-
um. Það þarf áreiðanlega mjög mikla hjartsýni til þess að
trúa því, að fólkið á þessari jörð komist á það stig næstu
mannsaldrana, að styrjaldir verði útilokaðar með öllu. Hitt
er annað mál, að með náskyldum smáþjóðum eru líkurnar
fyrir styrjöld miklu minni nú en þær voru fyrrum. Og ekki
er heldur loku fyrir það skotið, að öll þjóðfélög kunni ein-
hverntíma að komast á það menningarstig, að styrjaldir
verði útilokaðar. En þó verður að hafa hugfast, að fjölgun
mannanna á jörðinni, og þar af leiðandi þéttbýli, getur allt af
valdið styrjöldum. Þegar of margt er orðið heima fyrir, þá
taka ríkisstjórnirnar að seilast til yfirráða yfir nýjum lönd-
um, bæði til athvarfs fyrir þegnana og vegna vonar um
aukna atvinnu- og verzlunarmöguleika.

II. Áður hefur verið talað um frið þann, er um tíma ríkti
í hinu mikla rómverska ríki. En það atriði skiptir í rauninni
ekki máli hér, því að þar var ekki um frið *milli* ríkja að tefla,
heldur átti þar hlut að máli *eitt* ríkisvald, svo sterkt og vel
skipað, að það gat haldið uppi lögum og friði innan endi-
marka ríkisins. Þar á móti má segja, að rómversk-kaþólska
kirkjan hafi á miðöldum haft nokkur áhrif á skipti sjálf-
stæðra ríkja í áttina til að halda uppi friði.

Trú á það, að mögulegt væri að koma á einhverju skipu-
lagi til að halda uppi fullum friði milli ríkja, hefur lengstum
verið vakandi hjá mönnum. Sú trú, og viðleitni til að koma
henni í framkvæmd, hefur einkum gert vart við sig í styrj-
öldum og eftir þær. Ógnir styrjaldanna hafa vakið menn til
umhugsunar og verknaðar í þá átt. Sama hefur hugsunin um
nauðsynina á sameiginlegri vörn gegn sameiginlegum óvini
einnig gert, svo sem nauðsynin á sameiginlegri vörn krist-

inna ríkja í mið- og vesturhluta álfunnar gegn yfirgangi Tyrkja á síðari hluta miðalda og fram á hina nýju öld.

Nú skal líta stuttlega á hugmyndir manna og tillögur á ýmsum tímum, er stefndu að varðveislu friðar meðal menningarríkja álfunnar. Má þá fyrst nefna Frakka, að nafni *Pierre Dubois*. Hann var lögfræðingur í þjónustu Filippusar friða Frakkakonungs. Árið 1305 eða nálægt því skráði hann rit, er hann nefndi „De recuperatione Sanctæ terræ“ (Um endurtöku Landsins helga). Hann vildi láta Evrópuríkin, eða öllu heldur þjóðhöfðingja þeirra, gera með sér bandalag til þess að sigrast á Tyrkjum og vinna aftur Landið helga. Jafnframt vildi hann láta þá bindast heitum um það, að heyja ekki stríð sín á milli. Stakk hann upp á því, að þeir stofnuðu með sér nefnd klerka og leikmanna, er velja skyldi 9 manna gerðardóm, þar sem deilumál milli ríkja yrðu rannsókuð, sótt og varin og síðan dæmd. En dómi gerðarmanna átti að mega skjóta til æðsta úrskurðar páfa. Tillögum hans var að engu sinnt, og þær féllu brátt í gleysku.

Í þessu sambandi hafa menn nefnt tillögur *Podiebrads* konungs í Bæheimi á 15. öld, er gengu í þá átt, að hann, Frakkakonungur og furstinn í Feneyjum skyldu gera með sér samband til þess að berja á Tyrkjum, og hjálpa hver öðrum, ef á þá væri ráðizt. Og gerðardómur átti að skera úr deiluefnum þeirra sin á milli. Fleiri þjóðhöfðingjar áttu að eiga kost á að ganga í bandalagið. Átti það að geta orðið þjóðabandalag til varðveislu friðar í álfunni. Þing átti bandalagið að halda til skiptis í Svisslandi, Frakklandi og Ítalíu. Þegar Tyrkinn væri að velli lagður, átti Frakkakonungur að verða keisari yfir löndum Tyrkja, en sjálfur hugsaði *Podiebrad* sér að verða keisari yfir Þýzkalandi. Hann hélt þáfa fyrir utan tillögur sínar, af því að hann var fylgismaður Jóhanns Huss, og þýzka keisaranum, af því að þeir voru óvinir. Loðvík 11. var þá konungur á Frakklandi, og sinnti hann ekkert tillögunum, enda féllu þær svo einnig í gleysku.

Í páfabréfi einu frá 1470 kom *Páll páfi* 2. með þá hugmynd, að þjóðhöfðingjar allra kristinna ríkja og kirkjuhöfðingjar gerðu með sér bandalag, en um þær tillögur fór eins og um hinar, að þeim var að engu sinnt.

Síðaskiptin fjarlægðu kaþólska og lútherska þjóðhöfðingja hverja frá öðrum, og því var ekki líklegt, að tillögur um allsherjarsamband kristinna ríkja kæmu fram. Um þessar mundir (1612) skrifaði þó portúgalskur jesúíti einn, *Fran-*

cisco Suárez, ritgerð eina („Tractatus de legibus et deo legislatore“), þar sem hann hélt því fram, að mannkynið allt væri bundið siðferðisböndum og einstaklingarnir bæru meðfædda ást (*amour naturelle*) hver til annars, og ættu því einnig að vera bundnir sameiginlegum réttarböndum. Um nánara skipulag í þessa átt gerði Suárez þó ekki tillögur.

Þar á móti gerði *Sully*, ráðgjafi Hinriks 4. Frakkakonungs, árið 1638 allnákvæmar tillögur um þjóðabandalag. Tillögur þessar hafa reyndar gengið undir nafni konungsins sjálfs, en talið er, að *Sully* hafi samið þær og að þær séu algerlega hans verk. Aðaluppistaðan í þeim var sú, að 15 kristín ríki álfunnar skyldu gera með sér bandalag („Republique très chrétienne“). Þessi ríki voru: Páfaríkið, Þýzka ríkið, Frakkland, Spánn, Bretland, Ungverjaland, Bæheimur, Pólland, Danmörk, Svíþjóð, Savoye, Langbarðaland, Feneýjar, ítalska lýðveldið, Niðurlönd og Svissland. Skyldi hvert ríkja þessara velja fulltrúa á ráðstefnu, er halda skyldi ár hvert í Metz, Nancy eða Köln. Ráð þetta átti að setja niður deilur milli félaga um trúarefni, landamæri o. fl. Ef einhver óhlýðnaðist úrskurðum ráðsins, þá skyldu hin knýja hann í félagi til að ganga til hlýðni. Hugmyndin var að halda uppi friði meðal kristinna ríkja, en berja á heiðnum ríkjum. Tyrkjum átti að setja þá kosti, að annaðhvort skyldu þeir taka kristna trú eða sæta fjandskap allra hinna kristnu ríkja, er leggja skyldu til her og fé til styrjaldar við þá. Ungverjaland skyldi varið gegn Tyrkjum og Pólland gegn Tartörum og Moskovítum.

Eins og sjá má, náðu tillögur manna hingað til að eins til kristinna ríkja. Þær vörðugu, auk friðar milli þeirra, sérstaklega sameiginlegar varnir gagnvart ókristnum ríkjum. Lengra gekk frakkneskur maður, að nafni *Frederic Cruce*, í ritgerð, er hann skráði 1623 og nefndi „Le nouveau Cynée“ („Kyneas nýi“). Hann skoðar allt mannkynið sem eina heild og vill láta alla þjóðhöfðingja velja sendimenn, er haldi með sér fundi til að skera úr öllum deilumálum milli ríkja. Óhlýðni aðilja við þá úrskurði varðaði fjandskap hinna.

Hinn mikli þjóðaréttarhöfundur *Hugo Grotius* tjáði sig hlynntan gerðardómshugmyndinni, en gerði þó engar tillögur í þá átt.

Landgreifinn af Heiss-Rheinfels skrifaði 1660 ritgerð um þjóðhöfðingjafélag, er héldi reglulega fundi í Luzern til þess að ræða milliríkjamála.

Þýzki spekingurinn *Leibnitz* kom enn með tillögur 1771 um nokkurskonar endurskipun Evrópuríkja undir forsæti þýzka keisarans. Vildi hann láta halda reglulegt milliríkjaþing í Konstanztan, er dæmdu deilur ríkja á milli, og ef aðili hlýðnaðist ekki úrskurði þingsins, þá skyldu hin ríkin knýja hann til hlýðni. Hlutverk þessa sambands átti og að vera að berjast á Tyrkjum.

Þá skrifaði kvekarinn *William Penn* 1693 ritgerð um friðinn í Evrópu, í 9 köflum. Eins og hinir, lagði hann til, að þjóðhöfðingjar Evrópu gerðu með sér bandalag, er héldi fulltrúaþing til þess að skera úr ágreiningsefnum sínum. Ríkin áttu að senda fulltrúa á þingið og skyldi fulltrúatala hvers ríkis verða ákveðin eftir mannfjölda, auði og áhrifum. Samkvæmt þessu átti þýzka ríkið að hafa 12, Tyrkland 10 o. s. frv. Sambandið var ekki einskorðað við kristin ríki. Ákvörðun skyldi tekin með $\frac{3}{4}$ atkvæða, en fulltrúatalan var alls 89. Ef aðili hlýðnaðist ekki úrskurði þingsins, skyldu hin ríkin fullnægja honum á kostnað hans.

Einna merkilegastar allra þeirra tillagna um friðarmálin, sem fram hafa komið á fyrri öldum, eru tillögur Frakkans *Abbé Saint-Pierre*. Hann skráði á árunum 1713—1717 rit í 3 bindum um frið í Evrópu, en útdráttur úr því var gerður 1728. Tillögur hans voru dregnar saman í 5 greinir, er ekki skyldi breytt, nema allir þeir, er samband hefðu gert samkvæmt þeim, samþykktu. Þeir þjóðhöfðingjar, sem undirrituðu greinir þessar, áttu að undirgangast ævarandi bandalag til verndunar friði og til niðurfærslu herkostnaðar. Öllum kristnum þjóðhöfðingjum átti að þjóða hluttöku í bandalaginu. Hver aðili átti að leggja til þess fé eftir tekjum sínum og öðrum ástæðum. Aðiljar bandalagsins áttu að afsala sér heimild til þess að hefja styrjöld, bæði fyrir og síðar. Þeir, sem ekki vilja ganga í bandalagið, skyldu skoðaðir sem óvinir væru og sem þeir, er ekki vildu halda friði. Bandalagið skyldi halda þing, er skipa átti 40 fulltrúum, enda átti hver aðilja að hafa þar jöfn atkvæði. Þingið átti að velja eftirmenn látinna þjóðhöfðingja, nema ákveðinn maður stæði til ríkiserfða. Deilumál milli aðilja skyldi þingið útljá, og ef aðili hlýðnaðist ekki úrskurði þess, þá áttu hinir að knýja hann til hlýðni, með vopnum, ef á þyrfti að halda. Ályktanir sínar átti þingið að gera með $\frac{2}{3}$ atkvæða og innan 6 vikna, eftir að málið var fyrir það komið. Ef einhver aðilja hefur ófrið eða rýfur samninga, þá skyldu hinir í félagi hefta hann

og knýja hann til að fullnægja skuldbindingum sínum. Ef bandalagið skyldi þurfa að fara í stríð, skyldi það nefna yfirhershöfðingja. Á friðartímum skyldi takmarka vígbúnað, og leynilegar ráðagerðir milli ríkja skyldu fordæmdar. Eftir þessu eru ýms atriði svipuð í tillögum Saint-Pierre og í sáttmála Þjóðabandalagsins, eins og síðar mun sjást, og eru þó tillögur hans að ýmsu leyti frjálslegri en ákvæðin í sáttmála Þjóðabandalagsins. En tíminn var þá ekki kominn til þess, að tillögum þessum væri sinnt.

Enski spekingurinn *Jeremy Bentham* samdi 1789 tillögur um friðarmálin. Hann vildi láta ríkin gefa upp nýlendur sínar, því að þær væru og yrðu jafnan þrættuepli milli þeirra. Hann vildi láta ríkin koma upp löggjöf um fullkominn þjóðarétt. Skyldi draga úr vígbúnaði, en allar deilur milli ríkja skyldu fara í gerðardóm. Sá, er ekki hlýðnaðist dómsúrlausn, skyldi að ákveðnum tíma liðnum settur í bann annara ríkja, enda skyldu þau knýja hann með valdi til hlýðni.

Loks skal geta þýzka spekingsins nafnfræga *Immanuel Kants*, er skráði 1796 rit, er hann nefndi „Zum ewigen Frieden“ („Um ævarandi frið“).

Hann taldi, að skilyrði ævarandi friðar væri meðal annars það, að lýðræðisskipun yrði gerð á stjórnarháttum hvers ríkis. Þjóðaréttinn skyldi grundvalla á samkomulagi slíkra frjálsra þjóða. Styrjöld skyldi aldrei hefja, nema það mál væri borið undir þegnana áður. Reynslan hefur nú sýnt, að lýðræðisstjórn svo kölluð hefur ekki getað afstýrt styrjöldum. Að visu hefur það mál víst aldrei verið borið undir *þjóðaratkvæði*, en þingin, sem kosin hafa verið af þjóðunum, hafa jafnan samþykkt styrjaldirnar og veitt fé til þeirra. Múgurinn hefur jafnan verið æstur upp til styrjaldar, áður en og um það bil, sem þær hafa verið byrjaðar.

Þótt engum af hugmyndum þeim, sem nefndar hafa verið, væri sinnt, er þær komu fram, þá hafa þær samt gert sitt gagn. Bæði þær og kenningar upplýsingatímans á síðari hluta 18. aldar hafa breytt skoðunum manna á ríkisvaldi og rétti. Hvorttveggja skyldi nú byggja á siðferðislögmálum, í stað þess að áður var mjög svo ríkjandi kenning *Macchiavelli* hans ítalska, að í raun og veru væri allt leyfilegt til þess að koma fram málum eins ríkis á kostnað annara. Þó að þessar hugmyndir upplýsingatímabilsins ættu erfitt uppdráttar á tímum Napoleons og síðan fram yfir miðja 19. öld, þá má þó telja þær undanfara friðarhreyfingarinnar, sem tekur að ná

útbreiðslu á siðara hluta þeirrar aldar. Og jafnvel fyrir aldamótin 1900 er svo komið, að Rússakeisari á frumkvæðið að Haagfundinum fyrra (1899), þar sem gerður var, sem fyrr segir, samningur um stofnun gerðardóms í Haag. Þá taka og stjórnir ýmsra landa að gera samninga um gerðardóm í deilumálum sinum, þar á meðal sum stórveldin. Og þessu friðarverki er framhaldið með siðara Haagfundinum 1907. En allt kom fyrir ekki. Allt af logaði í styrjöldum einhvers staðar á hnettinum frá því nokkru fyrir aldamótin og þar til styrjöldin mikla hófst 1914 (Búastriðið, Spánn-Kúba, Japan-Rússland, Tyrkland-Balkanríkin, Ítalía-Tyrkland).

Áður en skilizt er við samvinnu ríkja og friðarhugmyndir manna fyrir styrjöldina miklu, verður að geta Ameríku að nokkru. 1783 fengu Bandaríki Norður-Ameríku, þá 13 að tölu, viðurkenningu sem sjálfstætt ríki, en síðan hafa mörg fylki bætzt við, svo að nú eru þau 48. Þar hefur hugmyndin um lýðræði og þjóðfrelsi fest einna fyrst rætur í framkvæmd og gengið einna lengst. Og í Ameríku má segja, að fyrsti visir til þjóðabandalagsins hafi myndast, er *Panameríska sambandið* var stofnað meðal allra sjálfstæðra ríkja á meginlandi Ameríku 1890. Verkefni þessa bandalags var samvinna milli amerísku ríkjanna á ýmsum sviðum, en fyrst og fremst að jafna deilur milli einstakra ríkja, með gerðardómi, ef eigi varð öðrum samningum við komið. Amerísku ríkin höfðu því í rauninni reynslu fram yfir Evrópuríkin á þessu sviði, enda er hugmyndin um þjóðabandalagið ekki hvað sízt frá Ameríku komin, og vafalaust hefði henni ekki verið komið í framkvæmd árið 1919—1920, ef forseti Bandaríkjanna Norður-Ameríku hefði ekki knúð það mál fram á fundinum í París eftir styrjöldina miklu. Þá var járnið heitt, og því varð að hamra það sleitulaust. Annarskostar væri þjóðabandalagið varla komið á enn í dag.

II. KAFLI

Upphaf Þjóðabandalagsins og eðli.

3. gr.

Hvernig sáttmáli Þjóðabandalagsins varð til.

I. Meðan styrjöldin mikla stóð, varð mönnum miklu ljósara en áður, hver nauðsyn á því væri, að komið yrði í veg fyrir styrjaldir framvegis. Hörmungar styrjaldarinnar vöktu þá hugsun með mörgum hugsandi mönnum. Og nú tóku stjórnmálamenn sumra stórveldanna að gefa hugmyndinni um stofnun þjóðabandalags gaum, að því er virðist, í fullri alvöru. Öll stórveldin, sem í styrjöldinni tóku þátt, að minnsta kosti þeirra, er börðust gegn Miðveldunum, kváðust vera að berjast fyrir réttlæti, frelsi og friði. Ensku stjórnmálamennirnir Asquith (í ræðu 25. sept. 1914) og Edward Grey (í ræðu 15. maí 1916) héldu þessu fram. Franski stjórnmálamaðurinn Briand talaði í svipaða átt 20. nóv. 1915, og hreyfði þá hugmyndinni um stofnun þjóðabandalags. Kanzlari Þýskalands, Bethmann-Hollweg, svaraði ummælum stjórnmálamannanna ensku og frönsku 22. maí 1916 á þá leið, að Þýskaland væri reiðubúið til að taka þátt í stofnun slíks bandalags. En mest hafa menn lagt upp úr ummælum Wilsons forseta Bandaríkjanna í þessa átt. Í ýmsum ræðum, er hann hélt, meðan styrjöldin stóð, lýsti hann stefnuskrá sinni í friðarmálunum. Kunnast af þeim mun vera ávarp hans til öldungadeildar allsherjarþings Bandaríkjanna 8. jan. 1918, hinir svonefndu „14 punktar Wilsons“. Auk atriða, er vörð-uðu væntanlega friðarsamninga sérstaklega og einstök þjóðaréttarefni, taldi Wilson, að stofna yrði almennt bandalag þjóðanna (general association of nations), er hliti sérstökum samningum til þess að gagnkvæmar tryggingar fáiist fyrir því, að bæði stórar þjóðir og smáar fái haldið pólitísku

sjálfstæði og landi sínu óskertu. Ýms frumvörp voru gerð, sum fyrir stríð, um skipulag þjóðabandalags, bæði að tilhlutun ríkisstjórna og af einstökum mönnum eða félögum, sem höfðu tekið að sér friðarmálin. Bæði enska, frakkneska og ítalska stjórnin höfðu látið gera frumvarp að skipulagi væntanlegs þjóðabandalags, svo og Wilson Bandaríkjaforseti. Einnig hafði þýzka stjórnin látið gera samskonar frumvarp. Svo höfðu og stjórnir nokkurra hlutlausra ríkja látið gera slíkt hið sama, Norðurlandarikin Þrjú, Danmörk, Noregur og Svíþjóð í félagi, Holland og Svissland. Frumvörp af hálfu ríkisstjórna lágu fyrir friðarfundinum í París 1919, alls ellefu. En alls er kunnugt um 51 slíkt frumvarp, og hafa vist verið fleiri. Úr þessu átti nefnd sú, er gerði tillögur um skipulag þjóðabandalagsins á friðarþinginu, að vinna.

II. Andstæðingar Miðveldanna (Þýskalands, Austurríkis, Búlgariu og Tyrklands) í styrjöldinni miklu efndu til samkomu í París í jan. 1919 til þess að ganga frá væntanlegum friðarsamningum. Ríki þessi voru 32 talsins, að Indlandi og nýlendum Breta meðtöldum. 25. jan. 1919 ákvað þingið að gera sáttmála um stofnun, skipulag og starfsemi þjóðabandalags, og að sá sáttmáli skyldi verða einn hluti friðarsamninganna. Þetta atriði hafði þó mætt allmikilli mótspyrnu, en Wilson hélt því fast fram, að svo skyldi vera, og sú krafa náði að lokum einróma samþykki. Taldi Wilson hvorttveggja, að slíkt bandalag þjóðanna væri nauðsynlegt til þess að halda uppi þeim friðar- og réttlætisákvörðunum, sem hann ætlaðist til, að yrðu í friðarsamningunum og hann hafði sett fram í „14 punktum“ sínum og víðar, og svo þóttist hann sjá, að hæpið væri, að nokkuð yrði úr stofnun þjóðabandalags, ef það mál væri ekki samtvinnað friðarsamningunum, 27. jan. 1919 var það ákveðið, að stórveldin fimm, Bretland, Bandaríkin, Frakkland, Ítalía og Japan, hefðu tvo fulltrúa hvert í nefnd, sem sett var til að undirbúa málið fyrir friðarþingið. Auk þeirra fengu önnur níu ríki, Belga, Brazília, Kína, Portúgal, Serbía, og síðar Grikkland, Pólland, Rúmenía og Tjekko-Slóvakía, sinn fulltrúann hvert, svo að nefnd þessi var að lokum skipuð alls níttján fulltrúum. Wilson var kjörinn formaður nefndarinnar. Þegar á fundi friðarþingsins 14. febrúar skilaði nefndin frumvarpi að sáttmála þjóðabandalagsins. Og fóru þá fram umræður um frumvarpið og var það nú birt opinberlega og vakti vitanlega mikla athygli hvarvetna. Þar eftir fór Wilson aftur heim til þess að hitta ameríska

stjórnmalamenn og ræða við þá tillögur nefndarinnar um þjóðabandalagið. Kom þá í ljós, að áhrifamenn þar höfðu ýmislegt við þær að athuga, einkum það, að slá yrði varnagla um gildi hinnar svonefndu Monroe-reglu, er lýsir því yfir, að Ameríka sé fyrir Ameríkana og að ríki annara heimsálfna blandi sér hvergi í mál Ameríku-ríkja. Þessar athugasemdir tók Wilson til greina og fékk meðal annars tekið í sáttmálann ákvæði um gildi Monroe-reglunnar (21. gr.). Meðan Wilson var fjarverandi, hafði orðið samkomulag um það, að gerðir yrðu bráðabirgða samningar, er þó skyldu hafa að geyma öll ákvæði hinna eiginlegu friðarskilmála, en sáttmálinn um þjóðabandalagið skyldi geymdur til betri tíða. Wilson skirskotaði til samþykktarinnar frá 25. jan. og hafði kröfu sína enn að nýju fram um það, að bandalagssáttmálinn yrði einn hluti friðarsamninganna.

Ríki þau, sem höfðu haldið sér hlutlausum í styrjöldinni, höfðu óskað að taka þátt í ákvörðunum um skipulag þjóðabandalagsins. Og þessi ósk var tekin til greina að nafninu til, því að þeim 13 ríkjum, sem að lokum var boðin þátttaka í sjálfu Þjóðabandalaginu, var veittur kostur á að koma á fund 20. og 21. marz með 6 manna undirnefnd úr 19 manna Þjóðabandalagsnefndinni og láta uppi álit sitt og tillögur. En að mjög litlu leyti voru athugasemdir frá hlutlausu ríkjum teknar til greina.

Á fundi friðarþingsins 28. apríl var síðan frumvarp að sáttmála bandalagsins lagt fram með þeim breytingum, sem 19 manna nefndin hafði komið sér saman um síðan 14. febr. 1919. Eftir þetta reyndi þýzka stjórnin að hafa áhrif á efni sáttmálans, enda sendi hún 9. maí 1919 athugasemdir sínar við sáttmálann og frumvarp, er hún hafði látið gera að samskonar sáttmála, en fékk engu um þokað. Síðan var sáttmálinn settur í upphaf friðarsamninganna sem I. kafli, bæði þeirra, er Þjóðverjar undirskrifuðu 28. júní 1919 í Versailles, friðarsamninganna við Austurríki í St. Germain- en -Laye 10. sept. s. á., friðarsamninganna við Búlgariu í Neuilly-sur-Seine 27. sept. s. á. og við Ungverjaland í Trianon 4. júní 1920. Sama var um ákvæðin um verkamálin og vinnumálaskrifstofuna. Þau urðu XIII. kafli allra þessara samninga. Þar á móti var hvorki sáttmáli Þjóðabandalagsins né kaflinn um verkamálin settur í friðarsamningana við Tyrkland, sem gerðir voru í Lauzanne og undirritaðir 24. júlí 1923.

Með því að friðarsamningarnir milli bandamanna í styrjöldinni og Þýzkalands voru undirritaðir í Versailles 28. júní 1919, er sáttmáli Þjóðabandalagsins talinn frá þeim degi. Og má þetta til sanns vegar færa, því að undir þessa samninga rituðu 32 aðilar öðrum megin og Þýzkaland hinum megin. Síðar var sáttmálinn, eins og áður er sagt, undirritaður í sambandi við friðarsamningana við Austurríki, Búlgariu og Ungverjaland. En auk þess þurftu friðarsamningarnir staðfestingar (ratification) viðkomandi ríkja. Eftir 440 gr. Versailles-samninganna gekk samningurinn allur í gildi, þegar er Þýzkaland hefði staðfest hann af sinni hálfu og einhver þrjú af hinum fimm stórveldunum, er tekið höfðu þátt í styrjöldinni móti Miðveldunum, og gátu þá áðurnefnd þrjú stórveldi lýst Þjóðabandalagið þegar stofnað. Stofndagur þess er talinn 10. janúar 1920, enda kom ráð bandalagsins þá saman fyrsta sinni, eftir kvaðningu Wilsons. Til sэмдар honum var svo kveðið á í 2. mgr. 5. gr. sáttm., að hann kveddi ráðið fyrsta sinni saman, enda þótt Bandaríkin hefðu hvorki þá né síðan staðfest friðarsamningana í Versailles né gengið í Þjóðabandalagið.

4. gr.

Almenn greinargerð um sáttmála Þjóðabandalagsins.

I. *Eins og allur Versailles-samningurinn, er sáttmáli Þjóðabandalagsins í tveimur frumtextum, báðum jafngildum, öðrum enskum og hinum frönskum, sjá 440. gr. Vers. samningsins. Frumvarpið að sáttmálanum var þó upphaflega samið á ensku í 19-manna nefndinni, en síðar var því snúið á frönsku. Þetta gerir það að verkum, að jafnan verður, er skýra skal eða þýða sáttmálann, að athuga báða textana, sem varla eru í öllum atriðum algerlega samhljóða, auk þess sem sumt kann að þykja ekki fullglögg í öðrum textanum, en tvímælalaust í hinum. Og er þá auðvitað vandinn enginn, því að þá verður glöggva textanum hiklaust fylgt. Ef þar á móti svo skyldi reynast, að andstæðar merkingar væru að einhverju leyti í textunum, þá virðast líkurnar vera fyrir því, að enski textinn verði að ráða, með því að hann var lagður til grundvallar við samningagerðina, nema sýna meg, að til hins hafi verið ætlað, sem í franska textanum stendur.*

II. Nafnið á sáttmála Þjóðabandalagsins er „*covenant*“ á ensku, en „*pacte*“ á frönsku, og mun hvorttveggja svara til

islenzka orðsins „sáttmáli“. Bæði eru hin útlendu orð nokkru hátiðlegri en þau orð, sem venjulega eru höfð á málum þessum um samninga milli ríkja, franska orðið „traité“ og enska orðið „treaty“, alveg eins og islenzka orðið „sáttmáli“ er hátiðlegra en orðið „samningur“.

Nafnið á Þjóðabandalaginu er á ensku „League of Nations“ og á frönsku „Société des Nations“. Í þessum orðum, að minnsta kosti enska heitinu, mun eiga að felast eitthvað nánara samband en í orðum þeim, sem annars eru höfð um samband ríkja á milli, eins og orðin „alliance“ eða „association“, sem Wilson nefndi í „14 punktum“ sínum samband það, er hann hugsaði til, að sett yrði á stofn.

Á Norðurlanda málum eru samsvarandi nöfn á Þjóðabandalaginu. Á dönsku og norsku er það kallað „Folkenes Forbund“ og á sænsku „Nationernas Förbund“. Á þýzku heitir það „Völkerbund“, en á rómönskum málum, öðrum en frönsku, er það nefnt samsvarandi heitum sem á frönsku. Heitið „Ríkjabandalag“ hefur ekki þótt eiga við, með því að fleiri geta orðið félagar bandalagsins en algerlega fullvalda ríki.

III. Sáttmálann hefur á nokkurskonar formála, eins og milliríkjasamningum er titt, þar sem lýst er tilganginum með sáttmálagerðinni og stofnun bandalagsins. Textarnir eru þó ekki alveg nákvæmlega samhljóða í þessari grein. Kveðast hinir háu samningsaðilar gera sáttmálann til eflingar og viðhalds friði, enda sé nauðsynlegt til eflingar samvinnu þjóða á milli og til tryggingar friði og öryggi, að samþykka skuldbindingar um að hefja ekki styrjöld, að skipa svo fyrir, að skipti þjóða séu opinber, réttvisleg og heiðarleg, að haldin verði stranglega fyrirmæli þjóðaréttarins, svo sem bindandi reglu um framferði ríkisstjórna, að réttlæti ríki og að vandlega verði gætt allra samningsskuldbindinga í skiptum menningarþjóða. Það virðist svo sem þetta hefði mátt allt segja í styttra máli, enda ekki laust við endurteknningar, og ekki sú stílfágún, sem vænta hefði mátt í slíku skjali.

Auk formálans, er sáttmálanum skipt í 26 greinir. Af þeim eru 1.—7. gr. um það, hverir geti orðið meðlimir bandalagsins og um skipulag þess, 8.—25. gr. um verkefni þau, sem því er ætlað að vinna, og 26. gr. um breytingar á sáttmálanum.

IV. Í 26. gr. 1. málsg. sáttmálans segir, að breytingar (amendments) á sáttmálanum gangi í gildi, þegar þær hafi hlotið staðfestingu þeirra meðlima bandalagsins, sem sæti eigi

í ráðinu, og meiri hluta þeirra meðlima, er skipi þing bandalagsins. Enski textinn hljóðar svo: 1. „Amendment to this Covenant will take effect when ratified by the Members of the League whose Representatives compose the Council and by a majority of the Members of the League whose Representatives compose the Assembly“.

Í greininni segir fyrst og fremst ekkert um það, hvernig sá texti, er breytingar á sáttmálanum hefur að geyma, skuli vera til kominn. Það, að hann þarf *staðfestingu* (ratification), verður að byggjast á því, að hann hafi hlotið *áður samþykki* þess eða þeirra aðilja, sem bærir eru til þess að láta slíkt samþykki í té. Það hafa leikið mikil tvímæli á því, hvernig þetta mál skyldi leysa. Er það nægilegt, að ráð bandalagsins samþykki frumvarp til breytingar á sáttmálanum? Eða skal þing bandalagsins samþykkja það? Eða þurfa ef til vill bæði þing og ráð bandalagsins að samþykkja það? Sú skoðun hefur komið fram, að þingið ætti að samþykkja ósk um ákveðnar breytingar, er ráðið skyldi svo afgreiða með öllum atkvæðum og framkvæmdarstjórinn (secretary-general) svo senda meðlimum bandalagsins til staðfestingar. Með þessari aðferð væri ef til vill samþykki meiri hluta þingsins nægilegt, þar sem að eins um ósk væri að ræða, en engan úrskurð. Árið 1921 var þegar rætt mikið um breytingar á sáttmálanum, þar á meðal á 26. gr. hans. Þar varð niðurstaðan sú, að það mál heyrði undir *þingið* eitt. Og virðist hún aðgengilegust. Eftir því þarf ekki að bera tillögur til breytinga á sáttmálanum undir ráðið.

En þótt þessi lausn sé fengin, þá kemur sú spurning til úrlausnar, hvort frumvarp um breytingar á sáttmálanum þurfi samþykkis allra þeirra fulltrúadeilda, er á þinginu fara með umboð fyrir meðlimi bandalagsins. Fljótt á litið mætti halda það, að einróma samþykki þingsins þyrfti til samkvæmt 1. málsg. 5. gr. sáttmálans. Og svo hafa sumir líka litið á, enda hefur mikil óvissa einnig verið um þetta. Aðrir eru þeirrar skoðunar, að einungis þurfi einfaldan meiri hluta. Þessi skoðun hefur orðið ofan á í framkvæmdinni 1921. Og koma þá að eins til álita atkvæði fulltrúa, *mættra* á þinginu. Þeir meðlimir bandalagsins, sem ekki senda fulltrúa á þingið eða ef fulltrúar þeirra greiða ekki atkvæði, koma ekki til álita í þessu sambandi. Ennfremur er talið, að fulltrúar allra þeirra ríkja, sem fulltrúa eiga í ráðinu, *þegar samþykktin er gerð*, verði að hafa samþykkt hana.

Eins og sagt var, þarf ennfremur *staðfestingu* (ratification) allra þeirra bandalagsfélaga, sem sæti eiga í ráðinu. En það stendur ekkert um það, við hvaða tíma miða skuli. Þarf staðfestingar allra þeirra félaga, sem fulltrúa áttu í ráðinu, þegar þingið samþykkti breytingartillögurnar, eða samþykki þeirra, er fulltrúa eiga þar, þegar breytingin gekk í gildi? Orð greinarinnar leysa ekki úr þessari spurningu, en í framkvæmdinni er svo talið, að miða skuli við þá meðlimi, er fulltrúa áttu í ráðinu, þegar samþykktin var gerð. Þessa niðurstöðu verður þó að sjálfsögðu að skilja með þeim fyrirvara, að aðili sé enn þá meðlimur bandalagsins.

Loks þarf staðfestingu meiri hluta allra meðlima bandalagsins, og eru þar í taldir þeir, er fulltrúa áttu í ráðinu. Hér þarf að eins *einfaldan meiri hluta* allra meðlima bandalagsins. En þótt allir meðlimir bandalagsins staðfestu frumvarpið, að undanteknum einum, er fulltrúa átti í ráðinu samkvæmt framansögðu, þá getur breytingin ekki öðlazzt gildi. Þess vegna meðal annars veitir seta í ráðinu aðilja mikinn forrétt. Í þessu sambandi er talið, að miða skuli við það, hverir séu meðlimir bandalagsins, þegar frumvarpið gengur í gildi, auðvitað að undanteknum þeim meðlimum, er sæti áttu í ráðinu, þegar það var samþykkt, eins og áður er sagt.

Þó að nú staðfesting meiri hlutans sé nægileg til þess, að frumvarp til breytinga á sáttmálanum geti öðlazzt gildi, þá leiðir ekki af því, að minni hlutinn sé bundinn við breytingarnar, enda segir 2. málsg. 26. gr., að meðlimir bandalagsins, sem ekki vilja hlíta slíkum breytingum, séu frjálsir að því að neita þeim, en að þá hætti þeir að vera meðlimir bandalagsins. Í enska texta sáttmálans¹⁾ segir ennfremur, að þeir skuli gefa synjun sína til kynna, eflaust til framkvæmdarstjóra bandalagsins. Þessa tilkynningu verður að láta í té innan hæfilegs tíma, sem annaðhvort þing bandalagsins verður að meta, eða, ef ekki verður samkomulag um það, t. d. fasti millirikjadómurinn í Haag. Þótt orðalag 2. málsg. 26. gr., skilið bókstaflega, gæti bent til þess, að hver einasti meðlimur bandalagsins gæti tilkynnt ósamþykki sitt á breytingum á sáttmálanum, jafnvel þótt hann hefði sjálfur staðfest þær, þá hefur slíkt aldrei verið tilætlunin. Hver sá aðili, sem einu sinni hefur staðfest breytingar, getur ekki gengið frá stað-

1) Enska texti 2. málsg. 26. gr. hljóðar svo: „No such amendment shall bind any Member of the League which signifies its dissent therefrom, but in that case it shall cease to be a Member of the League“.

festingunni, meðan óscð er, hvort breytingin getur öðlazi gildi eða ekki. Hinsvegar getur staðfesting þeirra ekki skipt máli fyrir þá né aðra, þegar fullscð er, að frumvarpið nær ekki staðfestingu nógu margra. En 26. gr. setur engin takmörk fyrir því, hversu lengi málið getur dregizt, svo að vera mætti, að frumvarpið öðlaðist gildi, hversu lengi sem staðfestingin kynni að dragast, ef hún fæst á annað borð.

Þegar á 2. þingi bandalagsins 1921 voru samþykktar alls 14 breytingar á sáttmála bandalagsins, á 4., 6., 12., 13., 15., 16., og 26. gr. Breytingarnar á öllum greinunum, nema 16. og 26. gr., hafa fengið staðfestingu nægilega margra meðlima til að öðlast gildi. Þar á móti hafa breytingarnar á 16. og 26. gr. enn þá ekki öðlazi gildi.

Samkvæmt frumvarpinu um breytingar á 26. gr., er berum orðum sagt, að þing bandalagsins þurfi að samþykkja þær með $\frac{3}{4}$ atkvæða, og verða þá þeir, er ekki greiða atkvæði, hvorki taldir með né móti. Meðal þeirra, sem atkvæði greiða með, þurfa ennfremur að vera allir þeir, sem fulltrúa eiga í ráði bandalagsins. Ennfremur þarf staðfestingar allra meðlimanna, sem fulltrúa áttu í ráðinu, þegar frumvarpið var *samþykkt*, og meiri hluta allra meðlima bandalagsins á þeim degi, er breytingin öðlast gildi. Þetta síðasta er að visu ekki sagt berum orðum, en það er skilið svo og er í samræmi við þann skilning, sem nú er lagður í 1. málsg. 26. gr.

Það er enn nýtt ákvæði, að staðfesting nægilega margra meðlima bandalagsins samkvæmt framansögðu þarf að vera fengin áður en liðnir eru 22 mánuðir frá því að þingið afgreiddi frumvarpið. Annarskostar er það ónýtt. Ef gera skal breytingar af nýju, verður því að byrja á nýjan leik eftir þenna tíma.

Þá segir í frumvarpinu, að framkvæmdarstjóri bandalagsins eigi að tilkynna meðlimum þess, þegar breyting sé gengin í gildi. Það hefur annars verið venja, að birta í Journal Officiel jafnóðum þær staðfestingar, sem fengizt hafa á breytingar þær, sem að framan greinir.

Loks segir í frumvarpinu, að þeir meðlimir bandalagsins, sem ekki hafa staðfest breytingar á sáttmálanum innan 22 mánaða, geti tilkynnt framkvæmdarstjóra bandalagsins innan árs þar frá, að þeir synji um staðfestinguna, og hætti þá að vera í bandalaginu. Þetta hlýtur að merkja það, að þeir verði að halda áfram að vera meðlimir bandalagsins eftir sem áður, ef tilkynning er ekki komin frá þeim til framkvæmdar-

stjórans innan þessa tíma. Þeir geta þá að vísu sagt sig úr bandalaginu, en þá fer um úrsögnina eftir 3. málsg. 1. gr. sáttmálans. En hún gildir ekki um göngu úr því eftir 26. gr., eins og hún er nú, og ekki heldur eftir henni, eins og hún verður, ef breytingarnar á henni skyldu öðlast gildi.

Þegar breyting á 26. gr. hefur náð staðfestingu nógu margra, þá mundi fara um staðfestingu á öllum breytingum, sem þá kynni að hafa verið löglega samþykktar, en ekki hafa þá náð staðfestingu, eftir hinum nýju ákvæðum 26. gr., þó þannig, að 22 mánaða fresturinn hlyti að teljast frá þeim degi, er breytingin um þenna frest gekk í gildi. Og ársfresturinn hlyti þá einnig að miðast við þann dag, er sú breyting gekk í gildi, ef það var ekki samtímis breytingunni um 22 mánaða frestinn, en auðvitað annars frá lokum hans. Þessi atriði, um verkun breytinganna til liðins tíma, skipta t. d. máli, ef breytingarnar á 26. gr. skyldu ganga í gildi fyrr en breytingarnar á 16. gr. sáttmálans.

V. 1. Sáttmáli Þjóðabandalagsins er *samningur milli ríkja eða þjóðfélaga með sjálfstjórn*. Það verður því að skýra hann með sama hætti og aðra slíka samninga. Það hefur verið sagt, að sáttmálinn væri bæði lagalegt og pólitískt skjal, og því mætti ekki *skýra* hann mjög stranglega eftir orðunum. En það er um hann sem um önnur skjöl að segja, að reyna verður að fá úr orðum hans skynsamlega niðurstöðu, sem vitanlega má ekki fara í bága við orð hans, því að ef leyfilegt væri að skýra hann öðruvísi, þá væri skýrandinn kominn út á mjög hála braut, og í rauninni allt öryggi farið. Og jafnvel þótt sýnt væri, að höfundar sáttmálans hefðu viljað segja annað en orðin, þannig skýrð, sýna, þá er hæpið að fara eftir þeirra vilja, því að þeir meðlimir bandalagsins, sem siðar gengu í það, hafa að sjálfsögðu mátt treysta því, að sáttmálinn yrði skilinn og skýrður með venjulegum hætti, og það væri ósanngjarnt að gera þá kröfu til þessara meðlima bandalagsins, að þeir hefðu kynnt sér svo þann vilja höfunda sáttmálans, sem kann að koma í bága við orð hans, að þeir ættu að vera bundnir við hann.

2. Annað atriði er það, *hver bær sé, svo að bindandi sé fyrir meðlimi bandalagsins og starfsmenn, að skýra sáttmálann*. Ef eitthvert atriði í sáttmálanum er óljóst eða leggja á inn í orð hans annað en það, sem í þeim, rétt skildum, felst, og fá skal skýringu, sem bindi alla meðlimi bandalagsins nú og siðar, þá verður ekki álitíð, að aðrir geti gefið út slíka lög-

bundna (autentiska) skýringu en þeir, er sáttmálanum geta breytt samkvæmt 26. gr. hans. Þesskonar skýring er sem sé ekkert annað en annaðhvort breyting á sáttmálanum eða viðauki við hann. Hinsvegar er augljóst, að bæði milli-rikjadómstóllinn fasti í Haag, gerðardómar, er skera skyldu úr málum eftir sáttmálanum, og stjórnarvöld bandalagsins, svo sem þingið, ráðið og framkvæmdarstjórnin, eða vinnumálapingið, vinnumálaráðið o. s. frv., hljóta að skýra sáttmálanum að því leyti sem það er nauðsynlegt til þess, að þessir aðilar geti leyst störf sín af hendi, með samskonar hætti og dómstólar ríkis eða framkvæmdarvald skýra lög síns lands í starfi sínu. Og úrlausnir þessara stjórnarvalda bandalagsins og dómstóla hafa þá einnig samskonar þýðingu sem úrlausnir dómstóla og stjórnarvalda hvers einstaks lands hafa.

VI. Eins og áður segir, er sáttmáli bandalagsins I. kafli friðarsamninganna fjöggra, og ákvæðin um verkamálin eru XIII. kafli þeirra. Þetta skiptir máli á ýmsar lundir. Og verður hentast í þessu sambandi að greina á milli ýmsra flokka aðilja:

1. Af hinum 32 aðiljum meðal bandamanna gegn Miðveldunum í styrjöldinni miklu höfðu 29 staðfest friðarsamningana í Versailles. Þessir 29 aðilar urðu því þegar meðlimir Þjóðabandalagsins, og urðu því bæði bundnir við sáttmála bandalagsins og Versaillesamninginn í heild sinni. En nú hefur 1 af þessum aðiljum (Brasília) gengið að fullu úr bandalaginu. Þetta ríki er ekki lengur bundið við ákvæðin um Þjóðabandalagið, nema að því leyti sem þau varða framkvæmd friðarsamninganna, svo sem um stjórn Saar-héraðsins og Danzig. Og Japan 27. marz 1933 og Þýskaland 14. nóv. s. á. hafa sagzt ætla að fara úr því, en í öðru sambandi verður rætt um gildi sáttmálans fyrir þá, er úr bandalaginu fara, 2 ára tímann frá uppsögn og til endanlegrar úrgöngu.

2. Þá koma ríki, sem upphaflega staðfestu friðarsamningana, en urðu þó ekki þegar meðlimir Þjóðabandalagsins. Þetta var svo um Þýzka ríkið, Austurríki, Ungverjaland og Búlgariu. Hér kom fram hugsunarrvilla, því að það virðist í meira lagi hugsunarrangt, að þvinga ríki til að staðfesta *alla friðarsamningana*, og þar með ákvæðin um Þjóðabandalagið, eins og gert var við fjögur síðastnefndu ríkin, án þess þó að veita þeim inngöngu í Þjóðabandalagið. Á þetta benti Þýzka stjórnin áður en gengið var til fulls frá Versailles-samningun-

um, en fekk ekki að gert. Enda þótt þýzka ríkið hefði staðfest friðarsamningana með sáttmála bandalagsins, virðist ráð bandalagsins ekki hafa álitnið, að þýzka stjórnin hefði neinn rétt samkvæmt sáttmálanum til að blanda sér í framkvæmd Belgíu á umboði (mandati) því, sem hún hafði fengið til stjórnar á einni af nýlendum Þýzkalands í Afríku.

3. Loks koma ríki, sem ekki hafa staðfest friðarsamningana, en hafa síðar gerzt meðlimir Þjóðabandalagsins. Þegar þau gengu í bandalagið, þá urðu þau að sjálfsgöðu bundin við sáttmála þess og það skipulag, sem stjórnarvöld bandalagsins höfðu gert á því samkvæmt sáttmálanum, svo sem á skrifstofu þess, á þingsköpum ráðs bandalagsins og þings og á fasta milliríkjadóminum í Haag, sem stofnaður er samkvæmt 14. gr. sáttmálans. Svo hefur bandalagið tekið að sér fjölda verkefna, sem kostnað hafa í för með sér samkvæmt ýmsum ákvæðum sáttmálans, svo sem fyrirmælum 23. gr. a-liðs, þar sem félögum þess er lögð á herðar skylda til að koma á og halda uppi sæmilegum kjörum til handa vinnandi fólki í landi sínu og í öðrum löndum, sem þau hafa verzlunar- eða iðnaðarsambönd við, og að koma upp og halda við nauðsynlegum alþjóðastofnunum í því skyni. Samkvæmt þessum ákvæðum virðist ekki vera vafi á því, að hver nýr meðlimur Þjóðabandalagsins sé skyldur til að leggja að sínum hluta fé til uppihalds vinnumálaskrifstofunnar í Genf, sem stofnuð var samkv. 23. gr. sáttmálans. Þetta hefur þó verið dregið í efa af, að minnsta kosti, einu þeirri ríkjá (San Salvador), sem síðar hafði gengið í bandalagið, en vitanlega voru athugasemdir fulltrúa þess varðandi þetta atriði ekki teknar til greina. En auk þessa eru Þjóðabandalaginu fengin ýms verkefni á við og dreif í friðarsamningunum og öðrum samningum, svo sem í samningnum við Pólland 28. júní 1918, samningnum við Júgóslavíu 10. sept. 1919, samningi við Tjekkóslavíu s. d., o. fl. Þessi verkefni lúta að margvíslegum efnum, svo sem stjórn friborgarinnar Danzig, stjórn Saarléandsins, ákvörðun um héruðin Eupen og Malmédy, um járnbrautir, hafnir og ferðir um vötn, verndun minnihluta þjóðerna í Austurríki, Búlgaríu, Ungverjalandi, Tyrklandi, Póllandi, Tjekkoslóvakíu og Grikklandi. Nú kynni að orka tvímælis, hvort meðlimir Þjóðabandalagsins, þeir, er hér greinir, séu bundnir við þessi og því lík ákvæði. Þessu mun verða að svara játandi. Þeir verða að ganga í bandalagið

eins og það er þá, og geta því ekki skorast undan að taka þátt í þeim verkefnum, sem það hefir tekið að sér að inna af hendi.

5. gr.

Eðli Þjóðabandalagsins.

I. Eins og tekið er fram í 1. gr., hafa ríki oft gert með sér samband til að leysa ýms verk af hendi í sameiningu. Þar með hafa þau ekki afsalað sér valdinu til þess að ráða almennt málum sínum inn á við eða út á við. Þau hafa einungis skuldbundið sig til að vinna að þeim málum með hinum og að því leyti lagt eitthvert band á athafnafrelsi sitt. Fyrir það hefur enginn talið þau hafa misst fullveldi sitt. Öðru máli er að gegna, þegar ríki hafa sameinast undir einni alríkisstjórn og alríkislöggjafarvaldi, eins og Bandaríki Norð-ur-Ameríku eða Þýzka ríkið (sambandsríki). Þar eru t. d. utanríkismál, tollmál, hermál, og mörg fleiri mál sameiginleg. Alríkisstjórnin sendir sendimenn til annara ríkja og tekur við sendimönnum þeirra, gerir samninga við önnur ríki, hefur stríð og semur frið o. s. frv. Einstök ríki eða fylki í slíku sambandsríki eru ekki fullvalda. Þar hefur alríkið eða yfirríkið, eins og það hefur stundum verið nefnt, heimildina til að ráða þeim málum til lykta, sem venjulega eru talin einkenni þess, hvort ríki er fullvalda eða ekki. Um *ríkjasamböndin* er öðruvísi farið. Þar hafa ríki komið sér saman um sameiginlega meðferð einstakra mála, sem farið er með í nafni hvers ríkis sérstaklega eða þau hafa einhverja stofnun jafnframt sameiginlega, svo sem Þjóðhöfðingjann. Þessi ríki hafa ekki verið talin hafa misst fullveldi sitt vegna slíkra ráðstafana.

Innganga í Þjóðabandalagið hefur að visu í för með sér ýmsar takmarkanir á athafnafrelsi aðilja. Þeir verða skyldir til að greiða tillög til bandalagsins, eins og þing þess ákveður. Þeir verða að sæta ákvæðum um herbúnað, er þeim kunna að hafa verið sett samkvæmt 2. málsgrein 1. gr. sáttmálaus. Þeir hafa tekið á sig skuldbinding um að grípa ekki til vopna út af ágreiningi við aðra meðlimi bandalagsins, fyrr en aðrar leiðir hafa verið reyndar til að jafna deiluna, samkvæmt 12., 13., og 15. gr. sáttmálaus, til að tryggja landamæri og sjálfstæði annara meðlima sinna samkvæmt 10. gr., til að taka

þátt í ráðstöfunum gagnvart öðrum ríkjum til verndar friði samkvæmt 16. og 17. gr. og til að starfa að ýmsum málum öðrum, er í öðrum greinum sáttmálans segir. En þegar þessum málefnum lýkur, heldur hver meðlimur bandalagsins athafnafrelsi sínu. Hann gerir samninga við önnur ríki og rekur önnur utanríkismál sín eftir sem áður, og hann ræður innanríkismálum sínum óhindrað. Hann má að eins ekki reka þessi mál svo, að í bága komi við skuldbindingar hans við Þjóðabandalagið, t. d. ekki fara út fyrir þau mörk, sem honum hafa verið sett um herbúnað. Bandalagið hefur enga heimild til að koma fram fyrir meðlimi sína út á við né setja þeim reglur um meðferð innanlandsmála. Af öllu þessu virðist auðsætt, að Þjóðabandalagið er ekkert yfirríki.

II. Það er í rauninni hættulegt að búa til frá byrjun eitt hvert hugtak, er Þjóðabandalagið eigi að komast undir, eða að taka því eitthvert af áður þekktum þjóðréttarhugtökum, og álykta svo út frá þeim heitum eða hugtökum, að um Þjóðabandalagið gildi þessar eða hinar reglur. Hitt er heldur, að rannsaka verður, hvernig ástatt sé um Þjóðabandalagið samkvæmt þeim reglum, sem um það eru settar í sáttmál- anum, og eftir því, hvernig það hefur starfað í verki og framkvæmd. Í þessu sambandi verður því bæði að athuga *tilvist þess inn á við og út á við*, eins og sáttmálinn ætlast til, að hún verði, og eins og hún hefur orðið í framkvæmdinni.

a) Þjóðabandalagið hefur stjórnarvöld sín, starfsmenn og starfhýsi o. s. frv. fyrir sig. Þing þess og ráð tekur þær ákvarðanir, er varða skipulag þess og stjórn, innan takmarka sáttmálans og eftir því, sem verksvið þess hefur skapast í framkvæmdinni. Haagdómurinn, vinnumáladeildin og fjölda margar aðrar hjálparstofnanir og nefndir hafa verið settar á stofn undir forsjá bandalagsins, eða sem hluti af því. Stjórnarvöld þess ákveða útgjöld þess og tekjur, reikningsfærslu og reikninga endurskoðun, ráða starfsmenn þess og ákveða kjör þeirra, kaupa handa því eignir eða byggja o. s. frv. Félagar bandalagsins hafa engin *bein* afskipti af þessum efnum. Þeir eru bundnir við það, sem stjórnarvöld bandalagsins samþykkja í þessum efnum. Þeim er t. d. vafalaust skylt að veita það fé, er samkvæmt ákvörðun bandalagsþingsins skal greiða. Þeir geta að eins haft áhrif á slíkar ráðstafanir fyrir milligöngu fulltrúa sinna í ráði og á þingi bandalagsins. Það, sem bandalagið ákveður sjálft að gera innan verka-

hrings síns, geta einstakir félagar þess ekki ónýtt. Þeir geta sagt sig úr félagsskapnum, ef þeir eru svo óánægðir með hann, en framar ekki.

b) *Út á við* er staða Þjóðabandalagsins að mörgu leyti svipuð stöðu fullvalda ríkja. Þar af leiðir ekki, að það verði kallað *ríki*. Það er aðeins viðurkennt að hafa „personnalité internationale“ og „capacité juridique“, í samkomulagi þess við Svissland frá 1926 um kjör starfsmanna þess og um friðhelgi eigna þess í Svisslandi. Það er með öðrum orðum viðurkennt, að bandalagið sé milliríkjastofnun, lagalega sjálfstæð, að það sé *þjóðréttaraðili* (völkerrechtliches Rechtssubjekt), en ekki sagt neitt nánar um eðli þess. Sjálfstæði Þjóðabandalagsins út á við kemur fram í ýmsum samböndum.

1. Það getur gert *samninga við ríki* (jus tractatum et foederum), sbr. t. d. samkomulagið við Svissland, sem áðan var nefnt, og samsvarandi samkomulag hefur verið gert við Holland um stöðu starfsmanna Haagdómsins, samning við Frakkland um stofnun Alþjóðastofnunarinnar til framkvæmdar í menningar og menntunarmálum 1926 (Institut international de coopération intellectuelle) o. fl.

2. Það hefur rétt til að *senda frá sér „diplomatiska“ erindreka* og nefndir til aðgerða ýmsum málum, t. d. til rannsóknar deilumálum, með sömu réttindum, sem samskonar sendimenn ríkja hafa. Hefur það sent frá sér margar slíkar nefndir. Það getur og *tekið við* samskonar *sendimönnum* einstakra ríkja, enda hafa allmörg þeirra fasta sendimenn við Þjóðabandalagið á bústað þess. Það hefur því rétt til að taka við sendimönnum og að senda þá frá sér (jus legationum).

3. Það hefur rétt til að *heyja stríð og semja frið*, sbr. 16. og 17. gr. sáttm. (jus belli et pacis).

4. *Eignir þess njóta sömu friðhelgi sem samskonar eignir ríkja. Starfsmenn þess njóta sömu friðhelgi og hlunninda sem samsvarandi starfsmenn ríkja* í landi annara ríkja, sbr. 4. og 5. mgr. 7. gr., sbr. og samkomulagið við Svissland og Holland. Aðiljar utan bandalagsins eru þó sjálfsagt ekki *skyldir* að veita starfsmönnum bandalagsins þessi friðindi, en munu gera það fyrir kurteisi sakir.

5. Þjóðabandalagð hefur að vísu sem stendur ekki yfirráð beinlinis yfir neinu landi, nema tilheyrandi húseignum sínum í Genf. En það er ekkert því til fyrirstöðu, að það gæti öðlazzt rétt yfir landi með fólkinu á, eins og sjálfstætt ríki. Það er gert ráð fyrir því í Versaillesamningnum, að íbúarnir

í Saar-héraðinu gangi undir Þjóðabandalagið við atkvæðagreiðslu 1935, ef þeir vilja hvorki sameinast Frakklandi né Þýskalandi. Og ef þeir gera það, þá hefur Þjóðabandalagið fengið land og þegna til yfirráða.

6. Þjóðréttaraðild bandalagsins kemur einnig fram á mörgum öðrum sviðum. Það hefur á hendi:

a. Stjórn Saar-héraðsins.

b. Friborgarinnar Danzig.

c. Eftirlit með stjórn hinna svonefndu mandata samkvæmt 22. gr. sáttmálans.

d. Verndun minnihluta þjóðerna í fjölda mörgum ríkjum.

e. Yfirstjórn alþjóðaskrifstofna eftir 24. gr. sáttmálans.

7. Ríki verða sótt fyrir sínum dómstólum almennt. En Þjóðabandalagið er þjóðréttaraðili, sem ekki verður sóttur á heimili sínu í Genf. Og ekki verður heldur Haagdómurinn sóttur, t. d. í máli um eignir, er hann kynni að eiga, skuld á hendur honum o. s. frv., í Hollandi. Enginn dómstóll á jörðunni er bær, án samþykkis Þjóðabandalagsins, að dæma í málum þess. Deilumál um landamerki milli lóða bandalagsins í Genf og einstaks manns eða borgarinnar yrði ekki dæmt neinstaðar, nema samþykki bandalagsins kæmi til.

8. Gagnvart meðlimum sínum hefur Þjóðabandalagið eftir sáttmálanum að ýmsu meiri rétt en gagnvart öðrum aðiljum. Samt getur það ekki skuldbundið þá frammar en sáttmálinn segir. Því þarf staðfesting þeirra á milliríkjasamningum, er t. d. þing bandalagsins hefur samþykkt. Og gagnvart þegnum meðlimanna hefur bandalagið ekkert vald. Þeir verða ekki bundnir við aðrar reglur en þær, sem settar eru af stjórnarvöldum og löggjafarvaldi, hver í sínu landi.

Þó að Þjóðabandalagið sé þjóðréttaraðili og hafi mörg ein-kenni ríkis, þá verður ekki sagt, að það sé ríki enn þá. Þó að það hafi stjórnarreglur sínar og þó að ef til vill mætti segja, að það hefði land, þar sem lóðir þess í Genf eru undanþegnar ríkisvaldi þar, sbr. land páfans, þá hefur það ekki þegna. Starfsmenn bandalagsins í Haag og í Genf eru hverir um sig þegnar sins lands. Þjóðabandalagið hefur ekki almennt dómsveld yfir þeim. Það hefur ekki refsilöggjöf, ekki fógetavald, ekki fangelsi o. s. frv. Ef Þjóðabandalagið öðlast land, t. d. Saar-héraðið, þá mætti fara að tala um, hvort það væri ekki ríki. En samt mætti orða það, hvort Þjóðabandalagið sé ekki nokkurskonar *yfirtirlitsstofnun með öðrum ríkjum*. Um þá aðila, sem eru utan bandalagsins, hefur það

ekki að lögum neinn eftirlitsrétt, en í framkvæmd hlýtur það að reyna að fylgjast með athöfnum þeirra, sbr. 10., 11., og 17. gr. sáttm. Gagnvart meðlimum sínum hefur bandalagið þar á móti eftirlitsrétt eftir sáttmálanum, t. d. 8.—13. og 15. og 16. gr. hans. Félagar bandalagsins hafa selt sig undir þann rétt, og hafa með því takmarkað athafnafrelsi sitt.

Yfirlit þetta mun nægja til að sýna það, að Þjóðabandalagið verður tæplega sett á bekk með öðrum samtökum ríkja til að vinna að einhverjum alþjóðamálum. Það er samt sem áður skylt ýmsum samtökum, sem gerð hafa verið meðal ríkja til að efla samvinnu, t. d. Alþjóðapóstsambandinu. En það er þó svo einstakt í sinni röð, að samanburðurinn milli þess og annara milliríkjastofnana gerir lítið til að skýra eðli þess. En eitt er þó sameigið því og öðrum milliríkjasamtökum, enda þótt það hafi margþættara skipulag og meiri réttindi. Það stendur og fellur með stuðningi aðilja, það er byggt á samningi, sem þeir geta losað sig við með því að segja sig úr því. Að því leyti til er það að lögum jafnvel valdara en sum önnur samtök, sem þó eru ef til vill bindandi fyrir aðilja nokkuð langan tíma. En meðlimir bandalagsins geta stundum farið úr því fyrirvaralaust og stundum með að eins tveggja ára fyrirvara.

III. KAFLI

Meðlimir Þjóðabandalagsins.

6. gr.

Almennar athugasemdir.

I. Frá sjónarmiði stofnenda Þjóðabandalagsins hefur það væntanlega verið talið ákjósanlegt, að helzt öll ríki á þessum hnetti gerðust, fyrr eða síðar, meðlimir þess. En vitanlega varð að gera nokkrar kröfur til skipulags og menningar þeirra ríkja, er þátttakendur yrðu. Hinsvegar þótti ekki unnt að þvinga neitt ríki til þátttöku. Það hefur ekki þótt samrímánlegt rétti ríkja til þess að ákveða sjálf um mál sín. Því er það hverju ríki í sjálfsvald sett, hvort það gerist meðlimur Þjóðabandalagsins eða ekki. Jafnvel fulltrúar bandamanna, sem fyrir hönd ríkja sinna undirrituðu friðarsamningana í Versailles, gátu ekki ákveðið, að þau gengi í bandalagið. Samningana þurfti að staðfesta síðar. Þau ríki, sem það gerðu, urðu stofnendur og meðlimir bandalagsins. En sum þeirra staðfestu ekki samningana, eins og síðar verður vikið að, og urðu því ekki meðlimur þess. Og Miðveldin, eða þau ríki sum, sem til urðu upp úr þeim, undirrituðu og staðfestu friðarsamningana, ásamt sáttmála bandalagsins, urðu ekki þar með meðlimir bandalagsins, eins og áður er sagt. Hins vegar kemur fram viðleitni í þá átt, að Þjóðabandalagið verði sem yfirgripsmest, í því, er nánar tilteknum ríkjum var gefinn kostur á að ganga í bandalagið ákveðnum tíma eftir að sáttmálinn gekk í gildi. En allt til þessa dags er alllangt frá því, að tekizt hafi að gera öll menningarríki jarðarinnar að meðlimum bandalagsins. Og útlitið fyrir það er nú ef til vill lakara en það var fyrir 2 árum, eftir að reynslan hefur sýnt, að bandalagið hefur ekki getað afstýrt styrjöld milli tveggja meðlima sinna, Japans og Kína, þrátt fyrir

allmiklar tilraunir í þá átt. Svo má vera, að sumum þyki, sem skilyrði 2. málsg. 1. gr. sáttmálans, ásamt öðrum fyrir-mælum hans, setji athafnafrelsi meðlimanna nokkuð þröng-var skorður og setji fullhörð skilyrði fyrir upptöku í banda-lagið, skilyrði, sem komi í veg fyrir það, að ríki, sem annars kynnu að teljast þar til hæf, gengju í það. Loks hefur sú hugsun stundum komið fram, að Þjóðabandalagið væri, enda þótt það eigi mest forseta Bandaríkja Norður-Ameríku til-veru sína að þakka, í raun og veru líklegra til að leysa mál Norðurálfríkja en málefni ríkja í öðrum heimsálfum, sér-staklega þar sem ekki tókst að fá Bandaríkin til að ganga í bandalagið. Og enn kemur það, að sumir menn ætla, að hvíti kynþátturinn hljóti allt af að ráða of miklu, ef til vill, hinum í óhag. Og loks er ýmislegt í sjálfu skipulagi banda-lagsins, sem ekki kann að þykja aðlaðandi og ekki samrím-ast þeirri hugsjón um jöfnuð milli meðlimanna, sem banda-lagið átti að byggjast á, og að margra hyggju verður að byggjast á, eins og ákvæðin um það, að ákveðin ríki *skuli* hafa fast sæti í ráði bandalagsins. En augljóst var að jafnaðarhugmyndin varð hvergi nærri framkvæmd til hlít-ar. Bæði er það, að hinn rikari og sterkari hlaut raun-verulega að ráða meiru en hinn fátækari og veikari, meðal annars af því, að stóru ríkin hafa fleirum yfirburðamönnum á að skipa og hafa raunverulega viðtækari hagsmuna að gæta en smárikín, og svo hitt, að ómögulegt hefði verið að láta öll ríkin, sem í bandalaginu eru, greiða sama tillag. Það hefði verið sama sem að útiloka minnstu ríkin og jafnvel öll miðlungsríki frá þátttöku.

Komið hafa fram raddir í þá átt að fella niður öll inntöku-skilyrðin í Þjóðabandalagið, nema það, að aðili væri fullvalda ríki, viðurkenndur af samfélagi ríkjanna (*communauté in-ternationale*). Frumvarp til breytinga í þessa átt á 1. gr. 2. málsg. sáttmálans var borið fram á þingi bandalagsins þeg-ar 1921 og var rætt þar árið eftir. Fékk frumvarp þetta lítinn sem engan byr á þinginu. Þótti ákvæði þess brjóta bág við grundvöll þann, sem bandalagið væri byggt á, og auk þess ekki ljóst. Hvað þyrfti t. d. til þess, að ríki væri viðurkennt? Sum væru viðurkennd að eins *de facto*, en ekki *de jure*, önnur hefðu v'ðurkenningu sumra annara ríkja en ekki sumra, o. s. frv.

II. 1. Þó að ekki hafi tekizt að gera Þjóðabandalagið alls-herjar samfélag fullvalda ríkja eða annara aðilja, sem gætu

gengið í það, samkvæmt 2. málsg. 1. gr. sáttmálans, þá hafa þau sum verið beðin um að taka þátt í einstökum störfum bandalagsins og líka gert það. Þýzka ríkið varð þegar 1919 meðlimur vinnumálastofnunarinnar, enda þótt það gengi ekki í bandalagið fyrr en 1926. Auk þess hefur það haft fulltrúa við ýms tækifæri. Bandaríkin hafa einnig nokkrum sinnum verið beðin um að taka þátt í einstökum störfum bandalagsins eða einstakir menn frá þeim. Þegar gerð var reglugerðin um milliríkjadóminn í Haag, var Bandaríkjamaður einnig fenginn til að vinna að því máli. Og til dómara var einnig kjörinn maður þaðan í dóminn. Einnig hefur stundum öðrum fleirum ríkjum, svo sem Sovjet-Rússlandi, sem ekki er í bandalaginu, verið gerður kostur á að taka þátt í einstökum störfum þess.

2. Starfsemi Þjóðabandalagsins er í mörgum greinum þannig vaxin, að hún getur ekki verið eingöngu takmörkuð við meðlimi þess, heldur hlýtur hún einnig að snerta meira eða minna ýms önnur ríki. Þetta á t. d. við mannúðarstarfsemi bandalagsins. Það hefur gert ráðstafanir til hjálpar nauðstöddum, þótt þeir hafi ekki verið í neinu bandalags-rikinu, t. d. hallærishjálpi í Rússlandi, til hjálpar flóttamönnum og heim sendum mönnum úr einu landi í annað, ráðstafanir til varnar mansali, útbreiðslu sjúkdóma, sölu hættulegra lyfja o. s. frv. Þar að auki varða ýms ákvæði sáttmálans framkomu Þjóðabandalagsins gagnvart ríkjum, sem ekki eru í bandalaginu, og ekki hafa heldur sótt um inngöngu í það. Má þar til nefna ákvæði 10. gr. sáttmálans, þar sem meðlimir bandalagsins skuldbinda sig til að verja sjálfstæði og landmærahelgi allra meðlima bandalagsins gegn árásum. Þetta á ekki aðeins við árásir frá meðlimum bandalagsins, heldur einnig árásir annara. Einnig á Þjóðabandalagið að láta sig varða sérhvað það, er hættulegt þykir friði milli ríkja, hvort sem hættan stafar frá meðlimum bandalagsins eða ekki. Höfuðákvæði um afskipti Þjóðabandalagsins af ríkjum, sem ekki eru í því, eru í 17. gr. sáttmálans. Þar er greint milli þess, a) ef ágreiningur ris milli einhvers af meðlimum bandalagsins og ríkis, sem ekki er í bandalaginu, og b) ágreinings milli ríkja, sem hvorugt er í bandalaginu.

a) Þegar bandalags-ríki og annað, sem þar er ekki, greinir á, þá skal þjóða hinu siðarnefnda að ganga undir þær skuldbindingar, sem hvíla á meðlimum Þjóðabandalagsins um jöfnun ágreiningsefna milli þeirra og með þeim kjörum, er

réttlát þykja að áliti ráðs bandalagsins. Ef ríkið tekur boðinu, þá skal fara eftir fyrirmælum 12.—16. gr. sáttmálans með þeim afbrigðum, sem ráðið telur nauðsynlegar. Og skal ráðið þá rannsaka eða láta rannsaka málavöxtu og gera tillögur um meðferð á málinu, þær, er því virðist beztar og líklegastar til lausnar því. Dæmi þessa er deila milli Bretlands og Tyrklands um landamæri Irak og Tyrklands. Þar jafnaði Þjóðabandalagið ágreininginn með samþykki beggja aðilja eftir 17. gr. Ef það ríkið, sem ekki er í bandalaginu, neitar að gangast undir skuldbindingar þær, sem á meðlimum bandalagsins hvila og gripur til vopna gegn meðlim eða meðlimum bandalagsins, þá skal beita gegn því ákvæðum 16. gr. sáttmálans. Ríki utan bandalagsins getur þá átt á hættu, að bandalagsríkin hætti við það fjármálaskiptum og banni þegnum sínum að halda slíkum skiptum áfram, og ennfremur, að bandalagsráðið leggi til við hin ýmsu ríki í bandalaginu, að þau leggi til fé og liðsafla til að knýja aðilja til að hætta styrjöldinni. Takmark bandalagsins er fyrst og fremst að afstýra styrjöldum milli ríkja, ekki að eins milli bandalagsríkja, heldur styrjöldum yfirleitt, hvaða ríki sem í hlut á, en því takmarki yrði ekki náð, nema slík aðferð sé höfð, sem í 17. grein sáttmálans segir.

b) Ef báðir aðiljar eru utan bandalagsins, þá skal samt bjóða þeim báðum að gangast undir þær skuldbindingar, sem meðlimir þess hafa á sig tekið um lausn ágreiningsefna. Ef báðir aðiljar ganga að þessu, fer um tilraunir til lausnar á deilunni eftir reglum 12.—16. gr. sáttmálans. Ef annar aðili skyldi neita að láta fara með málið, eins og ráð bandalagsins eða þing leggur til, en hinn samþykkir það, þá mundi fara, eins og sagt var í a), ef sá, er neitar, tekur til vopna gegn hinum. Ef þar á móti báðir aðiljar skyldu neita að gangast undir þá lausn á málinu, sem meðlimir Þjóðabandalagsins eiga að hafa, þá segir almennt í 4. málgr. 17. gr. sáttmálans, að ráðið geti þá gert þær ráðstafanir og þær tillögur, er telja megí hentugar til að koma í veg fyrir styrjöld og til lausnar deilunni. Þegar þannig stendur á, getur ráðið að eins komið fram sem óhlutdrægur sáttasemjari, líkt og þriðja ríki mundi geta gert. Og ef aðiljar skyldu gripa til vopna, þá er ekki útilokað, að beita gagnvart öðrum þeirra eða báðum þeim harðræðum, sem í 1. og 2. mgr. 16. gr. sáttmálans segir. Ef annar hefur gripið til vopna, en hinn leitaði þá til bandalagsins eða sýndi með öðrum hætti, að hann vildi komast hjá

stýrjöld, þá mundi harðræðum þeim, er 16 gr. segir, sjálfsagt einungis verða beitt gagnvart hinum.

Fyrirmæli 18.—20. gr. sáttmálans um milliríkjasamninga geta og snert aðilja, sem ekki eru í bandalaginu. Það er fyrst og fremst talið, að þeir geti látið skrásetja samninga, sem þeir gera við önnur ríki, hvort sem þau eru í bandalaginu eða ekki. Þetta er hallkvæmt, með því að það miðar til þess, að bandalagið geti því betur fylgt með því, er gerist í skiptum ríkja milli. Ákvæði 18. gr. banna meðlimum bandalagsins að gera nokkurn samning við önnur ríki, er bindandi verði fyrir en hann hefur verið skrásettur samkvæmt sömu grein. Þetta ákvæði tekur líka til samninga við ríki, sem eru utan bandalagsins. Eftir 19. gr. getur þing bandalagsins hlutast til um það, að meðlimir þess rannsaki það, hvort samningur, sem það hefur gert, sé ekki orðinn ónothæfur. Og getur það mál einnig tekið til ríkja utan bandalagsins, sem hinum megin kann að standa að samningnum. Samskonar er um önnur skipti milli meðlima bandalagsins og ríkja utan þess. Ef slík skipti þykja stofna friði milli ríkja í hættu eða vera ósæmileg, þá getur þingið einnig hlutast til um það, að slíkum skiptum verði slitið. Þá segir í 1. málsg. í 20. gr., að meðlimir bandalagsins skuldbindi sig framvegis til þess að gera enga samninga við önnur ríki, er ósamrímalegir séu fyrirmælum sáttmálans. Þetta tekur einnig til samninga við ríki utan bandalagsins, og hefur sáttmálinn hér því einnig óbeinlínis áhrif á stöðu ríkja, sem ekki eru í bandalaginu. Í 2. málsg. 20. greinar er meðlimum bandalagsins gert skylt að gera ráðstafanir til að losa sig undan öllum slíkum samningum, og nær þetta einnig til samninga við ríki utan bandalagsins.

Með því að Þjóðabandalagið hefur margskonar verkefni að leysa, þá geta athafnir þess verkað á aðstöðu aðilja, sem ekki eru meðlimir þess, án þess að slíks sé getið, beint eða óbeint, í sáttmálanum, eins og athafnir einstaks manns endurverka einnast á aðstöðu annara einstaklinga.

3. Í þessu sambandi má lauslega minna á vald Þjóðabandalagsins um stjórn borgarinnar Danzig, Saarhéraðsins, verndun minnihluta þjóðerna og eftirlit með rækslu hinna svo nefndu „mandata“ eftir 22. gr. sáttmálans. Í öllum þessum greinum hefur bandalagið mikilsverð afskipti af aðiljum, sem ekki eru í því.

Annars verður nánar talað um einstök efni, er þessi mál varða, þegar lýst verður verkefnum Þjóðabandalagsins (Sjá V. kafla).

7. gr.

Hverir eru og hverir geta orðið meðlimir Þjóðabandalagsins.

I. Í 1. gr. sáttmálans er gerður greinarmunur á væntaulegum meðlimum Þjóðabandalagsins. Sumir eru kallaðir *upphaflegir meðlimir* (the original Members), og aðrir síðari *meðlimir*. Þeir, sem í fyrra flokinn komu, gátu orðið meðlimir bandalagsins án þess, að til sérstakrar rannsóknar kæmi, þegar hver þeirra kynni að gerast meðlimur í því, hvort þeir fullnægðu þeim skilyrðum, sem sett eru til inntöku hinna í bandalagið. Það var fyrirfram úr því skorið, að upphaflegu meðlimirnir allir skyldu teljast hæfir til að vera í bandalaginu.

II. Þau ríki og ríkishlutar, er orðið gátu *upphaflegir meðlimir bandalagsins*, eru talin í viðbót I. (Annex I.) við sáttmálann. Þessum aðiljum er þó skipt í tvo flokka: 1. Þeir, er þátt tóku í styrjöldinni 1914—1918 móti Þýskalandi og bandamönnum þeirra, ásamt Póllandi og Tjekkóslóvakíu (The allied and associated Powers), og 2. þau ríki, er boðin var innganga í bandalagið innan ákveðins tíma.

1. Í fyrra flokkinn koma öll þau ríki, sem áttu fulltrúa á friðarþinginu í París 1919 og undirrituðu friðarsamningana í Versailles 28. júní 1919. Þessir aðiljar voru sem nú skal greina:

- | | |
|------------------------------------|---------------------|
| 1. Bandaríki Norður-Ameríku. | 17. Haítí. |
| 2. Belgía. | 18. Hedjas. |
| 3. Bólvía. | 19. Honduras. |
| 4. Brazílía. | 20. Ítalía. |
| 5. Brezka veldið (British Empire). | 21. Japan. |
| 6. Canada. | 22. Líbería. |
| 7. Ástralía. | 23. Nicaragua. |
| 8. Suður-Afrika. | 24. Panama. |
| 9. Nýja Sjáland. | 25. Peru. |
| 10. Indland. | 26. Pólland. |
| 11. Kína. | 27. Portugal. |
| 12. Kúba. | 28. Rúmenía. |
| 13. Ecuador. | 29. Júgoslavía. |
| 14. Frakkland. | 30. Síam. |
| 15. Grikkland. | 31. Tjekkóslóvakía. |
| 16. Guatemala. | 32. Uruguay. |

Þessir aðiljar allir eru taldir upp í inngangi friðarsamninganna í Versailles, en þeir þeirra, Bandaríki Norður-Ame-

riku, Ecuador og Hedjas, hafa ekki staðfest neina þeirra friðarsamninga, þar sem sáttmáli bandalagsins er, og hafa ekki heldur á annan hátt gerzt meðlimir Þjóðabandalagsins. Eftir orðum 1. málsg. 1. gr. sáttmálans mætti ef til vill ætla, að þessi þrjú ríki geti fengið inngöngu í Þjóðabandalagið án rannsóknar samkvæmt 2. málsg. 1. gr. og án skuldbindinga þeirra, sem þar greinir. En þetta er þó varla svo, því að orðalag greinarinnar (The original Members of the League of Nations shall be o. s. frv.) hefur sennilega verið byggt á því, að allir þeir aðiljar, er undirrituðu friðarsamningana í Versailles, mundu staðfesta þá og þar með gerast meðlimir Þjóðabandalagsins. En þetta hefur brugðizt, og hagir aðilja gætu hafa breytt svo verulega síðan, að nú væri vafasamt, hvort þeir fylltu skilyrði til inngöngu í bandalagið, er þeir, ef til vill mjög löngu síðar, æsktu hennar.

Af þeim aðiljum, er undirrituðu friðarsamningana í Versailles, hafa eftir þessu 29 gerzt upphaflegir meðlimir Þjóðabandalagsins. Þar af hefur Brasília sagt sig úr bandalaginu árið 1926 vegna ágreinings um skipun ráðsins, og fór því alfarið úr bandalaginu 1928. Ennfremur hefur Japan með simskeyti 27. marz 1933 tilkynnt framkvæmdarstjóra bandalagsins áform sitt um að ganga úr bandalaginu, og borið það fyrir sig, að skoðun meiri hluta ráðsins á deilu og styrjöld Japans og Kína sé í ósamræmi við skoðanir japönsku stjórnarinnar. Ef Japan tekur ekki aftur úrsögn sína innan tveggja ára, þá fer það ríki væntanlega til fullnaðar úr bandalaginu 27. marz 1935. Spánn sagði sig einnig úr bandalaginu 1926 vegna ágreinings um skipun ráðsins, en tók aftur úrsögnina áður en tvö ár voru liðin, og er því enn í bandalaginu. Nú eru því í Þjóðabandalaginu 28 — þar til Japan fer — af þeim aðiljum, sem áttu að verða upphaflegir meðlimir þess.

Eins og skráin yfir upphaflega miðlimi bandalagsins sýnir, eru þeir ekki allir viðurkennd fullvalda ríki. Fimm þeirra (Suður-Afrika, Kanada, Ástralía, Nýja Sjáland og Indland) eru hlutar af brezka veldinu, enda þótt þeir hafi mikið sjálfstæði. Fjórir þessir aðiljar eru brezkar nýlendur, nokkurskonar sambandsríki hvert, en hafa nokkur mál sameiginleg Stóra-Bretlandi. Indland er í rauninni skipt í mörg ófullvalda undirríki. Innanlands stýrir Bretastjórn sumum þeirra, en þjóðhöfðingjar þarlenzkir sumum. Allir þessir hlutar brezka veldisins höfðu lagt Bretlandi geysinikinn styrk í styrjöldinni, og það varð því að unna þeim svo góðs

hlutar, að gera þá að meðlimum Þjóðabandalagsins, og setja þá þar með á bekk með viðurkenndum fullvalda ríkjum. Það hefur talsvert borið á þeirri hugsun, að þessi skipun sé einnig, og jafnvel ekki siður, Bretlandi sjálfu til hags, með því að það hafi með þessu raunverulega fengið sex atkvæði á þingi bandalagsins, því að ekki muni fulltrúar brezku hjálendnanna ganga á móti vilja höfuðlandsins. Þetta hefir og verið ein ástæðan fyrir því, að Bandaríki Norður-Ameríku hafa ekki gengið í bandalagið.

2. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sáttmálans skyldi Þjóða 13 ríkjum, sem talin eru upp í viðbót I. við hann i grein sér eftir hinum áður nefndu 32 aðiljum, að gerast meðlimir bandalagsins. Þessi ríki höfðu öll verið hlutlaus i styrjöldinni miklu. En þenna rétt skyldu þau nota sér með því að tilkynna framkvæmdarstjóra bandalagsins innan tveggja mánaða eftir að sáttmálinn væri genginn i gildi, að þau gerðust meðlimir bandalagsins alveg fyrirvaralaust, enda skyldi hann svo tilkynna það hinum meðlimum bandalagsins. Þessi ríki urðu þegar meðlimir bandalagsins, er tilkynning þeirra um það var komin til framkvæmdarstjórans, svo framarlega sem yfirlýsing þeirra var fullkomlega fyrirvaralaus.

Þessi ríki voru:

- | | |
|---------------|----------------|
| 1. Argentína. | 8. Persaland. |
| 2. Chile. | 9. Salvador. |
| 3. Kolumbía. | 10. Spánn. |
| 4. Danmörk. | 11. Svíþjóð. |
| 5. Holland. | 12. Svissland. |
| 6. Noregur. | 13. Venezuela. |
| 7. Paraguay. | |

Öll þessi ríki höfðu komið yfirlýsingu sinni til framkvæmdarstjóra bandalagsins innan hins tilskilda tíma. En Argentína hafði, eins og fyrr segir, borið upp frumvarp til breytinga á 1. gr. sáttmálans árið 1920, sem ekki náði samþykki, og hafði síðan ekki tekið þátt i störfum bandalagsins langa hrið, en var þó meðlimur þess, og bar því skyldur þær, sem því eru samfara, þar á meðal tillagsskylduna, og hélt einnig þeim réttindum, sem meðlimum bandalagsins ber að hafa. En nú hefur Argentína aftur tekið þátt i störfunum og var kjörin i ráðið 1933. Um inngöngu Svisslands i Þjóðabandalagið varð nokkurt vafamál. Eins og kunnugt er, var hlutleysi Svisslands tryggt á Vínarfundinum 1815 (samningur 20. nóv.

1815) og látið haldast samkvæmt 435. gr. Versaillesamninganna, með því að þetta hlutleysi væri í þágu friðarins. Svissland vildi ganga í Þjóðabandalagið með því móti, að hlutleysi landsins héldist óskert, eins og verið hefði. Þetta er þó ekki samrímalegt 16. gr. sáttmálans, þar sem ákveðið er, að meðlimir þess eigi, ef svo ber undir, að taka þátt í hernaðarráðstöfunum gagnvart einstökum meðlimum þess, og 17. gr., þar sem mælt er fyrir um sömu skyldu, ef aðiljar utan bandalagsins skyldu grípa til vopna, eftir að bandalagið hefir boðið þeim milligöngu sína til að jafna deilu. Svissland mundi ekki bæði geta haldið hlutleysi sínu óskertu og samtímis gegnt skyldum þeim, er hvíla á meðlimum Þjóðabandalagsins eftir áðurnefndum greinum sáttmálans. Og því mátti vera vafasamt, hvort það gæti orðið meðlimur Þjóðabandalagsins. Þetta hafa stofnendur þess þó haldið, með því að Svissland var eitt þeirra ríkja, er verða mátti upphaflegur meðlimur bandalagsins. En með því að þannig var ástætt um Svissland og yfirlýsing þess um inngöngu í Þjóðabandalagið var því skilyrði bundin, gerði ráð bandalagsins samþykkt 13. febr. 1920 um málið, þar sem það segist að visu fastákveða þá meginreglu, að hlutleysi meðlima Þjóðabandalagsins sé ekki samrímalegt þeirri annari meginreglu, að öllum meðlimum þess sé skylt að vinna saman til þess að inna af hendi skyldur þess. Og er þar fyrst og fremst átt við áðurnefnd ákvæði 16. og 17. gr. sáttmálans. En jafnframt segir í samþykktinni, að sérstaklega sé ástætt um Svissland, með því að hlutleysi þess hafi verið tryggt af nýju með 435. gr. friðarsamninganna í Versailles, en bandalagið vænti þess þó, að Svissland muni ekki draga sig í hlé, þegar halda þurfi upp framkvæmd á grundvallarreglum Þjóðabandalagsins, og að Svissland muni því taka þátt í þeim ráðstöfunum fjármála- og viðskiptaeðlis, er gerðar kunni að verða gagnvart meðlimum bandalagsins, er rjúfi skyldur sínar, að það verji land sitt sjálft eftir mætti, en að það verði undanþegið þátttöku í beinum hernaðarráðstöfunum bandalagsins og þurfi ekki að hlíta hernaðarframkvæmdum á landi sínu né för herdeilda yfir það. Með þessum skilmálum var Svissland tekið í Bandalagið. Samkvæmt þeim hefur Svissland einu sinni neitað að leyfa för herdeilda, er bandalagið hafði ráðgert að senda austur til Wilna, yfir land sitt, en úr því herhlaupi varð ekkert, svo að ekki kom til úrlausnar þess máls af hálfu bandalagsins. En ljóst er af öllu þessu, að með inngöngu Svisslands í bandalagið hefur

verið brugðið af grundvallarreglunni um skilyrðislausu inngöngu ríkja í það samkvæmt 1. málgr. 1. gr. sáttmálans, og um jöfnuð allra meðlima Þjóðabandalagsins.

III. Um þá aðilja, sem ekki eru taldir í 1. mgr. 1. gr. sáttmálans og í viðbót 1. við hann, segir í 2. mgr. sömu greinar. Um þá alla gildir það, að þeir verða að fullnægja ýmsum skilyrðum, sem rannsökuð eru. Áður en þeim er veitt innganga í bandalagið. Skulu nú þau skilyrði athuguð stuttlega.

1. Aðili skal vera *riki, hjálenda eða nýlenda, sem hefur fullkomna sjálfstjórn* (any fully selfgoverning state, dominion or colony). Það er ljóst, að enginn annarskonar félagsskapur manna fullnægir skilyrðunum, t. d. verzlunar- eða viðskipta-félagsskapur, enda þótt hann hafi ríkisviðurkenningu með einhverjum hætti. Svo er og um ýmsar stofnanir, sem settar hafa verið upp að tilhlutun ríkja, svo sem gerðardómurinn í Haag, ýmsar nefndir til eftirlits eða stjórnar samgöngum á ákveðnum sviðum o. s. frv., mannflokkar með takmarkaðri menningu í öðrum heimsálfum, sbr. 22. gr. sáttmálans um mandötin, fylki í bandaríkjum, svo sem hin einstöku fylki í Bandaríkjum Norður-Ameríku, í Svisslandi eða hin einstöku þýzku ríki, Saarhéraðið, meðan það er undir stjórn Þjóðabandalagsins o. s. frv. Annars má greina milli a) *ríkja* og b) *hjálandna og nýlendna*.

a) Þjóðfélög, sem náð hafa nægilegri *menningu*, hafa glögg *afmörkuð landamæri* og *stjórna sér sjálf*, bæði inn á við og út á við, fullnægja að sjálfsögðu skilyrðunum, svo framarlega sem þau eru *viðurkennd*, annaðhvort de facto eða de jure, af öðrum ríkjum, nægilega mörgum. Þing Þjóðabandalagsins dæmir um það, hvort umsækjandi hefur náð þeirri *menningu*, sem því þykir þurfa til inngöngu í bandalagið. Ef siðir eða löggjöf aðilja þykja að einhverju leyti standa inngöngunni í vegi, þá mun inngöngubeiðninni verða neitað, eða skilyrði sett um það, að nauðsynlegar breytingar verði gerðar innan tiltekins tíma. Svo var t. d. gert um Abyssíníu, er það ríki beiddist inntöku í bandalagið. Þar var mánal þá ekki af numið að fullu, að minnsta kosti ekki í verki og framkvæmd. Bandalagið getur ekki gert þann aðilja meðlim sinn, sem heldur uppi háttum, sem eru ósamrímalegir einhverju því takmarki, er bandalagið keppir að. Annars verður auðvitað engin ákveðin regla sett um þetta atriði. Bandalagið verður að meta það hverju sinni.

Það er nauðsynlegt, að aðili hafi ákveðin *landamæri* sín

vegna ákvæða 10. gr. sáttmálans um það, að meðlimir bandalagsins tryggja hver öðrum landmærahelgi sína. En óvissa um landamærin veldur að sjálfsögðu erfiðleikum, þegar dæma skal um það, hvort styrjöld skal skoða árásar- eða varnar- styrjöld. Ef óvissa er um landamærin, getur þing bandalagsins frestað úrlausn á málinu, þar til ráðið er glögglega fram úr því máli. Þar sem hjálendum og nýlendum er veittur kostur á inngöngu í Þjóðabandalagið, þá virðist ljóst, að harðar kröfur til sjálfstjórnar ríkja út á við verða ekki gerðar. Hjálendur og nýlendur stjórna sér ekki fullkomlega sjálfar út á við, enda þótt þær hafi nokkurn veginn fulla sjálfstjórn í innanlandsmálum sínum. Brezku nýlendurnar hafa gerzt meðlimir Þjóðabandalagsins, þótt þær hliti yfirráðum brezka veldisins að minnsta kosti í sumum atriðum út á við. Því virðast þjóðfélög, sem ekki verða kölluð algerlega fullvalda, tæplega verði útilokuð frá bandalaginu. En í þessu efni hlýtur það einatt að verða álítamál, hvort takmarkanir um sjálfstjórn ríkis eru svo verulegar, að synja verði um inngöngu í bandalagið. Þetta hefur skipt máli um nokkur smáriki álfunnar. Lichtenstein og Monakó hafa ekki verið tekin í bandalagið, enda þótt farið hafi verið fram á það. Lichtenstein hefur ekki þótt tækt, með því að það hefur falið öðrum meðferð ýmsra mála sinna, þar á meðal utanríkismála, eftirlit toll-, póst- og símamála. Monakó hefur falið Frakklandi að svo verulegu leyti meðferð mála sinna, að það hefir ekki þótt hafa þá sjálfstjórn, sem nauðsynleg væri í þessu skyni. Og hafði þó Frakkland upphaflega ætlað til þess, að Monakó yrði talið með hinum upphaflegu meðlimum bandalagsins. Einnig hefur krafan um sjálfstjórn umsækjanda um inngöngu í Þjóðabandalagið skipt máli um friðborgina Danzig. Pólland fer með utanríkismál hennar og Þjóðabandalagið nefnir henni yfirborgarstjóra (High commissioner) og hefur yfireftirlit með stjórn hennar. Því var á sínum tíma skotið til fasta milliríkjadómsins í Haag, hvort hún fullnægði inntökuskilyrðunum. Meiri hluti dómsins taldi hana ekki gera það, og hún hefur því ekki verið tekin í bandalagið. Þar á móti er það auðsætt, að það útilokar ríki ekki frá inngöngu í Þjóðabandalagið, þótt það hafi einhver mál sameiginleg öðru ríki. Ríki í rikjasambandi, eins og þau tíðkuðust fyrrum og þekktust allt til styrjaldarloka (Austurríki- Ungverjaland) mundu fráleitt verða talin of ósjálfstæð til inngöngu í bandalagið. Ísland hefur t. d. falið

Danmörku meðferð utanríkismála sinna fyrst um sinn til 1943, en allt fyrir það mundi það geta gerzt meðlimur Þjóðabandalagsins. Það er um þetta atriði, eins og hin, að meta verður hverju sinni, hvort umsækjandi fullnægir þessu skilyrði.

En það getur ekki verið nægilegt, þótt aðili hafi sjálfstjórn í orði kveðnu. Hún verður líka að vera á *borði*. Land, sem er að visu ekki öðru ríki háð, en logar í innanlandsuppreisn, svo að tvisýnt er um það, hver sé lögleg eða raunveruleg stjórn í landi, getur ekki gerzt meðlimur Þjóðabandalagsins, meðan svo er ástatt, að ekki verður vitað, við hvern er að semja. Og hæpið væri, að slíkur meðlimur gæti rækt þær skyldur, sem félagsskapnum eru samfara, enda óvíst, að staðið yrði við það, sem þáverandi stjórn slíks lands kynni að hafa lofað, ef henni skyldi verða hrundið af stóli.

Það mun hafa verið tilætlun sumra, að félagar Þjóðabandalagsins ættu að hafa *þing*- eða *lýðræðisstjórn*. Jafnvel Wilson virðist hafa verið einn þeirra. En þetta er ekki orðað í sáttmálanum, því að orðin í franska textanum í 2. mgr. 1. gr., sem ef til vill mætti skilja svo, eiga að svara til orðanna í enska textanum („fully self-governing“), en þau segja það eitt, að aðili verði að stjórna sér fullkomlega sjálfur, en ekkert um það, hvernig stjórnarskipuninni skuli vera háttað. Í framkvæmdinni hefur ekki heldur verið gerð nein krafa um neina sérstaka stjórnartilhögun hjá umsækjendum. Síam t. d. hefur einvalds-konungsstjórn, en er þó talið meðal hinna upphaflegu meðlima bandalagsins. Það skiptir því ekki máli, hvort aðili býr við lýðveldisstjórn, þingbundna konungsstjórn eða einveldi konungs eða annarar stjórnar. Sovjet-Rússland mundi því sennilega verða tekið í bandalagið, þó að þar sé annarskonar stjórnarskipun en í öðrum ríkjum.

Þá getur viðurkenning ríkis orkað tvímælis. Viðurkenning de jure er venjulega glögg út af fyrir sig. En vafi kann að verða um það, hversu mörg ríki þurfi að hafa veitt hana, svo að kalla megí ríki viðurkennt með þeim hætti. Ekki kemur til mála, að öll önnur viðurkennd ríki þurfi að hafa veitt slíka viðurkenningu. Bandalagið verður að meta það hverju sinni, hvaða kröfu gera skuli í þessa átt. Hitt er þó enn vafasamara, ef talið er, að viðurkenning de facto liggi fyrir. Þar þarf bæði að meta, hvort viðurkenning felist í skiptum eins ríkis við annað, og svo hitt, hversu mörg ríki þurfi að hafa veitt þá viðurkenningu. Loks er þess getandi, að þau ríki, sem

eru í Þjóðabandalaginu og ekki hafa enn veitt umsækjanda viðurkenningu, gera það nægilega með því að veita því inngöngu í bandalagið. Og þetta nær einnig til þeirra meðlima bandalagsins, sem kunna að hafa greitt atkvæði gegn upptöku aðilja í það. Þeir eru sem sé bundnir við það, sem ákveðið hefur verið þar að þessu leyti.

Þótt ekki sé þess getið í sáttmálanum, þá má vel gera ráð fyrir því, að enn fleiri atriði varðandi hag umsækjanda kunni að koma til greina, svo sem *landrými, fólksfjöldi, efnahagur* o. s. frv. Nokkur smáriki, svo sem Andorra, San Marínó, Monakó og Lichtenstein, hafa öll yfir örlitlu landi að ráða og fólksfjöldi litill mjög. Þetta atriði hefur sjálfsgagt ráðið einhverju um það, að Lichtenstein og Monakó hafa ekki verið tekin í bandalagið. Það hefur að visu komið þar til orða, að leyfa minnstu rikjunum inngöngu í bandalagið með minni réttindum, og þá eflaust líka minni skyldum, en meðlimir þess almennt hafa, t. d. án atkvæðisréttar, með því að útiloka þá frá setu í ráði bandalagsins o. s. frv. Þessi hugmynd hefir þó ekki fengið byr í Þjóðabandalaginu. Sáttmáli þess gerir ráð fyrir jöfnuði milli bandalagsfélaga, nema beint sé öðruvisi ákveðið, og því hefur verið talið óheimilt að gera upp á milli meðlima þess með slíkum hætti. Hingað til hefur ekkert ríki verið tekið í bandalagið með neinum sérskilmálum um skyldur eða réttindi, nema Svissland.

Þá mætti athuga það, hvort það hljóti ekki að vera skilyrði fyrir inngöngu í Þjóðabandalagið, að umsækjandi hafi yfir her að ráða. Eftir 16. og 17. gr. sáttmálans kann að geta komið fyrir, eins og fyrr hefur verið vikið að, að félagar bandalagsins þurfi að leggja fram her og hergögn í þarfir þess. Því kynni bandalagið að synja um inngöngu í það hverjum þeim, er fyrirsjáanlega getur ekki innt slík framlög af hendi. Þetta skiptir sérstaklega máli um smárikinn. Því má ef til vill halda fram, að þau geti ekki orðið meðlimur bandalagsins, af því að þau hafi engan her eða svo litinn, að engu máli skipti, ef beitt yrði ákvæðum 16. og 17. gr. sáttmálans. Ein af ástæðunum fyrir því, að Lichtenstein var ekki tekið í bandalagið, var sú, að umsækjandi hefði engan her og gæti því ekki gegnt þeim skyldum, sem á meðlimum bandalagsins hvíldu. Þar á móti hefur ráð bandalagsins tjáð sig á fundi sínum 28. okt. 1920 samþykkt því, að Ísland, San Marínó og Monakó þyrftu engan her að hafa, þótt þau fengju inngöngu í Þjóðabandalagið. En hvorki Ísland né San Marínó hafa

sent umsókn um inngöngu í það, svo að ekki hefur verið gert út um það á þingi þess, hvort þessir aðilar gætu gerzt meðlimir þess. En um Ísland mun þó mega segja það, að það mundi verða tekið í bandalagið, því að ekki mun þykja skorta á önnur skilyrði. Hin smárikinn hafa þar á móti af öðrum og áðurnefndum ástæðum litlar líkur til að verða tekin í Þjóðabandalagið.

b) Með því að brezku nýlendurnar Kanada, Ástralía, Suður-Afrika og Nýja Sjáland og brezka lendan Indland voru þegar í öndverðu settar meðal upphaflegra meðlima Þjóðabandalagsins, þá varð sýnilega ekki hjá því komizt, að gera öðrum ríkishlutum, sem líkt er ástatt um, sömu skil. Samband hinna brezku lendna við brezka veldið, eins og það var, þegar Þjóðabandalagið var stofnað, hlýtur að verða leiðbeining um það framvegis, hvort slík lenda hafi nægilega sjálfstjórn til þess að verða meðlimur Þjóðabandalagsins. Þetta getur vitanlega oft orðið vafasamt, en er varla erfiðara úrlausnar en samsvarandi úrlausnarefni um sérstök ríki. Nýlenda eða hjálenda, sem ætlar að verða meðlimur Þjóðabandalagsins, verður að sjálfsöggðu að fullnægja skilyrðunum um *menningu*, *ákveðin landamæri* og *innanlands stjórn* með sama hætti sem fullvalda ríki. Hins vegar verður hér ekki spurt um *viðurkenningu* annara ríkja, heldur einungis um álit þess ríkis, sem lendum teljast til, um hæfileika þeirra til að gerast félagar bandalagsins. Og upptaka þeirra í það felur auðvitað ekki í sér ríkisviðurkenningu þeim til handa frá hinum meðlimum bandalagsins. Hins vegar verða þær jafn réttháir félagar í bandalaginu sem hver annar félagi þess, og koma því de jure fram óháðar ríki því, er þær teljast til.

2. Þá skal umsækjandi *gefa raunverulega tryggingu* (effective guarantees) fyrir því, að hann hafi *einlægan ásetning til þess að fullnægja skuldbindingum sínum gagnvart öðrum ríkjum* (to observe its international obligations). Þetta ákvæði er komið í sáttmálann í því skyni, að halda Miðveldunum að skuldbindingum þeim, er þau undirgengust með undirskrift sinni og staðfestingu á friðarsamningunum 1919, ef þau skyldu síðar ganga í Þjóðabandalagið. Þetta hefur aldrei verið skilið svo, að aðili skyldi setja nokkra *tryggingu* fyrir því, að hann héldi slíkar skuldbindingar, enda mundi sá skilningur hafa komið í veg fyrir það, að nokkur þeirra aðilja, sem ekki var talinn meðal upphaf-

legra meðlima bandalagsins, gengi í það. *Yfirlýsing* umsækjanda um þenna ásetning sinn hefur einungis verið heimtuð. En hún verður vitanlega að vera skýlaus og fyrirvaralaus. Að því leyti sem umsækjandi kann að hafa undirgengizt gagnvart öðrum ríkjum skyldur um vernd minnihluta þjóðerna í landi sínu, þá koma slíkar skuldbindingar einnig undir þessa yfirlýsingu. En skuldbinding um vernd þesskonar þjóðerna verður annars ekki sett meðal skilyrða fyrir innngöngu í Þjóðabandalagið. Er þessa því getið hér, að á fyrsta þingi Þjóðabandalagsins kom fram tillaga um það frá fulltrúa Bretlands, að aðili, sem sækti um innngöngu í bandalagið, undirgengist skuldbindingu um verndun minnihluta þjóðerna í landi sínu. En ef þessi tillaga hefði verið samþykkt, þá hefði í rauninni verið þar með aukið við skilyrði 2. mgr. 1. gr. sáttmálans, því að efnislegu skilyrðin virðast vera talin þar tæmandi. Tillagan var ekki heldur samþykkt, heldur var nokkrum væntanlegum umsækjendum einungis ráðlagt að gera ráðstafanir, ef til vill í samráði við ráð bandalagsins, í þessa átt.

3. Um *herbúnað* hinna upphaflegu meðlima Þjóðabandalagsins var ekkert ákveðið í sáttmála þess annað en það, sem í 8. gr. sm. segir. En þau ákvæði varða að engu leyti innngöngu þeirra í bandalagið. Þar á móti eru öðrum aðiljum, er vilja komast í bandalagið, sett þau skilyrði um þetta efni, að *þeir verði að ganga að þeim ákvörðunum, er bandalagið kunnir að gera um landher þeirra, flota, lofther og herbúnað*. Um herbúnað Þjóðverja og annara Miðvelda, er tóku þátt í styrjöldinni miklu, voru settar reglur í friðarsamningunum, svo að fyrir máli þessi um herbúnaðinn koma aðallega til greina um aðra aðilja, er upptöku leita í Þjóðabandalagið. Sjálfsagt hefur tilætlunin aðallega verið að ákveða *hámark* herbúnaðarins, en ekki *lágmark*, því að óskinn um takmörkun herbúnaðar hefur jafnan verið uppi, að minnsta kosti í orði, hjá stofnendum Þjóðabandalagsins, þótt sumum hafi fundizt framkvæmdirnar í þá átt hafa hingað til orðið helzt til litlar. En þó girðir orðalagið í 2. mgr. 1. gr. sm. ekki fyrir það, að umsækjanda sé einnig sett *lágmark* herbúnaðar síns. Og gæti þetta líka skipt máli vegna hernaðarframlaga þeirra, sem gert er ráð fyrir í 16. og 17. gr. sm. Eftir orðunum geta ákvarðanir bandalagsins um herbúnað umsækjanda bæði lotið að því, hvaða herbúnað hann megi hafa, er hann gerist meðlimur bandalagsins, og líka að því, að það setji hon-

um síðar takmarkanir í þessu efni. Hann yrði þá að skuldbinda sig til að sæta þeim. Þær gætu að visu leitt til þess, að hann segði sig úr bandalaginu, en hann væri þó líklega skyldugur til að hlíta þeim, þangað til hann væri til fulls laus úr því, og gæti því ekki aukið herbúnað sinn næstu tvö árin frá úrsögninni. En eftir þann tíma virðist bandalagið ekki hafa vald til að setja honum reglur í því efni, því að skuldbindingin virðist hljóta að vera miðuð við þann tíma að eins, sem hann er í bandalaginu. En vist yrði bandalagið að setja þetta skilyrði *þegar er aðili gengi* í bandalagið, því að annarskostar virðist aðili að eins þurfa að hlíta ákvæðum 8. gr. um herbúnað sinn. Hingað til hafa umsækjendum ekki verið settar reglur um herbúnað sinn. Þeir hafa einungis gefið *skýrslu* um hann, áður en umsókn þeirra væri samþykkt.

4. Skýlaus *umsókn* um upptöku í Þjóðabandalagið þarf að liggja fyrir. Umsóknin verður að stafa frá stjórn aðilja, sem bær sé til að taka ákvörðun eftir sins lands lögum. Um þetta stendur að visu ekkert í sáttmálanum, en það hefur tíðkazt frá öndverðu, að aðiljar yrðu að sækja bréflega um inngöngu í bandalagið. Þetta er og mjög eðlileg regla, því að engan er hægt að taka í bandalagið, nema vitað sé, að hann vilji það sjálfur. Umsóknin verður að koma í hendur framkvæmdarstjóra bandalagsins að minnsta kosti fjórum mánuðum fyrir setningu þess þings bandalagsins, þar sem hana skyldi taka til meðferðar, samkvæmt 4. gr. þingskapa þingsins. Annarskostar verður hún ekki tekin á dagskrá þess þings. Ef beiðni er felld, þá verður aðili að senda nýja beiðni, ef hann vill reyna af nýju. Þar á móti er ný beiðni ekki nauðsynleg, þótt frestað sé að taka ákvörðun um inntökubeiðni til næsta þings.

Umsókninni þurfa að fylgja nauðsynlegar upplýsingar um þau atriði, er að framan greinir, þar á meðal um flatarmál landsins, fólksfjölda, herbúnað og um aðstöðu aðilja varðandi skuldbindingar hans gagnvart öðrum ríkjum, ásamt yfirlýsingu um, að hann vilji rækja þær trúlega, og yfirlýsing um, að hann vilji sæta þeim ákvörðunum, er bandalagið setur um herbúnað hans.

5. Eins og sjá má á framanskráðu (1.—4.), þarf bandalagið jafnan að rannsaka ýms atriði um hagi umsækjanda, áður en ákvörðun verði tekin um það, hvort hann verði tekinn í bandalagið. Vera má, að ráð bandalagsins hafi tekið þessi atriði til meðferðar og látið þinginu í té álit sitt um þau, eða

að þingið vísi þeim til ráðsins til athugunar. Því hefur verið hreyft, að ráðið ætti að útljá það, hvort aðili fullnægði hinum einstöku inntökuskilyrðum. Ef þetta væri rétt, þá leiddi af því, að einróma atkvæði allra meðlima ráðsins þyrfti til þess, að aðili yrði tekinn í bandalagið. Einn einasti þeirra félaga, sem sæti skipa í ráðinu, gæti þá varnað umsækjanda inngöngu í bandalagið. Þetta bryti alveg í bága við 2. mgr. 1. gr. sm., sem fær þinginu þetta mál í hendur og ákveður, að $\frac{2}{3}$ atkvæða þar þurfi til inntöku nýrra félaga í bandalagið. Þessi kenning um afskipti ráðsins af þessum málum hefur ekki heldur fengið nokkurn byr. Þingið eitt sker úr öllum atriðum þessi mál varðandi. Sjá þó 9. gr. III. að neðan. Það vísar þeim fyrst til einnar af hinum föstu nefndum sínum (venjulega til fyrstu nefndar, sem athugar lögfræðileg og stjórnskipuleg efni). Nefndin gefur svo álit sitt, og síðan er málinu ráðið til lykta með venjulegum hætti á þinginu. Eins og sagt var, þarf $\frac{2}{3}$ atkvæða til upptöku nýrra félaga, og gilda reglurnar í 20. gr. þingskapa þingsins um atkvæðagreiðsluna. Jafnskjótt sem nýr félagi hefur verið tekinn í bandalagið, getur hann tekið sæti á þingi þess og tekið þátt í athöfnum þess með sama hætti sem aðrir félagar.

IV. Þeir aðiljar, sem í Þjóðabandalagið hafa gengið samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sáttmálans, eru þessir:

- 1920: 1. Austurríki, 2. Búlgaría, 3. Costa Rica, 4. Luxemburg, 5. Albanía, 6. Finnland.
 1921: 7. Estland, 8. Lettland, 9. Lithauen.
 1922: 10. Ungverjaland.
 1923: 11. Írland, 12. Abyssínía.
 1924: 13. San Domingo.
 1926: 14. Þýskaland.
 1931: 15. Mexiko.
 1932: 16. Tyrkland, 17. Irak.

Af þessum ríkjum hefur Costa Rica sagt sig úr bandalaginu 1925, og hefur því farið alfarin 1927. Mexiko tilkynnti úrsögn sína 3. des. 1932, en tók þó þátt í störfum ráðsins fyrra hluta árs 1933. Ef þessi félagi heldur úrsögninni til streitu, fer hann að fullu 3. des. 1934. Þýskaland kvaðst fara úr því 14. okt. 1933, og fer því að fullu 14. okt. 1935.

V. Í árslok 1932 voru þá eftirtalin ríki, hjálendur og nýlendur í Þjóðabandalaginu, og áttu að greiða til þess samkvæmt fjárhagsáætlun bandalagsins fyrir 1933 svo margar gjaldeiningar hvert sem hér segir:

		gjaldeiningar
1. Suður-Afrika	15	—
2. Albanía	1	—
3. Þýzkaland	79	—
4. Argentína	29	—
5. Ástralía	27	—
6. Austurriki	8	—
7. Belgía	18	—
8. Bolívía	4	—
9. Bretland	105	—
10. Bulgaría	5	—
11. Kanada	35	—
12. Chile	14	—
13. Kína	46	—
14. Kolumbía	6	—
15. Kuba	9	—
16. Danmörk	12	—
17. San Domingo	1	—
18. Spánn	40	—
19. Estland	3	—
20. Abyssínía	2	—
21. Finnland	10	—
22. Frakkland	79	—
23. Grikkland	7	—
24. Guatemala	1	—
25. Haití	1	—
26. Honduras	1	—
27. Ungverjaland	8	—
28. Indland	56	—
29. Írak	3	—
30. Írska frírikið	10	—
31. Ítalía	60	—
32. Japan	60	—
33. Lettland	3	—
34. Líbería	1	—
35. Lithauen	4	—
36. Luxemburg	1	—
37. Mexíko	14	—
38. Nýja Sjáland	10	—
39. Nícaragua	$\frac{1}{2}$	—
40. Noregur	9	—
41. Panama	1	—
42. Paragúay	1	—

43. Holland	23	gjaldeiningar
44. Persaland	5	—
45. Peru	9	—
46. Pólland	32	—
47. Portúgal	6	—
48. Rumenía	22	—
49. Salvador	1	—
50. Siam	9	—
51. Svíþjóð	18	—
52. Sviss	17	—
53. Tjekkoslóvakía	29	—
54. Tyrkland	10	—
55. Uruguay	7	—
56. Venezuela	5	—
57. Jugoslavía	20	—

Samtals 1012½ gjaldeiningar

VI. Þótt Þjóðabandalagið hafi nú 57 meðlimi, þá vantar samt mikið á, að öll ríki á hnetti þessum hafi gengið í það. Ríki, sem ekki hafa enn gengið í bandalagið, eru þessi:

1. *Bandaríki Norður-Ameríku*. Enda þótt forseti þeirra, Wodrow Wilson, væri helzti hvatamaður að stofnun Þjóðabandalagsins, þótt Bandaríkin tækju þátt í styrjöldinni miklu og samningu friðarsamninganna, hafa þau ekki gengið í Þjóðabandalagið. Samt sem áður hafa Bandaríkin tekið nokkurn þátt í störfum bandalagsins. Þau hafa t. d. verið með í sumum tilraunum þess til að takmarka herbúnað, tekið þátt í heilbrigðismálastarfsemi þess, í stofnun Haagdómsins, eiga þar mann í dómarasæti og hafa tekið þátt í endurskoðun skipulagsskrár dómsins. Það eru þó vist ekki miklar líkur til, að þau gangi í Þjóðabandalagið fyrst um sinn.

2. *Brasília*. Var meðal upphaflegra meðlima bandalagsins, en sagði sig úr því, eins og áður er sagt.

3. *Costa Rica*. Gekk í Þjóðabandalagið 1920, en sagði sig úr því aftur, eins og áður greinir.

4. *Ecuador*. Var talin meðal upphaflegra meðlima bandalagsins, en staðfesti ekki friðarsamningana og hefur ekki heldur gengið í Þjóðabandalagið.

5. *Sovjet-Rússland*. Þar til telst hið eiginlega Rússland og sjö önnur sambandsríki með sovjet-skipulagi (Georgía, Armenía, Azerbaidjan, Ukraine, Hvíta-Rússland, Bochara og Chiwa). Sovjet-Rússland virðist upphaflega hafa verið lítill

vinur Þjóðabandalagsins, því að það átti í styrjöld við einn meðlim þess (Pólland) og þótti sem einhverir meðlimir bandalagsins hefðu brotið hlutleysi sitt, Rússlandi í óhag, í þeirri styrjöld. Þess vegna neitaði Rússland nefnd einni viðtöku 1920, er átti að kynna sér verkamál þar. Lengstum hefur Sovjet-Rússland litinn þátt tekið í störfum Þjóðabandalagsins, en þó hefur það stundum sent fulltrúa á nefndarfundum þess í þarfir einstakra mála, svo sem heilbrigðismála.

6. *Andóra*, 7. *San Marínó*, 8. *Lichtenstein* og 9. *Monakó*. Þessi smáriki þykja ekki tæk í Þjóðabandalagið.

10. *Ísland*. Eins og fram hefur verið tekið, hefur Ísland ekki sótt um inngöngu í Þjóðabandalagið, en mundi væntanlega verða talið tækt, ef til kæmi. Bandalagið hefur 12. apríl 1929 boðið Íslandi að senda fulltrúa á fund til bálkunar alþjóðaréttar. Milliríkjasamningar um hagskýrslur og um varnir við útgáfu falsks gjaldmiðils hafa verið sendir Íslandi 1929 að tilhlutan ráðs bandalagsins.

11. *Páfaríkið*. Eftir að Ítalía viðurkenndi fullveldi páfastólsins yfir Vatikaninu og tilheyrandi landi 1929, mundi páfaríkið ef til vill vera tekið í bandalagið, ef um það væri sótt. En páfinn hefur lýst yfir því, að Páfaríkið ætli ekki að leita upptöku í Þjóðabandalagið, og að það muni ekki skipta sér af veraldarmálum að öðru leyti en því, að það muni styðja friðarviðleitni og mannúðarmál.

12. *Danzig*. Hefur, sem fyrr segir, ekki þótt tæk í þjóðabandalagið.

13. *Hedjas* í Arabíu. Var talið meðal upphaflegra meðlima bandalagsins, en staðfesti ekki friðarsamningana og hefur ekki gengið í bandalagið.

14. *Afghanistan*, 15. *Nepal* og 16. *Bhutan* eru ríki í Asíu. Mun vafasamt, hvort þau verða enn talin til ríkjafélagsins. En ef þau þykja hafa náð nægilegri menningu og hafa fasta stjórn m. m., þá mun þeim varla verða neitað um inngöngu í bandalagið, fremur en til dæmis Abyssíníu.

17. *Egyptaland*. Bretland hefur 1922 lýst Egyptaland sjálfstætt ríki. Og jafnvel þótt Bretland hafi áskilið sér þar ýms forréttindi, mun Egyptalandi varla verða synjað um inngöngu í bandalagið, ef það leitar hennar.

8. gr.

Réttindi og skyldur félaga Þjóðabandalagsins.

I. Þó að réttindi þau, sem félagar Þjóðabandalagsins fá, og skyldur þær, sem á þeim hvíla, komi fram á við og dreif, þegar lýst er stjórn og starfsemi bandalagsins, þá þykir samt hlýða að setja stutt yfirlit yfir þessi efni hér á einum stað til glegggra yfirlits. Mörg atriði, sem á eina hlið mega teljast skyldur, eru réttindi á hina. En til glöggvunar verður þó hentara að greina fullkomlega milli réttinda og skyldna. Erfitt kann að vera, að telja hvorttveggja tæmandi, því að vera má, að gögn um einhverja skyldu og einhver réttindi finnist ekki í þeim heimildum, sem fyrir almennings augum liggja.

II. Þau réttindi, er aðili öðlast með inngöngu sinni í Þjóðabandalagið, og vist í því, eru þessi:

A. *Þáttaka í störfum bandalagsins.*

1. Allir meðlimir bandalagsins eiga jafnan rétt til að hafa fulltrúa sína á þingi þess, og hafa þar jafnan rétt til hluttöku í öllum störfum, þar á meðal málfrelsi, rétt til skipunar sæta í nefndum, tillögurétt og atkvæðisrétt, sbr. 3. gr. sm. Þar til heyrir þátttaka í skipun framkvæmdarstjórans o. s. frv., samþykki á breytingum á sáttmálanum m. m.

2. Réttur til að skipa sæti í ráði bandalagsins, sbr. 4. gr. sm. Hér er þó verulega gert upp á milli félaganna, með því að nokkrir tilteknir þeirra hafa fast sæti í ráðinu, en hinir fá þar einungis sæti til skiptis.

3. Réttur til þátttöku í störfum vinnumálastofnunarinnar, samkvæmt XIII. kafla Versaillesamninganna. Þar til heyrir fyrst og fremst hluttaka í vinnumálaþinginu, 389. gr. Vers. samn. og skipun framkvæmdarstjóra vinnumálaskrifstofunnar, samkvæmt 393. gr. Vers. samn.

4. Kjör dómara í milliríkjadóminn í Haag og réttur til að bera mál undir hann m. m.

B. *Réttur til verndar af hálfu Þjóðabandalagsins.*

Höfuðtakmark Þjóðabandalagsins er að halda uppi friði meðal ríkja. Í sambandi við þetta standa ýms réttindi, sem félagar þess öðlast gagnvart því.

1. Fyrst má hér nefna fyrirmæli 10. gr. sm., þar sem allir félagar bandalagsins skuldbinda sig til að halda í heiðri landamærahelgi hver annars og sjálfstæði og verja gegn utan að komandi árásum. Bandalagið hefur þar á móti ekki

tekið að sér að verja félaga sína gegn uppreisnum *innan lands*. Engu skiptir, hvort áráð stafar frá félaga eða öðrum. Trygging þessi er sjálfsagt nokkurs virði, þegar smáriki eiga í hlut, einkum í Evrópu, en meiri vafi leikur á því, hvort hún er mikils virði, þegar stórveldi með öflugum her á hlut að máli. Sbr. ófriðinn milli Japans og Kína.

2. Hver félagi bandalagsins getur krafizt þess, að *ráðið sé kvatt saman, ef styrjöld kemur upp milli ríkja eða yfirvofandi hætta er á ófriði*, 1. mgr. 11. gr. sm. Einnig er hverjum félagi rétt að vekja athygli ráðs eða þings á sérhverju því atriði, sem eftir eðli sínu kynni að stofna friði milli ríkja í hættu, 2. mgr. sömu greinar.

3. Fyrirmælin í 12., 13., 15. og 17. gr. sáttm. veita öll meðlimum Þjóðabandalagsins réttindi, enda þótt þau leggi þeim líka skyldur á herðar. Eftir 12. gr. getur hver félagi krafizt þess, að *deilur hans við aðra félaga bandalagsins, sem líklegar eru til að valda vinslitum milli þeirra, verði lagðar til gerðar, fyrir dómstól eða fyrir ráðið*. Skuldbindingin í niðurlagi 12. gr., um það, að enginn félagi bandalagsins megí hefja ófrið næstu þrjá mánuðina eftir að gerð, dómur eða skýrsla ráðsins um deiluna komi fram, á líka að veita félaga tryggingu fyrir því, að ekki verði á hann ráðizt fyrirvara-laust.

Einnig horfa skuldbindingarnar í 13. gr. 4. mgr. um það, að félagi skuli fullnægja dómi eða gerð um deilumál samvirkusamlega og að hann skuli ekki grípa til vopna gegn félaga, sem unír við dóm eða gerð, til réttinda félögunum, svo og ákvæðið um það, að ráðið skuli gera tillögur um ráðstafanir gagnvart þeim félaga, sem brýtur þessi ákvæði.

Þá veita fyrirmæli 15. gr. félögum Þjóðabandalagsins mikilsverð réttindi. Ef deila rís milli félaga, sem ekki hefur farið í gerð eða til dóms, þá getur hvor aðilja leitað til ráðsins og skýrt því frá ágreiningsefninu. Sbr. til dæmis deilu Grikklands og Ítalíu 1923, Japans og Kína 1931. Aðili á rétt á því, að ráðið taki málið til meðferðar, og er þetta einkum hentugt þeim, sem minni máttar er og betri málstað kann að hafa.

Ráðstafanir þær, er 16. gr. sm. ræðir um, verða eflaust sjaldan gerðar, en möguleikinn til þess, að svo kunni að verða, mun þó verða félögum bandalagsins nokkurt aðhald, og getur því veitt einkum þeim aðiljanum, sem minni máttar er, nokkura vernd.

Enn má nefna 17. gr. sáttmálans í þessu sambandi. Liggur eflaust í ákvæðum hennar réltur til handa félögum bandalagsins, ef þeir lenda í deilu við aðilja utan bandalagsins, til þess að snúa sér til ráðsins með skýrslu um málið, og beiðni um, að það taki það til meðferðar. Og vernd til handa félaga felst í því, að sá utanbandalagsaðili, sem ekki sætir tilboði ráðsins um að gera um deiluna, telst hafa unnið til harðræða af bandalagsins hálfu, ef hann gripur til vopna gegn félaga þess, er deiluna bar undir ráðið, eða hlítir ekki aðgerðum ráðsins eftir að hann hefur gengið undir meðferð þess á málinu.

4. Auk þessara tilvika, sem beinlínis eru nefnd í sáttmálanum, hefur það orðið titt, að meðlimir bandalagsins hafa snúið sér til þess í ýmsum öðrum vandamálum sínum. Austurríki, Ungverjaland, Grikkland o. fl. ríki hafa t. d. snúið sér til ráðsins í fjárkröggum sínum og vegna flóttamanna. Ráðið hefur gert ráðstafanir til hjálpar, bæði um útvegum lána og annað. Um framkvæmd samninga um verndun minnihluta þjóðerna hafa iðulega komið kvartanir til Þjóðabandalagsins, og hefur það meðal annars það sérstaka hlutverk að sinna þeim málum. Yfirleitt eru engin takmörk sett um það, í hvaða málum, er varða skipti út á við, félagar bandalagsins geti leitað til þess. Þeir eru jafnan taldir hafa rétt til þess, svo framarlega sem málið getur með nokkru móti talizt heyra undir verksvið bandalagsins. Og þörfin lætur ekki sniða sér þróngan stakk í þessu efni.

5. Það leiðir af ákvæðum 18. gr. sm., að hver félagi bandalagsins á rétt á því, að fá samninga sína skrásetta á skrifstofu þess og birta opinberlega svo fljótt sem auðið er. Og ekki er heldur efi á því, að bandalagið mundi hjálpa meðlimum sínum eftir föngum til að losna við samninga, sem þeim væru óhagstæðir eða stofna friðinum í hættu, sbr. 20. og 21. gr. sáttmálans.

III. Enginn félagsskapur getur haldizt, nema ýmsar skyldur vegna hans hvíli á félögunum. Hvíla því að sjálfsögðu margar skyldur á félögum bandalagsins vegna þess að þeir eru í því. Eins og annarsstaðar er vikið að (5. gr. I.), eru þessar skyldur þó vafalaust ekki svo víðtækar, að félagar bandalagsins verði taldir hafa glatað fullveldi sínu með því að ganga í það. Skyldurnar leggjast á þá þegar er þeir hafa gerzt félagar, án þess að þeir þurfi að hafa undirritað neitt heit um að gangast undir þær eða efna þær sérstaklega, sbr. þó 2. mgr. 1. gr. um herbúnaðinn. Ekki þurfa þeir heldur að undir-

rita eða staðfesta sjálfan sáttmála bandalagsins. Með inn-
göngu sinni í bandalagið taka þeir á sig allar félagsskyldurn-
ar. Sbr. þó að framan um Svissland. Skyldunum má skipta
með ýmsum hætti, eins og réttindunum.

A. *Skylda til að taka þátt í hinum eiginlegu störfum banda-
lagsins.* Í sáttmálanum segir ekki um skyldu félaga í þessum
efnum, og því eru ekki lögð nein viðurlög við broti á henni,
nema ef vera mætti, að 4. mgr. 16. gr. gæti orðið notuð. Það
hefur verið gert ráð fyrir því, að félagar bandalagsins mundu
yfirleitt taka þátt í störfum þess. Í sáttmálanum er ekki held-
ur sagt, að ákveðin tala félaga þurfi að hafa sent fulltrúa
á þing eða í ráð bandalagsins til þess að lögleg ályktun verði
gerð, og ekki er þess heldur getið í XIII. kafla Vers. samning-
anna, hversu margir þurfi að hafa sent fulltrúa á vinnumála-
þingið til þess að það sé ályktunarfært. Í þingsköpum ráðs og
þings hafa verið settar reglur um þetta, sbr. 8. gr. þingskapa
ráðs og 4. mgr. 19. gr. þingskapa þings. Þótt nú sjálfsagt megi
segja, að félagar Þjóðabandalagsins séu skyldir til að taka
þátt í störfum bandalagsins á þingi og í ráði þess m. fl., þá
er sú skylda ef til vill fremur siðferðilegs eðlis en lagalegs,
því að ekki verður hún beinlínis knúð fram. Í framkvæmd-
inni hefur það ekki komið að sök, þótt sáttmálinn hafi eng-
in ákvæði haft um þessar skyldur. Flestir félagar bandalags-
ins hafa rækt skyldur sínar til hluttöku í störfum þess óað-
finnanlega. Þingið hefur yfirleitt verið vel sótt, nema hvað
sum smárikinn í Mið- eða Suður-Ameríku hafa ekki allt af sent
fulltrúa þangað. Argentína tók ekki heldur um langt skeið þátt
í störfum bandalagsins, en er nú byrjuð á því aftur. Meðlimir
ráðsins hafa víst yfirhöfuð sótt fundi þess vel. Japan hefur
ekki komið þar síðan í janúar 1933, enda hafði þetta ríki til-
kynnt áform sitt um að ganga úr Þjóðabandalaginu 27.
marz s. á.

B. *Skylda til að greiða árleg tillög til Þjóðabandalagsins.*
Sjá um þessa skyldu 7. gr. V. og 17. gr. III.

C. *Skyldur þær, er hvíla á félögum bandalagsins varðandi
friðarmálin o. fl.* Með því að merkasta verkefni Þjóðabanda-
lagsins er að vernda friðinn milli ríkja, þá er eðlilegt, að
margar skyldur félaga þess séu af því spróttnar. Og þær
skyldur kann stundum að verða erfiðast og jafnvel kosta
mesta sjálfafneitun að efna. Það er auðséð, að höfundar sátt-
málans hafa beint sérstaklega athyglinni að þessum skyldum,
enda hafa þeir sett beinlínis í samband við þær ákvæðið í 4.

mrg. 16. gr. sm. um brottrekstur úr félagsskapnum. Kynni þetta að vera vottur þess, að þeir hafi helzt hugsað sér, að vanefndir á þeim skyldum ættu að valda brottrekstri úr bandalaginu.

1. *Takmörkun herbúnaðar.* Um skyldur aðilja, er gengur í Þjóðabandalagið samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sáttmálans til að halda þau ákvæði, sem bandalagið kann að setja um herbúnað hans, er sagt í 7. gr. III. 3.

Fyrirmæli 8. gr. sm. um það, að ráðið skuli gera yfirlit og tillögur um herbúnað félaga bandalagsins og hergagnagerð einstakra manna, fela ekki í sér neina skyldu á hendur einstökum félögum. Skylda þeirra hefst ekki, fyrr en þeir hafa samþykkt tillögur ráðsins, og byggist hún þá á því samþykki. Þar á móti felur síðasta mgr. 8. gr. í sér skyldu á hendur hverjum einstökum félaga. Samkvæmt henni eiga félagar bandalagsins að láta hver öðrum í té rækilega og undirbyggjulausa skýrslu um herbúnað sinn, fyrirætlanir sínar um herbúnað, bæði á landi, sjó og í lofti, og um iðjufyrirtæki hjá sér, er notuð verði í þarfir hernaðar. Þessi fyrirmæli eru að öllu leyti heldur óákveðin og ófullkomin. Það segir t. d. ekkert um það, hve nær eða með hversu löngum millibilum skýrslur þessar eigi að gefa. Og engin viðurlög eru lögð við, ef skylda þessi er ekki efnd, nema ef vera skyldi, að 4. mgr. 16. gr. gæti átt við, en varla hefur hugsunin verið, að vanefndir á þessari skyldu ættu að varða svo hörðum viðurlögum, enda hefir þetta ákvæði 8. gr. hingað til verið dauður bókstafur. Félagar bandalagsins hafa alls ekki gefið hver öðrum skýrslur þessar. Og þótt þær væri gefnar, er ekkert ráð fundið til að prófa, hversu réttar þær væru. Annars hefur Þjóðabandalagið sjálft safnað skýrslum um herbúnað rikja, bæði þeirra, sem í því eru, og annara. En rannsókn á áreiðanleika þeirra skýrslna hefur víst engin fram farið.

Þýzkaland, Austurríki, Ungverjaland og Búlgaría hafa sérstöðu um herbúnað. Með friðarsamningunum hafa þessi ríki verið raunverulega afvopnuð, og þau hafa orðið að undirgangast það, að ráð bandalagsins léti fara fram rannsókn á því, hvort ákvæðum samninganna um herbúnað þeirra hafi verið fylgt (213. gr. Vers. samn., 159. gr. St. Germain samn., 143. gr. Trianon samn. og 104. gr. Neuilly samn.). Og í V. kafla Vers. samn. hefir Þýzkaland orðið að skuldbinda sig til að hlíta, þegar það hefði gengið í Þjóðabandalagið, þeim reglum, er þar yrðu settar um herbúnað þess. En engar slíkar reglur

voru settar, þegar Þýzkaland gekk í bandalagið 1926, svo að væntanlega getur ráðið nú ekki tekið Þýzkaland eitt út úr og sett því reglur um herbúnað sinn, úr því að það var ekki gert strax, er Þýzkaland gerðist meðlimur þess.

2. *Ábyrgð á landamærahelgi félaga Þjóðabandalagsins og pólitísku sjálfstæði gegn utan að komandi árásum*, samkvæmt 10. gr. sáttmálans. Sjá II. B. 1. að framan og 20. gr.

3. *Skyldur um friðsamlega lausn deilumála*. Hér er átt við skyldurnar eftir 12., 13., 15. og 17. gr. sáttm. Má um þessi at-riði vísa til II. B. 3. að framan og til 22. gr. að neðan.

4. Um skyldu félaga til að *taka þátt í þvingunarráðstöfun-um* gagnvart aðilja, sem brotið hefur þær skyldur, sem hon-um eru á herðar lagðar með 12.—15., sbr. 17. gr. sáttmálans, má vísa til II. B. 3 að framan og til 24. gr. að neðan.

5. Þá skal hver bandalagsfélagi senda skrifstofu þess samn-inga þá, er hann gerir við önnur ríki, til skrásetningar og birt-ingar, samkvæmt 18. gr. sm. Viðurlög við brotum á þessari skyldu eru ekki önnur en þau, að samningur, sem ekki er þannig farið með, á ekki að ganga í gildi. Svo hvílir sú skylda á öllum félögum bandalagsins, að nema úr gildi alla þá samn-inga, er þeir kynnu að hafa gert hver við annan og ósamrím-anlegir eru fyrirmælum sáttmálans, svo og að gera enga slíka samninga framvegis, hvorki sín á milli né við aðra, 20. gr. sm.

6. Auk þessa leggur sáttmálinn ýmsar skyldur á herðar fé-lögum bandalagsins, er varða *mannúðar-* og *menningarmál*. Það hlýtur fyrst og fremst að vera skylda hvers félaga, að halda við hjá sér því menningarástandi yfirleitt, sem var nauðsynlegt til inntöku í bandalagið í öndverðu. Bandalags-félagi hefði t. d. brotið þá skyldu, ef hann léti við gangast hjá sér fjölkvæni, þrælahald o. s. frv. En þar að auki eru félag-ar bandalagsins skyldir til að hlynna að ýmsum menningar-málum og stuðla að afnámi síða eða laga hjá öðrum, er brjóta bág við réttarvitund síðaðra manna og siðferðishug-mundir þeirra. Hér til má nefna fyrirmælin í 23. gr. sáttmál-ans. Samkvæmt a-lið greinarinnar skuldbinda bandalagsfé-lagar sig til að tryggja vinnandi fólki hjá sér sanngjörn og mannúðleg kjör og stuðla að hinu sama í löndum þeim, sem þeir hafa verzlunar- og iðjusamband við, og samkvæmt b-lið s. gr. til að fara mannúðlega með innfædda menn í þeim lendum, sem eru eða verða undir valdi þeirra. Þetta getur fyrst og fremst átt við þá félaga bandalagsins, sem það felur mandöt samkvæmt 22. gr., en það tekur einnig til allra ann-

ara, sem hafa slíkar lendur undir stjórn sinni. Eftir e-lið s. gr. skuldbinda félagar bandalagsins sig til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja frjáls og réttlát viðskipti og samgöngur hverir við aðra. Þessi skylda hefur ekki verið rækt, nema að litlu leyti, eins og kunnugt er. Sjaldan hefur ófrelsi í viðskiptum landa sín á milli verið á friðartímum meira en nú er, og ástandið í þessum efnum virðist ekki vera betra meðal meðlima Þjóðabandalagsins en annara. Þá er félögum bandalagsins skylt samkvæmt e-lið 23. gr. að taka þátt í millirikjaráðstöfunum til varnar sjúkdómum. Loks skuldbinda félagar Þjóðabandalagsins sig til þess samkvæmt 25. gr. sm. að stuðla að stofnun og starfsemi Rauða-kross-félaga hver í landi sínu, og annara slíkra stofnana, réttilega viðurkenndra, sem hafa að markmiði bætur á heilbrigðisháttum, varnir við sjúkdómum og linun á þjáningum sjúkra manna.

Allar eru skuldbindingar þær, er í 23. gr. segir og hér voru nefndar, fremur siðferðilegs eðlis en lagalegs. Bandalaginu mundi erfitt að gæta þess, að þær yrði að öllu vel efndar, enda eru þær svo óákveðnar, að slíkt mundi einatt orka tvi-mælis.

9. gr.

Með hverjum hætti aðili fer úr Þjóðabandalaginu.

I. Enginn gerist félagi Þjóðabandalagsins, nema með yfirlýstum vilja sínum. Í samræmi við það er, að engum verður haldið í því gegn yfirlýstum vilja sínum. Ennfremur hefur hver félagi bandalagsins gengið í það og bundið sig eftir sáttmála þess, eins og hann var þá. Það væri eflaust óheppilegt, ef hver einstakur félagi bandalagsins gæti með synjun sinni heft allar breytingar á sáttmálanum, en hitt væri engu síður hart, ef aðili, sem teldi slíka breytingu óviðunandi, yrði samt allt af bundinn við hana. Loks má vera, að félagi brjóti svo verulega félagsskyldur sínar, að gagnslaust eða jafnvel óviðeigandi eða hættulegt þyki, að láta hann halda áfram að vera í félagsskapnum. Með þessi atriði fyrir augum hafa höfundar sáttmálans sett fyrirmæli í hann um þau tilvik, er félagi leysist úr bandalaginu.

II. Aðili hættir að vera félagi Þjóðabandalagsins með þrennum hætti:

1. Fyrir úrsögn sína. 2. Fyrir yfirlýsingu sína um, að hann

vilji ekki hlíta samþykktri breytingu á sáttmálanum. 3. Fyrir brottrekstur úr félagsskapnum.

1. samkvæmt 3. mgr. 1. gr. sm. getur sérhver félagi Þjóðabandalagsins sagt sig úr því. Það eru engin ákvæði um það, að hann þurfi að hafa verið nokkurn ákveðinn tíma í því, eins og Wilson forseti hafði stungið upp (1 ár). Úrsögnin er send framkvæmdarstjóra, sem svo tilkynnir meðlimum bandalagsins hana. Í úrsögn lýsir aðili áformi sínu um að fara úr bandalaginu, en framkvæmdarstjóri sendir honum aftur viðurkenningu um móttöku úrsagnarinnar með viðbót, þar sem hann minnir aðilja á ákvæðin í 3. mgr. 1. gr. sm. um efndir aðilja á milliríkjaskuldbindingum sínum og skuldbindingum eftir sáttmálanum.

En aðili er ekki þegar með öllu laus úr bandalaginu. Úrsögnin er með *tveggja ára fyrirvara*. En hvað merkir þetta? Hvíla réttindi aðilja og skyldur þetta tveggja ára skeið? Þau hvíla sjálfsgagt að því leyti, sem bandalagið má efalaust ekki gera ráðstafanir, er fari í bága við rétt aðilja til að halda áfram félagsskapnum, t. d. festa sæti hans í ráðinu, er hann hafði þar, þegar hann tilkynnti úrsögn sína. Hann getur afturkallað berum orðum úrsögn sína, og getur þá auðvitað þegar tekið þátt í störfum bandalagsins. Hann er ekki talinn nýr félagi, og þarf því ekki samþykki þingsins til þátttökunnar. Þannig var um Spán, er sagði sig úr bandalaginu 1926, en tók aftur þátt í störfunum áður en tveggja ára fresturinn var liðinn. En getur aðili tekið þátt í störfum bandalagsins á tveggja ára frestinum, án þess að kalla aftur úrsögnina? Eða ber að meta þátttökuna sem afturköllun á úrsögninni? Og ef svo væri, gæti félagi þá ekki tekið þátt í störfunum með fyrirvara um það, að úrsögnin skyldi allt að einu gilda? Það virðist liggja í uppsagnarfrestinum, að aðili hafi yfirhöfuð félagsréttindi sín, ef hann vill, meðan fresturinn er að liða, og að hann geti neytt þeirra, án nokkurs varnagla um það, að úrsögnin skuli allt að einu koma til framkvæmdar. Mexiko tilkynnti t. d. 3. des. 1932 áform sitt um að fara úr Þjóðabandalaginu, en átti þá sæti í ráði þess. Samt sem áður mætti fulltrúi þessa ríkis á öllum fundum ráðsins frá janúar til júní 1933, án þess, að séð verði, að nokkur fyrirvari hafi verið gerður um gildi úrsagnarinnar. Hún virðist því geta komið til framkvæmda að tveggja ára frestinum liðnum, þrátt fyrir þátttöku í störfum bandalagsins á meðan, nema aðili beinlínis afturkalli hana. Ef þetta er rétt, þá

á aðili líka þenna tíma kröfu til verndar eftir 10. gr. sm., kröfu til aðgerða í málum sínum eftir 12., 13. og 15. sbr. 17. gr. o. s. frv. En í samræmi við framanskráð hljóta þá einnig félagsskyldurnar að hvíla á aðilja nefndan tíma, um tillög til bandalagsins, um aðgerðir samkvæmt 10.—13. og 15.—17. gr. sm. og um efndir á skyldum samkvæmt 18., 20., 23. og 25. gr. hans. Þar á móti mun varla verða lítið svo á, að honum sé skylt að taka þátt í störfum bandalagsins samkvæmt 8. gr. III. A.

Af því, sem nú hefur sagt verið, mætti vel vera, að aðilja, sem hefur birt áform sitt um að fara úr bandalaginu, yrði vikið úr því á tveggja ára frestinum. Og gæti hann þá ekki gert réttindi sin gildandi eftir brottvikninguna, né heldur gæti bandalagið þá krafist efnda á félagsskyldum. Þar að auki er mögulegt, að aðili, sem hefur sagt sig úr bandalaginu, gæti neytt réttar samkvæmt 2. mgr. 26. gr. sm. til að fara úr bandalaginu á oftnefndum tveggja ára fresti.

Að tveggja ára frestinum liðnum er aðili þó ekki formála-laust farinn úr félagsskapnum. Skilyrði fyrir því eru enn fremur þessi tvö: a) *Að hann hafi þá fullnægt öllum milliríkja-skuldbindingum sínum*, og b) *öllum skuldbindingum, er á honum hvíla samkvæmt sáttmálanum*.

a) Það er heldur kynlegt, að Þjóðabandalagið skuli gera þá kröfu, að aðili hafi fullnægt öllum milliríkjaskuldbindingum sínum. Það er fyrst og fremst sýnilegt, að Þjóðabandalagið getur ekki haft gæzlu á slíku. Þesskonar skuldbindingar geta t. d. falizt í gömlum samningum eða venjum milli einstakra ríkja, og getur bandalagið varla látið rannsaka slíkt til hlitar. Það er ekki heldur kunnugt, að mikill reki hafi verið að því gerður, að sannreyna, hvort félagi, sem hefur sagt sig úr bandalaginu, hafi fullnægt þessu ákvæði. Líklega mundu skipti aðilja við önnur ríki varla koma til greina í þessu sambandi, nema viðkomandi ríki gæfi bandalaginu skýrslu um þau og óskaði atbeina þess til fullnægingar skyldunni. Það væri líka undarlegt, ef Þjóðabandalagið færi ótíkvatt að blanda sér í slík skipti, ef til vill fyrir aðilja utan bandalagsins.

En svo eru ýms önnur atriði. Margar milliríkjaskyldur standa um langan aldur og eru efndar smám saman. Aðrar skal ef til vill inna af hendi í einu lagi, en seinna, eða þegar hitt ríkið innir eitthvað af hendi, eða þegar einhver skildagi ræstist o. s. frv. Skylda er í þessum tilvikum fyrir hendi, en

hún er ekki fallin til efnda. Það væri fráleitt að halda aðilja gegn vilja hans sakir slíkra skyldna, þar til efndatíminn væri kominn og skyldan af hendi innt. Því verður eflaust að skilja þetta ákvæði 3. mgr. 1. gr. sm. svo, að efndir á milliríkja-skyldu séu því að eins skilyrði fyrir því, að aðili geti losnað úr Þjóðabandalaginu, að rétt hafi geti heimtað skylduna þá þegar efnda og veiti ekki frest til efndanna. Loks má vera, að aðiljar séu ósammála um innihald skyldunnar um efnda-tímann, hvort efndir hafi þegar orðið á henni, hún sé niður fallin af öðrum ástæðum o. s. frv. Ekkert af þessu er nefnt í 3. mgr. 1. gr. sm. Úrlausnar á einu eða fleirum þessara at-riða kann að þurfa. Þjóðabandalagið sjálft er ekki bært að leysa úr þeim án sérstakrar heimildar. Vera má, að þá deilu eigi að leysa t. d. eftir 13. gr. sm. Fullnaðarlausn á því, hvort aðili geti losnað úr bandalaginu yrði þá að biðja lausnar á ágreiningsmálunum um skyldu hans gagnvart öðru ríki.

b) Aðili skal hafa innt af hendi allar skyldur, sem á hon-um hvíla og eiga stoð í sáttmála bandalagsins. Hér er vitan-lega að eins átt við áfallnar skyldur, t. d. greiðslu eftirstöðva á árgjöldum, framhald ráðstafana eftir 16. sbr. 17. gr., lúkn-ing aðgerða í ráðinu eða þinginu eftir 15. gr. o. s. frv. Um þessi atriði er að því leyti öðru máli að gegna, að eðlilegt er, að þess sé krafizt, að aðili fullnægi þessum skyldum, og að bandalagið hefur venjulega öll gögn í höndum til rann-sóknar málsins. En hér getur líka komið upp vafi um það, hvaða skyldur hvíli óefndar á aðilja, um efndatímann o. s. frv. Þessi ágreiningsefni er bandalagið ekki heldur bært að úrskurða, nema aðili selji því sjálfðæmi. Og ákvæði 12. sbr. 13. gr. eiga hér ekki við. Til að binda enda á þessi ágreinings-efni virðist varla vera annað tiltækilegt, en að fela úrlausn þeirra óvillhollum þriðjamanni, til dæmis Haagdóminum eða gerðardómi.

Í þessu sambandi er vert að minnast á eina skyldu, er sumir félagar Þjóðabandalagsins hafa á sig tekið: *mandötin*. Ef nú mandatar vill ganga úr Þjóðabandalaginu, skal hann þá sleppa mandötum þeim, er hann hefur að sér tekið sam-kvæmt 22. gr. sm. eða getur hann haldið þeim áfram gegn vilja Þjóðabandalagsins, eða hefur það heimild til að láta hann halda þeim? Þetta getur t. d. skipt máli um Japan, sem hefur mandat yfir nokkrum eyjum í Kyrrahafi. Ef samn-ingur um mandat segir ekkert um það, hvernig fara skuli,

ef mandatar fer úr Þjóðabandalaginu, getur vel orðið deila um það, hvort vist í bandalaginu sé óhjákvæmilegt skilyrði fyrir því, að aðili geti haldið mandatinu, og þá hvort hann geti losnað úr bandalaginu fyrr en hann sleppir því. Hér er Þjóðabandalagið aðili og getur því ekki úrskurðað málið. Hentast mundi að fela Haagdóminum úrlausn þessa máls.

Ósamræmi kemur fram milli ákvæða 3. mgr. 1. gr. sm. annars vegar og 2. mgr. 26. gr. og 4. mgr. 16. gr. hans hins vegar. Ef aðili fer úr bandalaginu eftir 3. mgr. 1. gr., skal hann hafa efnt skyldur sínar samkvæmt a) og b) að ofan. En sá, er fer úr því vegna þess, að hann vill ekki ganga að breytingum á sáttmálanum, getur farið fyrirvara- og skilmállaust. Og ef aðilja er vikið úr bandalaginu, er ekki spurt um efndir hans á skyldum sínum gagnvart öðrum ríkjum eða gagnvart bandalaginu. Hann er að vísu rekinn vegna vanefnda sinna á sumum þeirra, en það er ekki heldur spurt um efndir hans á öðrum skyldum, t. d. greiðslu eftirstöðva árgjalds.

2. Eins og segir í 4. gr. IV, getur sá félagi Þjóðabandalagsins, sem ekki vill hlíta breytingu á sáttmálanum, farið úr því með því að tilkynna ósamþykki sitt framkvæmdarstjóra bandalagsins.

3. Loks má vika aðilja úr Þjóðabandalaginu samkvæmt 4. mgr. 16. gr. sm. fyrir brot á sérhverjum sáttmála bandalagsins. (Í enska textanum: „Any member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer member of it“. Í franska textanum: „Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte“). Textarnir virðast ekki vera samhljóða. Enski textinn tekur til allra samninga, sem bandalagið stendur að, en franski textinn einungis til brota á sjálfum sáttmálanum. Vera má þó, að skilja eigi enska textann þannig, að átt sé við sáttmálann, eins og hann verður hverju sinni (any covenant). Staða ákvæðisins í sáttmálanum bendir, sem fyrr segir, til þess, að höfundur hans hafi hugsað sér, að það yrði einkanlega notað um brot samkvæmt 16. sbr. 17. gr., en orðalagið tekur þó ótvírætt til brota á öllum fyrirmælum sáttmálans, en sjálfsagt yrði ákvæðið að eins notað, ef um stórvægileg brot er að tefla. Ráð bandalagsins, en ekki þing, getur vikið aðilja úr því. Ef aðili skipar ekki sæti í ráðinu,

þegar brottrekstur skal ákveða, þarf einróma samþykki, en ella samþykki allra annara en aðilja sjálfs.

III. *Verkanir* fullnaðarúrgöngu úr Þjóðabandalaginu eru þær, að aðili missir þau réttindi, sem félagsskapurinn veitir, og leysist undan þeim skyldum, sem honum eru samfara. Eftir það getur aðili ekki tekið þátt í störfum bandalagsins framar en hver aðili utan bandalagsins. Réttur hans til verndar samkvæmt 10. gr., heimild hans eftir 11. gr. og krafa til aðgerða bandalagsins eftir 12. sbr. 15. gr. er niður fallin. Í deilum hans við önnur ríki kemur 17. gr. sm. til greina ein. Þó mun eima eftir af réttindunum í einstökum atriðum. Ef aðili átti dómara í Haagdóminum, mun hann ekki missa það dómarasæti, fyrr en kjörtími dómarans er liðinn. Það verður ekki heldur talið vist, að þeir menn frá honum, er skipað hafa sæti í hjálparstofnunum eða nefndum, sem Þjóðabandalagið hefur skipað, eigi þegar að fara úr þeim nefndum, nema hann óski þess. Hann getur og verið meðlimur vinnumálastofnunarinnar, ef hann vill, en það geta reyndar aðrir aðiljar, sem ekki hafa verið í Þjóðabandalaginu, verið. Þeir menn, sem frá honum eru og stöðu höfðu samkvæmt samningi hjá Þjóðabandalaginu, munu og halda stöðu sinni, þangað til samningstími þeirra er liðinn, nema fyrirvari hefði verið gerður í samningnum í gagnstæða átt.

Með sama hætti losnar aðili við skyldur sínar, er hann fer úr bandalaginu, nema þær haldi áfram eðli sínu samkvæmt eða eftir samningum. Skylda til að hlíta hermála-ákvörðunum bandalagsins samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sm. eða samkvæmt 8. gr. hans mun því falla niður, svo og tillagssskyldan eftir 6. gr. sm. og skyldur eftir 10., 11., 12., 13., 15. og 16. gr. Þó gæti aðili líklega ekki leyst sig undan skyldu til að taka þátt til fullnaðar í þvingunarráðstöfunum eftir 16. eða 17. gr., sem hann hefur byrjað að taka þátt í, áður en hann fór til fullnaðar úr bandalaginu, né horfið frá því, að láta ágreiningsefni sín, sem þegar eru til orðin og tekið er að meðhöndla eftir 12., 13., 15. eða 17. gr., fara leiðar sinnar eftir þessum greinum. Og úrlausn, fenginni eftir þessum greinum, væri honum líka skylt að fullnægja, eins og ef hann væri í bandalaginu. Og ef hann héldi mandati yfir einhverri lendu eftir brottför sína, þá bæri honum að sjálfsögðu að láta Þjóðabandalaginu í té ársskýrslu framvegis, sem aðrir mandatarar. Skuldbindingar, sem aðili kynni að hafa á sig tekið gagnvart Þjóðabandalag-

inu eftir öðrum samningum en sáttmála þess, munu og haldast, nema þeir séu sérstaklega miðaðir við vist hans þar. Þótt t. d. Svissland eða Holland gengi úr bandalaginu, mundu þau ríki eftir sem áður vera bundin við skuldbindingar sínar um veizlur forrættinda til Þjóðabandalagsins og starfsmanna þess í Svisslandi og í Haag. Sama er að segja um Þýskaland að því, er til Saarhéraðsins kemur.

Það hefur komið til orða, að aðili, sem gengið hefur úr Þjóðabandalaginu samkvæmt 3. mgr. 1. gr. eða 2. mgr. 26. gr., gæti aftur fengið inngöngu í það, án þess að fyrirmælum 2. mgr. 1. gr. sm. yrði fylgt, að hann yrði með öðrum orðum líkt settur og þau ríki, er upphaflega var boðin þátttaka í Þjóðabandalaginu. Það virðist þó hæpið að gera þetta að almennri reglu, því að ef langt væri um liðið síðan aðili fór úr bandalaginu, þá væri alls ekki vist, að hann fullnægði lengur öllum skilyrðum til inngöngu í það. Regla þessi gæti varla orðið viðtækari en svo, að þing bandalagsins gæti vikið frá fyrirmælum 2. mgr. 1. gr. sm., ef aðili æskti aftur inngöngu, og það þættist mega treysta því, að engar þær breytingar hefðu orðið á högum aðilja síðan hann fór úr bandalaginu, er nú gerði hann óhæfan til að gerast meðlimur þess.

Ef aðilja hefur verið vikið úr bandalaginu samkvæmt 4. mgr. 16. gr. sm., og hann óskar að ganga aftur í það, þá yrði hann eflaust að hafa til þess ekki að eins samþykki þingsins samkvæmt 2. mgr. 1. gr., heldur einnig einróma samþykki ráðsins. Ef þetta væri ekki svo, gæti þingið ónýtt ákvörðun ráðsins um brottvikninguna, en það væri algerlega gagnstætt tilgangi 4. mgr. 16. gr. Ráðinu einu er falinn dómur um brot aðilja og ákvörðun um viðurlög fyrir það, en þinginu er ekki ætlað að hafa afskipti af því máli.

IV. Sáttmáli bandalagsins telur að eins þau tilvik, er aðili gengur úr bandalaginu samkvæmt ákvörðun sinni og ákvörðun ráðsins. En þar að auki geta komið tilvik, er valda því, að aðili hætti að vera meðlimur þess. Hann getur misst skilyrði til að vera það, án þess að broti á sáttmálanum sé til að dreifa. Svo er, ef hann hættir tilvist sinni sem menningarríki, af því að lítt siðaður lýður tekur völdin af stjórn lands hans, ef það gengi undir annað ríki með þeim hætti, að það missti sjálfstjórn sína eða rynni algerlega saman við annað ríki (confusio), landið legðist alveg í eyði o. s. frv. Þá yrði einum aðilja færra í Þjóðabandalaginu. Þing þess mundi

geta tekið ákvörðun um það, hvort nema skyldi aðilja úr tölu félaga þess af þessum sökum, eftir analogíu 4. mgr. 16. gr. sm. Jafnvel kynni að mega ætla, að ráðið gæti gert þetta, eða að hvort um sig væri bært að gera það, með því að þetta tilvik er ekki nefnt í sáttmálanum, og að þá yrði sú ákvörðun bindandi, sem fyrr væri tekin. En nær virðist þó liggja, að þingið eitt sé bært um að skera úr þessu, því að það tekur nýja félaga inn í bandalagið og hér er ekki um brot af hendi aðilja að tefla á skyldum sínum eftir sáttmálanum, en við það miðast heimild ráðsins eftir 4. mgr. 16. gr.

IV. KAFLI

Stofnanir og starfsmenn Þjóðabandalagsins.

10. gr.

Almennar athugasemdir.

I. *Heimilisfang Þjóðabandalagsins.* 1. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sm. er heimilisfang Þjóðabandalagsins í Genf í Svisslandi. Talað var áður um Brüssel eða Haag eða jafnvel Vín eða Konstantínópel, en það varð úr, að velja Genf. Er sá staður sjálfsagt hentuglega valinn. Svissland er hlutlaust land eftir 435. gr. Vers. samninganna, og Genf er mjög vel í sveit komið, við Genfar-vatnið, þar sem Rónfljótið fellur úr því. Borgin er lítil fremur, 100—200 þúsund íbúar, liggur í franska hluta Svisslands, og borgarbúar mæla eingöngu, eða því sem næst, á franska tungu. Genf er, eins og flestar svissneskar borgir, allmikill ferðamannastaður, og vitanlega hefur það aukið ferðamannastrauminn þangað, að Þjóðabandalagið var sett þar. Áður en séð var, hvort Svissland gengi í Þjóðabandalagið, þótti ekki fært að taka fullnaðarákvörðun um heimilisfang þess. Skrifstofa bandalagsins var því þegar í júní 1920 sett til bráðabirgða í London. Þann 16. maí 1920 varð fyrst gengið úr skugga um það, að Svissland gengi í Þjóðabandalagið, og ákvað bandalagsráðið í sept. 1920 — það samþykkti þá kaupsamning um fasteign handa skrifstofu þess í Genf — að heimili bandalagsins skyldi vera þar.

2. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. sm. getur ráðið hve nær sem er ákveðið að setja Þjóðabandalagið niður hvar annarstaðar sem því sýnist. Það er þó ekki líklegt, að til slíkrar breytingar komi, því að stórhýsi hafa verið keypt handa skrifstofu bandalagsins og skrifstofu vinnmálastofnunarinnar þar, og loks skal reisa þar höll mikla handa þingi bandalagsins.

3. Í 5. mgr. 7. gr. sm. segir, að húsakynni Þjóðabandalags-

ins og aðrar eignir (i franska textanum: terrains, en i enska textanum: other property), er bandalagið hafi i vörzlum sínum eða starfsmenn þess eða fulltrúar, er sæki fundi þess, skuli vera *friðhelig* (inviolable). Tilgangurinn með þessu ákvæði er vitanlega sá, að eignir þessar skuli vera jafn friðhelgar og eignir sendiherra eða ríkja i landi þess ríkis, sem tekið hefur við sendiherranum. Með því að ganga i bandalagið gekk Svissland að ákvæðum 5. mgr. 7. gr. sm. En nánari skýringa þótti þurfa á ákvæðum þessum. Frankvæmdarstjóri Þjóðabandalagsins og sambandsráð Svisslands gerðu því samkomulag um skilning á þeim, og samþykkti ráðið það 20. sept. 1926. Í II. gr. samkomulags þessa segir, að húsakynni þau, þar sem störfum skrifstofu bandalagsins og skrifstofu vinnumálastofnunarinnar sé fyrir komið, þar með taldir garðar og aðliggjandi lóðir (dependances), skuli vera friðhelg, ef húsin öll séu undir yfirráðum bandalagsins, og er þetta skýrt svo, að enginn opinber embættismaður megi i embættisnafni ryðjast þar inn, nema samþykki viðkomandi forstjóra komi til. Húsleit er því t. d. óheimil i þessum húsakynnum. Og eftir III. gr. njóta skjalasöfn bandalagsins sömu friðinda. Þar sem Svissland viðurkennir i I. gr. samkomulagsins, að Þjóðabandalagið sé persónnalité internationale, er ekki verði lögsótt fyrir svisslenzkum dómi samkvæmt reglum þjóðaréttar, hlýtur sama friðhelgi að hvíla yfir húsakynnum þeim eða herbergjum, sem þing bandalagsins starfar í, eða nefndir þess. Eftir V. gr. nýtur Þjóðabandalagið skattfrelsis i Svisslandi fyrir fasteignir sínar þar, að því leyti sem þær eru ætlaðar til einkanotkunar bandalagsins, og samkvæmt VI. gr. eru eignir bandalagsins i svisslenzkum bönkum, svo og lausar eignir yfirleitt, undanþegnar sköttum. Vaxtamiðar bandalagsins eru og undanþegnir stimpilgjaldi.

II. *Forréttindi starfsmanna Þjóðabandalagsins.* Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. sm. skulu fulltrúar meðlima bandalagsins og embættismenn þess, meðan þeir gegna störfum i þarfir þess, njóta forréttinda stjórn málaerindreka og friðhelgi (diplomatic privileges and immunities). Þeim mönnum, er 4. mgr. 7. gr. sm. tekur til, er skipt i tvo flokka: a) *Fulltrúar meðlima bandalagsins* og b) *Starfsmenn bandalagsins sjálfs.*

a) Til þessa flokks teljast fulltrúar bandalagsins i ráði þess og á þingi, á vinnumálastefnunni, i vinnumálaráðinu, svo og fulltrúar, er bandalagið skipar i hinar og þessar stofnanir og nefndir bandalagsins, t. d. i nefndir samgöngumála-

stofnunarinnar, heilbrigðismálastofnunarinnar, í hermálanefnd, mandatanefnd o. s. frv. Fulltrúar þessir eru ekki taldir í áðurnefndu samkomulagi við Svissland. Þeir munu njóta bæði þar og annarstaðar samskonar forrættinda sem „diplomatískir“ sendimenn ríkja njóta almennt samkvæmt reglum þjóðaréttarins, meðan þeir eru í starfi sínu og á leið til þess eða frá því heim til sín.

b) Til þessa flokks teljast starfsmenn, sem eru skipaðir af stjórnarvöldum Þjóðabandalagsins og starfa undir þeim, svo sem starfsmenn skrifstofu bandalagsins og vinnumálaskrifstofunnar. Þar á móti teljast varla hér til menn, sem eru að visu skipaðir til starfa af stjórnarvöldum bandalagsins, en standa því þó engan reikningsskap gerða sinna, svo sem dómarnir í Haag. Forrættindi þeirra fara eftir reglum þjóðaréttar þar í löndum, sem þeir starfa.

Um forrættindi starfsmanna Þjóðabandalagsins má greina á milli 1) *stöðu þeirra á heimili þess í Svisslandi* og 2) *stöðu þeirra annarstaðar*.

1. Samkvæmt áðurnefndum reglum frá 20. sept. 1926 er starfsmönnum Þjóðabandalagsins í Svisslandi skipt í þrjá flokka: *Starfsmenn æðri tegundar almennt, starfsmenn lægri tegundar almennt og starfsmenn, sem eru svisslenskir þegnir*.

Í fyrsta flokknum eru forstjórar skrifstofu bandalagsins og skrifstofu vinnumálstofnunarinnar. Þeir geta sent hraðboða með skrif og skjöl tilheyrandi skrifstofum þessum, eins og „diplomatískir“ sendimenn almennt, samkvæmt IV. gr. samkomulagsins. Með þeim koma í þenna flokk æðri starfsmennirnir, aðstoðar- og undirframkvæmdarstjórar, deildarstjórar o. fl., samkvæmt skrá, er framkvæmdarstjóri skrifstofu bandalagsins sendir svisslensku stjórninni. Þessir menn eru kallaðir „personnel exterritorial“. Þeir eru undanþegnir dómssvaldi svisslenskra dómstóla, bæði í einkamálum og sakamálum, nema framkvæmdarstjóri skrifstofu bandalagsins og forstjóri skrifstofu vinnumálstofnunarinnar samþykki, hvor fyrir sína undirmenn. Þeir eru og undanþegnir öllum beinum sköttum, nema fasteignasköttum. Þeir þurfa ekki að gjalda tolla af nauðsynjum sínum, sem þeir flytja inn eða út, og njóta undanþágu frá tollskoðun inn í landið og úr því með sama hætti, sem „diplomatískir“ sendimenn. Sérstök vegabréf fá þeir hjá utanríkismáladeild svisslensku stjórnarinnar. Eftir alþjóða venju njóta konur þeirra og börn sömu forrættinda.

Í *annan* flokk koma lægri starfsmenn stofnana bandalagsins. Um athafnir sínar í þarfir bandalagsins eru þeir undanþegnir svisslenzku dómssvaldi. Þar á móti eru einkalífs-athafnir þeirra undir svisslenzkt dómssvald seldar. Þeir eru undanþegnir skatti af embættistekjum sínum og eign, nema fasteign, og herskatti til svisslenzka sambandsins. Tollfrelsis njóta þeir af inn- og útfluttum nauðsynjum sínum, eins og „diplómatiskir“ sendimenn. Svo geta þeir fengið vegabréf og undanþágu frá tollskoðun, eins og fyrsta flokks menn. Forréttindi þessi ná einnig til kvenna þeirra og barna.

Svisslenzkir starfsmenn bandalagsins eru undanþegnir svisslenzku dómssvaldi um embættisathafnir sínar, en skattfrelsis njóta þeir að eins af embættistekjum sínum frá bandalaginu. Ennfremur er þeim heitið undanþágu frá herskyldu, ef hún kæmi alvarlega í bága við störf þeirra í þarfir þjóðabandalagsins.

2. Um stöðu starfsmanna Þjóðabandalagsins annarstaðar en í Svisslandi hafa ekki verið, svo kunnugt sé, settar aðrar reglur en í 4. mgr. 7. gr. sm. Á ferðum sínum í þágu bandalagsins, til heimilis þess og frá því heim til sín, njóta þeir í *löndum meðlima þess* samskonar forréttinda sem „diplómatiskir“ sendimenn. Félagar Þjóðabandalagsins hafa undirgengizt með inngöngu sinni í það, að veita þeim forréttindi samkvæmt 4. mgr. 7. gr. sm. Á ferðum sínum í *löndum annara ríkja* hlýtur það að vera komið undir stjórnun þeirra, hvort starfsmenn Þjóðabandalagsins njóta þar „diplómatiskra“ forréttinda eða ekki, t. d. undanþágu frá tollskoðun. Aðiljar utan bandalagsins verða varla taldir *skyldir* til að veita þessi friðindi, nema þeir hafi undirgengizt það sérstaklega.

III. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sm. skulu allar stöður í Þjóðabandalaginu eða í sambandi við það, þar með talin forstjórn skrifstofunnar, vera jafnt opnar körlum sem konum. Þetta tekur líklega einnig til vinnumálaskrifstofunnar, enda segir í 395. gr. Vers. samn., að ákveðinn hluti starfsmanna þar skuli vera konur. Eftir 3. mgr. 7. gr. sm. nær jafnrétti kvenna til allskonar starfa, sem stjórnarvöld bandalagsins veita eða skipa í, svo sem nefndir, í Haagdóminn o. s. frv. Af öllum þeim fjölda, sem starfar í stofnunum Þjóðabandalagsins, munu nú vera nær 100 konur, og flestar í lægri stöðunum. Á þing bandalagsins og í ráð þess má vitanlega senda konur jafnt sem karla, en hingað til hefur lítið verið gert að því.

Á ráðsfundi hafa konur enn þá vist alls ekki verið sendar og á þingið varla, nema sem varamenn. Á þessar samkomur fara aðallega helztu stjórnámálamenn hvers aðilja, en svo skammt er síðan konur tóku að taka virkan þátt í stjórnámálum, að tiltölulega fáar þeirra hafa enn gerzt atkvæðamiklir stjórnámálamenn. Meðal dómara Haagdómsins er enn þá engin kona, en nokkrar konur starfa á skrifstofu dómsins.

IV. Í 395. gr. Vers. samninganna segir, að starfsmenn skrifstofu vinnumálastofnunarinnar skuli, að svo miklu leyti sem það sé samrímamlegt starfsemi hennar, velja meðal ýmsra þjóðerna. Í sáttmála Þjóðabandalagsins er ekkert samskonar ákvæði. En takmark bandalagsins er samstarf milli sem flestra ríkja, og því hefur þegar frá öndverðu verið talið æskilegt, eftir því sem unnt væri, að menn af sem flestum þjóðernum störfuðu í stofnunum bandalagsins. Í fjölda nefnda og við dómstólinn í Haag hljóta menn af mismunandi þjóðernum að starfa. En bæði er það, að í stofnunum bandalagsins er opinbert ritmál og talmál *enska* og *franska*, og svo það, að stórveldin og önnur meiri háttar ríki, sem í bandalaginu eru, hafa fleirum hæfum mönnum á að skipa en smá-rikin, og svo loks hitt, að þau munu telja sig vegna meiri áhrifa og hærri árstíllaga eiga kröfu til að leggja til menn í mest virðu embættin og að eiga fleiri menn í þjónustu bandalagsins, enda er það svo, að England og Frakkland eiga þar langflesta menn, að Svisslandi undanskildu, sem hefur lagt til mjög marga menn, einkum í lægri stöðurnar, og kemur það vist af því, að þeir eru kunnugri landsháttum í Svisslandi en útlendingar. Jafnvel menn úr ríkjum, sem ekki eru í bandalaginu, hafa verið starfsmenn á skrifstofum þess, aðallega þó menn frá Bandaríkjum Norður-Ameríku.

V. Meðal stofnana Þjóðabandalagsins og starfsdeilda verður að greina á milli:

A. *Stofnana þess í þrengri merkingu*. Þar til teljast:

1. *Þing* Þjóðabandalagsins.
2. *Ráð* Þjóðabandalagsins.
3. *Skrifstofa* Þjóðabandalagsins.
4. *Ýmsar aðstoðarstofnanir og starfsdeildir*. Þar til heyra:
 1. hinar svo nefndu „*teknisku*“ *stofnanir* (hagfræði- og fjármálastofnun, samgöngumálastofnun, heilbrigðismálastofnun).
 2. *Hinar föstu nefndir* (hermálanefnd, mandataneftndin, nefnd um andlega samvinnu milli þjóða, nefnd um verndun barna og unglinga, ópíumsneftndirnar tvær, fjárhags-ef-
tir-)

litsnefnd bandalagsins, niðurjöfnunarnefnd á árgjöldum meðlimanna). 3. *Nefndir starfandi um stundarsakir* (sérfræðinganefnd til kerfunar þjóðaréttar, nefnd til undirbúnings alþjóða hjálpar sambands) 4. *Stofnanir til ýmiskonar stjórnskráðar* (Saarnefndin, yfirborgarstjórnin í Danzig).

B. *Sjálfstæðar stofnanir, sem þó starfa í skjóli Þjóðabandalagsins* (vinnumálastofnunin, milliríkjadómurinn í Haag).

C. Nokkrar stofnanir, sem einnig starfa að nokkru leyti í sambandi við Þjóðabandalagið, en eru þó lausari við það en stofnanir þær, sem í B. segir (alþjóðastofnun til andlegrar samvinnu í París, alþjóðastofnunin til samræmingar einkamálagöggjafarinnar í Róm, alþjóða kvikmyndastofnunin í Róm, Nansens flóttamanna skrifstofan).

11. gr.

Þing Þjóðabandalagsins.

I. Samkvæmt 2. gr. sm. fer þing (Assemblée, Assemblée) Þjóðabandalagsins og ráð með þau málefni, er Þjóðabandalagið hefur með höndum, með aðstoð fastrar skrifstofu. Hér verður talað fyrst um *þingið*. Ber það til þess, að þingið er samkoma, eða getur verið samkoma, *allra* fulltrúa aðilja, sem í bandalaginu eru. Þessi fulltrúasamkoma er að visu ekki eiginlegur yfirboðari ráðsins, en það fer með þau mál flest, er varða grundvallar-skipulag bandalagsins. Það samþykkir breytingar á sáttmálanum, skipar ráðið að nokkru leyti, hefur ákvæðisvald um tölu sæta í ráðinu, fær skýrslu ráðsins um störf þess, tekur nýja félaga í bandalagið o. s. frv. Og með því að þingið er samkoma fulltrúa allra félaganna eða getur verið það, þá eru ályktanir þess vottur um vilja fleiri ríkisstjórna en ályktanir ráðsins og kunna því að hafa meiri áhrif á álit almennings.

Auk ákvæða sáttmálans, starfar þingið eftir þingsköpum (règlement interieur), sem það setti sér 30. nóv. 1920 og í einstökum atriðum hefur verið breytt síðan.

II. 1. Um rétt og skyldu félaga til að senda fulltrúa sína á þingið og um raunverulega þingsókn þeirra hefur verið áður talað. (Sjá 8. gr. II. A.). Það eru engin fyrirmæli í sáttmálanum um það, hversu margir félaga hið fæsta þurfi að senda fulltrúa á þingið til þess að lögleg ályktun verði gerð

þar. Það hefur þótt rétt að láta þingið sjálft um að gera um það í þingsköpum sínum. En í þingsköpunum er ekki heldur ákvæði um þetta atriði, heldur að eins það, að meira en helmingur þeirra meðlima, sem eru á fundi, þarf að greiða atkvæði með tillögu til þess að hún sé talin hafa meiri hluta, 4. mgr. 19. gr. þingsk. Hver félagi bandalagsins getur sent þrjá fulltrúa á þingið, en ekki fleiri, og enginn hefur þó nema eitt atkvæði, 4. mgr. 3. gr. sm. En eftir þingsk. geta félagar bæði sent jafnmarga varamenn og svo sérfræðinga fulltrúum sínum til aðstoðar. Varamennirnir sitja ekki þingið, nema aðalmennirnir séu forfallaðir, en í föstu nefndirnar getur hver félagi látið einn mann, þar á meðal varamenn og sérfræðinga, en þá má þó hvorki kjósa formenn né framsögumenn (rapporteurs) nefnda. Ef unnt er, skal tilkynna skrifstofunni nöfn fulltrúa áður en þing er sett. Meðan félaga-talan er 57, gæti fulltrúatalan orðið 171, ef hver félagi sendi 3 fulltrúa. Hver fulltrúi skal afhenda framkvæmdarstjóra kjörbréf sitt. Þingið kýs átta manna nefnd til að athuga kjörbréf, og gefur hún þegar skýrslu um þau, en þingið úrskurðar þau. Ef kjöri er mótmælt, tekur viðkomandi þó sæti á þinginu til bráðabirgða, unz úr er skorið, nema þingið kveði öðruvísi á.

2. *Samkomustaður* þingsins er heimilisfang bandalagsins, eða nú í Genf. Þar til bandalagið hefur reist sér þinghús í Genf, heldur þingið fundi sína þar í Salle de Reformation, því að í skrifstofuhúsi bandalagsins er enginn fundarsalur nægilega stór. Er sérstaklega stendur á, getur þingið sjálft, eða ráðið með meiri hluta atkvæða, eða meiri hluti féлага, ákveðið annan fundarstað, og verður að taka ákvörðun um það fyrir fram, áður en til þings er kvatt.

3. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. sm. skal þingið *koma saman* með ákveðnum millibilum og annars eftir þörfum. Eftir þingsk. er reglulegur samkomudagur þingsins annar mánudagur í september ár hvert, nema sá dagur verði eftir 10. september, því að þá skal þing hefjast fyrsta mánudag í þeim mánuði. Þingið sjálft eða ráðið getur þó tiltekið annan þing-tíma. Aukafundar getur einn félagi eða fleiri krafizt, en tilkynna skal kröfuna framkvæmdarstjóra, sem lætur svo meðlimi bandalagsins vita um hana. Ef meiri hluti þeirra samþykkir hana, þá skal kveðja til aukaðings. Annars boðar framkvæmdarstjóri til þings eftir ráðstöfun þáverandi forseta ráðsins með 4 mánaða fyrirvara. Frest má þó stytta,

ef sérstaklega stendur á. Sbr. hér við 1. mgr. 11. gr. sáttmálans.

III. 1. Þáverandi forseti ráðsins setur þingið og stýrir fundi, þar til forseti þess hefur verið kjörinn. Auk forseta eru kosnir sex varaforsetar. Forseti stýrir fundum með venjulegum hætti og ákveður dagskrá næsta fundar. Ásamt varaforsetum og formönnum hinna föstu nefnda skipar forseti skrifstofu (bureau) þingsins. Framkvæmdarstjóri og skrifstofa bandalagsins skal og vera þinginu til aðstoðar, sbr. 4. mgr. 6. gr. sm. Skrifstofa bandalagsins annast prentun og útbýtingu skjala, þýðingar o. s. frv. Öll skjöl, er þingið birtir, skal senda stjórnnum hvers félaga.

2. *Skrá* yfir mál þau, sem til er ætlast, að verði tekin til meðferðar á þinginu, skal framkvæmdarstjóri gera, og samþykkir forseti ráðsins hana. Senda skal málaskrána, ef unnt er, hverjum félaga bandalagsins 4 mánuðum fyrir þingsetningu. Mál þau, sem ávallt skal fyrir taka, eru þessi:

a) Skýrsla um störf ráðsins síðan síðasta þingi var slitið. Ef ekki hefur verið háð aukabíng, þá verður skýrsla þessi fyrir heilt ár, en annars frá slitum aukabíngsins.

b) Öll þau mál, er síðasta þing kann að hafa frestað og lagt til næsta þings.

c) Mál, er ráðið kann að hafa lagt til þingsins, sbr. t. d. 9. mgr. 15. gr. sm.

d) Mál, er einhver félaga kann að hafa óskað, að fyrir yrðu tekin á þinginu. Það er auðvitað undirskilið, að málið sé eitt þeirra, er bandalagið lætur sig varða. Að minnsta kosti má það ekki vera þess eðlis, að útilokað sé, að þingið geti tekið það fyrir eftir gildandi reglum um Þjóðabandalagið. Forseti ráðsins verður að skera úr því.

e) Fjárhagsáætlun bandalagsins og reikningar þess fyrir síðastliðið fjárhagsár.

Ennfremur getur hver félagi lagt það til mánuði fyrir þingsetningu, að mál, sem ekki hefur verið tekið á skrá samkvæmt framanskráðu, verði bætt á skrána, enda skal birta skrá yfir þau mál með 3 vikna fyrirvara öllum félögum, og ákveður svo þingið, hvort þau mál verði tekin til meðferðar. Ef sérstaklega stendur á, getur þingið einnig bætt nýjum málum á skrá, en ekki mega þau koma til umræðu fyrr en 4 dögum þar eftir, og ekki fyrr en nefndarálit um þau er komið fram, nema þingið kveði öðru vísi á með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða.

3. Þingið setur *nefndir* til að athuga málin og tekur þau ekki til umræðu fyrr en nefndarálit hefur verið útbýtt, nema ákveðið verði öðruvísi með $\frac{2}{3}$ atkvæða. Nefndir kjósa sér formann og framsögumann og geta skipað undirnefndir. Umræður nefnda og álit skal prenta til athugunar þingmönnum, en þær verða ekki birtar almenningi, nema nefnd samþykki. Nefndarfundir fara fram fyrir lokuðum dyrum, nema nefnd kveði öðruvísi á. Hver fulltrúi, framkvæmdarstjóri bandalagsins og forstjóri vinnumálaskrifstofunnar geta veitt nefnd allar upplýsingar, er hún æskir, eða þeir telja gagnlegar.

Samkvæmt fastri venju eru skipaðar á hverju þingi þessar fastar nefndir:

Fyrsta nefnd. Fær til meðferðar lagaleg efni og um skipulag bandalagsins (questions juridiques et constitutionnelles). Til hennar koma t. d. frumvörp um breytingar á sáttmálanum, umsóknir um inngöngu í bandalagið, skipulagsreglur um þing, ráð og skrifstofu bandalagsins.

Önnur nefnd. Hún athugar mál, er varða iðnfræðileg efni, samgöngumál og samvinnu um andleg mál (questions techniques et de coopération intellectuelle).

Þriðja nefnd. Hún fær til meðferðar herbúnaðarmál, afvopnunarmál og um niðurfærslu herkostnaðar (réduction des armements).

Fjórtða nefnd. Hún fær til meðferðar fjárhagsáætlun bandalagsins og reikninga (questions budgétaires), svo og ýms önnur mál, er varða innri stjórn bandalagsins. Ef aðrar nefndir gera tillögur, er hafa í för með sér útgjöld fyrir bandalagið, þá skal vísa þeim til þessarar nefndar, áður en þær koma til umræðu á þinginu. Sama er um aðrar ályktanir, er samskonar verkun hafa.

Fimmta nefnd. Til hennar er vísað ýmiskonar þjóðfélagsmálum (questions sociales et générales), svo sem málum um vernd barna og unglinga, heilbrigðismálum, vinnumálum o. s. frv.

Stjötta nefnd. Þessi nefnd fær til meðferðar pólitísk mál-efni, mandötin, þrælahald o. s. frv. (questions politiques, mandats, esclavage). Til þessarar nefndar er vísað deilumálum milli ríkja, en að einhverju leyti geta þau þó verið fengin fyrstu nefnd til athugunar.

Föstu nefndirnar eru venjulega skipaðar sínum fulltrúa frá hverjum félagi. Geta því nú flest verið 57 í hverri nefnd.

Hinar föstu nefndir þingsins athuga ekki aðeins tillögur

eða erindi, er koma frá einstökum meðlimum bandalagsins, heldur og skýrslur og tillögur hjálparstofnana bandalagsins og nefnda, svo sem heilbrigðisstofnun þess, mandataneftndinni o. s. frv. Nefndirnar gefa álit um málin og gera tillögur, sem svo eru ræddar og ályktaðar á þinginu.

4. Fulltrúar *taka til máls* eftir rétttri röð og ákvörðun forseta. Takmarka má umræðutíma, og finna má forseti að, ef menn vikja um of frá umræðuefni, og getur hann jafnvel tekið af þeim orðið. Forseti og framsögumenn nefnda mega tala eftir þörfum til að svara árásum og skýra tillögur sínar og nefndanna. Sama er um meðlimi ráðsins. Hver fulltrúi getur gert tillögu um að slita umræðum þegar í stað. Að eins tveir ræðumenn geta fengið að taka til máls til að andmæla slíkri tillögu. Forseti ber tillöguna svo undir atkvæði og ræður þá meiri hluti atkvæða. Þingfundir eru venjulega haldnir í heyranda hljóði, þannig að menn fá aðgangskort hjá framkvæmdarstjóra. Þingið getur þó ákveðið, að fundur skuli vera haldinn fyrir lokuðum dyrum, en ályktanir hans eru þá birtar á opinberum fundi.

5. *Þingmálið* er bæði enska og franska. Ræðumenn geta talað á hvoru þessara málum, sem þeir vilja, en ræður eru jafnharðan þýddar af öðru málinu á hitt af þýðendum skrifstofunnar og á bandalagsins kostnað. Öll skjöl, þar á meðal nefndarálit, tillögur o. s. frv., skal prenta bæði á ensku og frönsku. Heimilt er fulltrúum að tala á öðrum málum, svo og að prenta skjöl, er þeir leggja fyrir þing eða nefndir, en þá verða þeir að kosta þýðingar á ræðum og skjölum og prentunina á frummálinu.

6. Frumvörp og tillögur skulu prentuð og þeim útbýtt, venjulega ekki síðar en kvöldinu áður en þær eiga að koma til meðferðar í þinginu. Tillögu má bera fram um frestun máls eða afgreiðslu með rökstuddri dagskrá, svo og breytingartillögur, og er með allar slíkar tillögur farið með svipuðum hætti og á löggjafarþingum tíðkast. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sm. er það aðalreglan, að *einróma samþykki* þingsins þarf til þess, að lögleg ályktun verði gerð, þar sem ekki er öðruvisi ákveðið í sáttmálanum. Gildir regla þessi ekki að eins um aðalákvörðun í máli, heldur einnig um breytingar- og viðaukatillögur, um tillögur til frávisunar máls, frestun þess o. s. frv. Þykir reglan eðlileg frá því sjónarmiði, að fullvalda ríki verði ekki bundið við vilja annara aðilja en sjálfs sín, og því eigi meiri hlutinn almennt ekki að geta bundið

minni hlutann á þingi bandalagsins. Þetta er í samræmi við hugmyndir manna og venju um öll þau mál, þar sem samkomulag aðilja þarf til framkvæmdar þeim. Annað atriði, sem siðar verður athugað, er það, hvort félagi bandalagsins verði yfirleitt bundinn við samþykki fulltrúa sinna á þingi bandalagsins. Hvernig sem þessa spurningu skal leysa, þá er hitt víst, að einungis einróma samþykkt ákvörðun verður lögð til grundvallar skyldu einstakra félaga bandalagsins til sjálfstæðra athafna.

Ef reglan um nauðsyn einróma samþykkis á þingi Þjóðabandalagsins gildi um *öllum* mál, sem þingið skal afgreiða, þá yrði það algerlega óstarfshæft. Því eru gerðar all mikilsverðar undantekningar frá henni. Sumar eru samkvæmt sáttmálanum (A), en sumar eftir öðrum heimildum (B).

A. 1. Höfuðundantekningin frá áðurnefndri almennri reglu er í 2. mgr. 5. gr. sm. Þar segir svo, að „all matters of procedure“ á fundum þingsins skuli afgreidd með meiri hluta atkvæða bandalagsfélaga, sem fulltrúa eigi á þinginu. „Matters of procedure“ merkir *öllum mál, er varða þingsköp*. En það getur víst stundum orkað tvímælis, hvað sé „matters of procedure“. Yfirhöfuð taka orð þessi til hinnar formlegu meðferðar mála, svo sem skipunar nefnda, atkvæðagreiðslu, ákvörðun dagskrár o. s. frv. Í 19. gr. þingsk. segir líka berum orðum, að allar ákvarðanir, sem teknar verða samkvæmt þeim, skuli teljast „matters of procedure“. En takmörkin eru óglögg. Ágreiningur um það, hvort málefni heyri undir þingið eða ekki, er t. d. varla „matter of procedure“, því að reglur um valdsvið þingsins eru efnisreglur, en ekki forms. Ef vafi leikur á því, hvort þingið sé bært að taka mál til meðferðar, þá þarf einróma samþykki til þess, að það verði gert. Ef aftur á móti ekki væri spurning um það, hvort þingið væri bært að taka mál til meðferðar, heldur að eins um það, hvort það skyldi gert á ákveðnum þingfundi, þá væri lausn þess máls „matter of procedure“. Þingið verður að skera úr því, til hvors flokksins málefni eigi að teljast, ef það orkar tvímælis. Aðalreglan er, að „matters of procedure“ skal útkljá *með einföldum meiri hluta*. En til úrlausnar einstakra þingskapaefna þarf þó aukinn meiri hluta. (Sjá að framan III. 2. i. f.).

2. Að eins $\frac{2}{3}$ atkvæða þarf til taka nýjan félaga í bandalagið, 2. mgr. 1. gr. sm.

3. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. sm. getur þingið samþykkt með einföldum meiri hluta útnefningu ráðsins á föstum meðlimum

í það. Samkvæmt þessari heimild fékk Þýzkaland fast sæti í ráðinu 1926. Sama regla gildir um fjölgun annara sæta í ráðinu.

4. Þingið setur með $\frac{2}{3}$ atkvæða reglur um kosningu í lausu sætin í ráðinu, þar á meðal um kjörtímabil þeirra og endurkjör, 2. mgr. bis, 4. gr. sm.

5. Framkvæmdarstjóri bandalagsins er kjörinn af ráðinu, en kjörið er ekki gilt, nema meiri hluti þingsins samþykki það, 2. mgr. 6. gr. sm.

6. Samkvæmt 10. mgr. 15. gr. sm. hefur skýrsla um misklið bandalagsfélaga, samþykkt af öllum meðlimum ráðsins og meiri hluta þingsins, en að fráskildum fulltrúum aðilja sjálfra, sama gildi sem einróma skýrsla ráðsins um sama efni.

7. Frumvörp til breytinga á sáttmálanum verða löglega afgreidd með samþykki allra meðlima ráðsins og meiri hluta fulltrúa þingsins, þar með taldir meðlimir ráðsins, sbr. bls. 18 að framan.

B. Í ýmsum samningum, aðallega friðarsamningum, er ráðinu falið að skera úr ýmsum málum með einföldum meiri hluta, en þinginu eru ekki falin nein slík mál sérstaklega. Aftur á móti hefur reynsla þingsins hlotið að verða sú, að erfið er að framkvæma ákvæðið um einróma samþykki fulltrúa þess. Tilhneiging hefur verið í þá átt, að draga úr reglunni, eftir því sem unnt hefur þótt. Sumar undantekninganna, sem í framkvæmdinni hafa verið gerðar, ganga sennilega heldur nærri reglunni í 1. mgr. 5. gr. sm.

1. Eftir 22. gr. þingsk. velur þingið meðal félaga bandalagsins með einföldum meiri hluta þá, er skipa skulu lausu sætin í ráðinu, og með hlutkesti, ef atkvæði verða jöfn. Þessi aðferð hefur varla stoð í sáttmálanum. Að visu samþykkir þingið með einföldum meiri hluta *fjölgun* sæta í ráðinu, bæði hinna föstu og lausu, eftir 2. mgr. 4. gr., en sú regla er berum orðum heimiluð í sáttmálanum og er hrein undantekning frá almennu reglunni í 1. mgr. 5. gr. Analogía frá 2. mgr. 4. gr. er því hæpin. En hér var nauðsyn, því að ef þingið hefði átt að binda sig við almennu regluna í 1. mgr. 5. gr., hefði vel getað svo farið, að kjör í ráðið hefði orðið óframkvæmanlegt. Aðili, sem taldi sig verða út undan, hefði þá getað ónýtt kjör með því að kjósa sig eða einhvern annan en meiri hlutinn ætlaði sætið. Í samræmi við ofan nefnda reglu um kjör í ráðið er reglan í 21. gr. þingskapanna, þar

sem ákvæðið er, að kjör manna til hverskonar starfa fyrir bandalagið verði með einföldum meiri hluta, og ef fleiri skal kjósa, skulu þeir að lokum taldir kosnir, sem flest fá atkvæði, enda þótt þeir hafi ekki fengið meiri hluta greiddra atkvæða. Til stuðnings þeim reglum um kjör manna til starfa, þar á meðal í ráðið, má benda á ákvæðið í 2. mgr. 5. gr. sm. um það að kjósa skuli menn í rannsóknarnefndir með einföldum meiri hluta.

2. Það er auðsætt, enda sagt í 1. mgr. 5. gr. sm., að ekki skuli taka tillit til þeirra félaga, sem ekki eiga fulltrúa á fundi, þegar atkvæðagreiðsla fer fram, enda þótt þeir hafi sent fulltrúa á þingið. Hitt kynni að vera vafasamara, hvernig fara skuli um þá, sem sitja fund, en greiða ekki atkvæði. Ef bókstaflega væri farið eftir reglu 1. mgr. 5. gr. sm., þá kynnu allir, sem fund sitja, að þurfa að greiða tillögu atkvæði til þess, að hún yrði löglega samþykkt. Annarskostar er hún ekki samþykkt af öllum, sem á fundi eru, eins og heimtað er í 1. mgr. 5. gr., bókstaflega skilinni. En svo stranglega hafa menn ekki viljað skilja þetta ákvæði. Í 19. gr. þingsk. segir því, að þeir fulltrúar, sem á fundi eru, en greiða ekki atkvæði, skuli taldir sem fjarverandi væru. Það er með öðrum orðum ekkert tillit tekið til þeirra með eða móti.

3. Reglan í 1. mgr. 5. gr. tekur til *ákvörðana* (décisions). Nú ber þingið stundum fram ósk, álit eða *gefur skýrslu* um eitt-hvert málefni. Taka þarf að visu ákvörðun um að láta uppi ósk eða álit eða að gefa skýrslu. En þetta er ekki tekið svo bókstaflega, að einróma samþykkis þurfi til óskar, álits o. s. frv. Hitt er annað mál, að orka kann stundum tvímælis, hvort óskin o. s. frv. sé ekki stundum ákvörðun í raun rétttri. Ef svo er, verður vitanlega að fara eftir aðalreglunni. Ákvörðun um að leita álits Haagdómstólsins er að formi til ósk, en í raun rétttri efnisleg ákvörðun um meðferð máls. En um þetta dæmi hefur þó verið deilt nokkuð á fundum ráðsins. Sama deila gæti komið upp, ef þingið vildi leita til Haagdómsins í þessu skyni.

4. *Ákvarðanir á nefndarfundum* eru ekki sama eðlis sem ákvarðanir á fundum þingsins sjálfs, heldur einungis ákvarðanir til undirbúnings eða bráðabirgða. Þess vegna er reglan í 1. mgr. 5. gr. sm. ekki talin taka til þeirra.

5. Eftir sáttmálanum er enginn efi á því, að ákvarðanir um tillög félaga bandalagsins til þess og um útgjöld bandalagsins þurfa einróma samþykki þingsins. Ákvörðun gjald-

anna leiðir af sér ákvörðun teknanna, en hún leiðir aftur af sér ákvörðun á upphæð hverrar einingar, er hver félagi skal greiða til bandalagsins. Með slíkum ákvörðunum er því í raun rétttri ráðstafað fé hvers bandalagsfélaga. Hver þeirra hefur gengið í félagsskapinn á grundvelli almennu reglunnar í 1. mgr. 5. gr. sm., og verður því ekki bundinn við fjárhagsáætlunina, nema hann og allir aðrir félagar samþykki hana eða greiði að minnsta kosti ekki mótakvæði. Þessi regla er sýnilega ekki hættulaus, því að eftir henni getur hver einstakur félagi sýnað bandalaginu um „fjárlög“, og þar með swift það möguleikanum til að starfa. Í framkvæmdinni hafa menn auðvitað séð þetta glögg. Þótt félagi hafi verið mjög óánægður með ákvörðun um framlög sín til bandalagsins, hefur hann ekki viljað greiða mótakvæði, hefur ekki viljað taka á sig ábyrgð á því, að bandalagið yrði óstarfhæft vegna vöntunar „fjárlaga“, heldur haldið sér frá atkvæðagreiðslu. Um breytingartillögur við „fjárlögin“ hefur þar á móti verið raunverulega vikið frá aðalreglunni um einróma samþykki, eins og getið verður síðar (Sjá 17. gr. II. 2.).

Atkvæðagreiðsla á þinginu getur farið fram með tvennum hætti: *Með nafnakalli eða án þess*. Nafnakall skal allt af hafa, nema þingið mæli öðruvísi. Ef nafnakall er ekki haft, standa fulltrúar upp í sætum sínum, þeir er atkvæði greiða, en hinir sitja. Atkvæðagreiðslu með nafnakalli má haga með tvennu móti. Annað hvort er nafn hverrar fulltrúadeildar kallað upp, og sá úr henni, sem greiðir atkvæði, segir „já“ eða „nei“ eða „greiði ekki atkvæði“. Eða hverri fulltrúadeild eru fengnir tveir seðlar, annar rauður, en hinn blár, hvortveggja með nafni viðkomandi aðilja. Þeir, er greiða já-atkvæði, skila rauðu seðlunum í þar til gerða krukku, en hinir þeim bláu. Ef jöfn verða atkvæði með og móti, og mál skal afgreiða með meiri hluta atkvæða, skal aftur greiða atkvæði á næsta fundi. Ef þá verða enn jöfn atkvæði, er tillaga fallin.

Það hefur orkað nokkuð tvímælis, hvort fulltrúi ætti að greiða atkvæði samkvæmt skoðun sjálfs sín á máli eða samkvæmt fyrirfalli þeirrar stjórnar, sem hann er fulltrúi fyrir. Með því að málaskrána skal senda aðiljum 4 mánuðum fyrir þingsetningu, er séð fyrir því, að þeir fái kynnt sér þau mál, er til meðferðar eiga að koma. En þetta er þó ekki einhlítt, því að bæði kann margt að koma fram í máli á þinginu, sem aðilja var þá ókunnugt, og svo geta ný mál komið með skömm-

um fyrirvara (Sbr. III. 2. að framan). Þess vegna getur verið, að fulltrúi hafi ekki allt af forsögn umbjóðanda síns um það, hvernig atkvæði skuli greiða. Ef fulltrúi mætti aldrei greiða atkvæði, nema eftir forsögn umbjóðanda síns, þá yrði hann jafnan að halda sér frá atkvæðagreiðslu, þegar slíka forsögn vantaði. Þingið getur enga rannsókn haft á þessum atriðum, hvorki því, hvort fulltrúi hafi nokkra slíka forsögn fengið, né heldur því, hvort hann fylgir henni. Það verður að gera ráð fyrir því, að fulltrúi geri það eitt, er hann má, eða að minnsta kosti, að aðili hlíti gerðum hans, þar sem bindandi ákvörðun verður að taka eftir eðli málsins. Hitt er vafamál, hve nær ákvarðanir þingsins verði bindandi fyrir bandalagsfélaga. Hagsmunir bandalagsins heimta það, að hann verði það stundum. Þetta gildir yfirleitt um *innra skipulag bandalagsins og rekstur*, svo sem kosningu í ráðið, starsfmannakjör, fjárhagsáætlun og samþykkt reikninga, þingskapamál o. s. frv. Ef aðili yrði ekki bundinn við ákvarðanir þingsins um þessi atriði, þar á meðal við atkvæði fulltrúa síns, hvort sem hann hefur nokkra forsögn fengið eða ekki og hvort sem hann hefur fylgt henni eða ekki, þá væri kippt fótum undan starfsemi bandalagsins. Þá yrði allt í meiri eða minni óvissu um afkomu þess og starfsemi næsta ár. Sama virðist gilda um óskir, álit og skýrslur, sem þingið afgreiðir.

En svo eru flokkar mála, þar sem fulltrúar eiga beinlínis að fara eftir vilja umbjóðenda sinna eftir venju þeirri, sem farið hefur verið eftir á milliríkjastefnum um samningamál milli ríkja. Jafnvel þótt samninga, gerða á milliríkjastefnum, þurfi síðar að staðfesta, þykir sjálfsagt, að fulltrúar hafi forsagnir frá umbjóðendum og fari eftir þeim. Umbjóðandi verður því ekki bundinn við atkvæði fulltrúa sinna á slíkum stefnum. Samskonar virðist hljóta að gilda um ályktanir bandalagsþingsins, sem ætlazt er til, að skapi aðilja skyldur og ekki teljast til innra skipulags eða rekstrar bandalagsins, t. d. samninga milli ríkja. Aðili verður ekki bundinn við þess konar ályktanir fyrr en hann hefur staðfest þær eða bundið sig eftir öðrum reglum þjóðaréttarins. Dæmi þessa eru ákvæði 26. gr. sáttmálans um breytingar á honum, fyrirmælin um Haagdóminn frá 13. des. 1920, ópíumsamningarnir o. fl.

7. *Gerðabók* er haldin yfir það, sem á fundum þingsins gerist, og annast skrifstofa bandalagsins það starf. Ræður, fluttar á þinginu, eru gefnar út prentaðar. Skrifstofa bandalagsins getur breytt textum í skjölum til samræmis, en án

röskunar efnis, enda skal þinginu skýrt frá þesskonar breytingum.

IV. *Verkahringur þingsins*. 1. Í sáttmálanum og annarstaðar eru talin nokkur mál, sem þingið eitt á að ráða til lykta. Þau eru þessi:

- a. Þingið tekur nýja félagi í bandalagið, 2. mgr. 1. gr. sm.
- b. Það afgreiðir frumvörp til breytinga á sáttmálanum, 1. mgr. 26. gr. sm.
- c. Tekur þátt í ákvörðun á tölu föstu og lausu sætanna í ráðinu, kys í lausu sætin og setur reglur um kjörtímabil og endurkjör í þau, 1. og 2. mgr. 4. gr. sm.
- d. Samþykkir ráðningu ráðsins á framkvæmdarstjóra bandalagsins, 2. mgr. 6. gr. sm.
- e. Ákveður tillags-einingar hvers félagi til bandalagsins, 5. mgr. 6. gr. sm. Samkvæmt ályktun 17. des. 1920 ákveður þingið fjárhagsáætlun bandalagsins og úrskurðar reikninga þess.
- f. Samkvæmt skipulagsskrá Haagdómsins 13. des. 1920 velur þingið dómendur í dóminn, ásamt ráðinu. Þingið getur og leitað álits dómsins samkvæmt 14. gr. sm.
- g. Þingið fer með deilumál milli félagi bandalagsins samkvæmt 9. og 10. mgr. 15. gr. sm., sbr. og 17. gr. hans.
- h. Þingið getur tekið til meðferðar milliríkjasamninga, sem þykja stofna friði milli ríkja í hættu, svo og hvert það ástand, sem slíka verkun kann að hafa, 19. gr. sm.
- i. Þingið setur sér þingsköp, og getur því einnig breytt þeim. Það úrskurðar sjálft eða forseti þess öll atriði, er þinghaldið varða, innan takmarka sáttmálans og þingskapanna, sbr. 28. gr. þingsk. Það hefur og sett reglur um starfsmenn skrifstofunnar (Sjá 13. gr. III.).

2. Þessi talning er alls ekki tæmandi. Í 3. mgr. 3. gr. sm. er almenn regla um valdsvið þingsins. Samkvæmt henni getur það farið með öll mál, sem falla innan verkahrings Þjóðabandalagsins eða varða frið milli ríkja (peace of the world). Sama regla orðrétt, að breyttu breytanda, er í 4. mgr. 4. gr. um starfsvið ráðsins.

Greiningin milli „málefna, er falla innan verkahrings Þjóðabandalagsins“ og „málefna, er varða frið milli ríkja“ er í rauninni villandi, því að hún gefur í skyn, að friðarmálin falli ekki innan verkahrings bandalagsins. Þau eru einmitt aðalverkefni þess, eins og bæði sést á formála sáttmálans, upphafi XIII. kafla Vers. samningsins og 11. gr. sm., auk fjöl-

margra annara ákvæða hans. Friðarmálin í 3. mgr. 3. gr. sm. eru því aðeins dæmi upp á mál þau, sem bandalagið á að hafa til meðferðar, og að vísu höfuðdæmið.

Ráði bandalagsins eru bæði í sáttmálanum og annarstaðar, einkum í friðarsamningunum 1919, falin ýms mál. Þau mál heyra því ekki undir þingið. Ráðið gefur því að vísu skýrslu um þau, og þingið getur sjálfsagt látið uppi álit sitt um meðferð ráðsins á þeim og borið fram óskir í því efni. En það hefur ekki rétt til að víta ráðið fyrir gerðir þess né heldur til að ónýta þær eða breyta þeim.

Nokkrum málum ráða þing og ráð til lykta í sameiningu: Fjölgun sæta í ráðinu, ráðning framkvæmdarstjóra og kjör dómenda í Haagdóminn.

Ef ágreiningur yrði um það, hvort ráð og þing skyldu fara með mál saman, þá er ekkert vald nefnt í sáttmálanum, er um það getur gert. Mætti leita til Haagdómsins um úrlausn þess.

Þegar málum þeim sleppir, sem þing eða ráð er eitt bært að ráða til lykta eða þeim eru falin í sameiningu, þá er bæði þing og ráð bært eftir sáttmálanum til að fara með þau, svo framarlega sem þau eru í verkahring Þjóðabandalagsins. Þetta gildir t. d. um þau mál, sem ekkert er minnst á í sáttmálanum, eða þar segir að eins, að Þjóðabandalagið skuli fara með þau, svo sem 2. mgr. 1. gr., c- og d-liður 23. gr. og 24. gr. Í öðrum samningum er stundum líka svo að orði komizt, að Þjóðabandalaginu sé falin meðferð máls. Þegar nú svo stendur á, og sambandið sýnir ekki, að annari hvorri þessari stofnun bandalagsins hljóti að vera falið málið, enda sé ekki heldur ákveðin skipun komin á það fyrir venju, þá er bæði þing og ráð bært að ráða því til lykta.

Ef nú önnur þessara stofnana hefur gert ákvörðun um mál, sem þær eru báðar bærar að fara með, þá má spyrja, hvort hin sé bundin við það, sem gert hefur verið Ef þingið hefur tekið ákvörðun, getur þá ráðið ónýtt hana? Og ef ráðið hefur gert ályktun um mál, getur þá þingið virt hana að vettugi? Ef önnur stofnunin gæti þannig ónýtt ákvarðanir hinnar, þá væri það meira en lítið óheppilegt fyrir vinnubrögð bandalagsins og álit, og það getur ekki hafa verið hugsun höfunda sáttmálans, að slíkt gæti borið við. Sérstaklega væri það óaðgengilegt, ef ráðið, samkoma 14 meðlima bandalagsins, gæti ónýtt gerðir þingsins, samkomu ef til vill allra meðlima bandalagsins. Vegna almennu reglunnar í 1. mgr. 5. gr. sm. er

reyndar ekki líklegt, að slíkt gæti komið fyrir. Meðlimir ráðsins mundu einhverir greiða atkvæði á þinginu á móti tillögu, sem færi í bága við gerðir ráðsins, og meðlimir ráðsins, sem samþykkt hafa ákvörðun á þinginu, mundu greiða atkvæði gegn gagnstæðri ályktun í ráðinu.

Skipulag Þjóðabandalagsins er einstakt í sinni röð. Það hefur tvær hliðsettar stofnanir og engar reglur um takmörk milli verkahringis hvorrar um sig, nema um að eins fá atriði. Er auðsætt, að sambandið milli þings og ráðs líkist ekki sambandinu milli tveggja deilda löggjafarþings nú á dögum, og ekki heldur sambandinu milli löggjafarþinga og stjórna. Það er ólíkt sambandi milli löggjafarþinga að því leyti, að ráð og þing gerir hvort um sig fullnaðarályktanir um mál, en þingmál verða venjulega að fara um báðar deildir þings til þess, að fullnaðarályktun þess fái st. Ráðið hefur allt aðra aðstöðu gagnvart þingi bandalagsins en stjórnir hafa gagnvart löggjafarþingum nú á tímum. Þing bandalagsins getur ekki svipt meðlimi ráðsins sæti sínu þar, aldrei þá, er föstu sætin skipa, en hina að eins með nokkurskonar upplausn á kjöri þeirra, líkt og þegar löggjafarþing er rofið nú á dögum (Sjá 12. gr. II. 2, i. f.). Skipulagið er líkast því, ef tvö löggjafarþing væru samtímis í sama ríki, er hefðu almennt jafnt vald til að fara með sömu málin.

12. gr.

Ráð Þjóðabandalagsins.

I. Samkvæmt 2. gr. sáttmálans skal ráð (á ensku: council, á frönsku conseil) fara með málefni Þjóðabandalagsins, auk þingsins. Hugmyndin var einu sinni, að ráð þetta hefði á hendi framkvæmdarvald bandalagsins (conseil exécutif), en þessu var síðar snúið í það horf, sem það nú er í. Ráðið er meðal annars sett til að gera bandalagið starfhæfara en það hefði orðið, ef æðsta vald þess hefði verið í höndum samkomu félaganna allra. Hún varð ekki að jafnaði haldin oftar en einu sinni á ári. Hún er þyngri í vöfunum og vinnur seinna en ráðið, samkoma nokkurra fulltrúa félaganna. Ráðið má kalla saman með skemmri fyrirvara en þingið, og ráðið er líka miklu kostnaðarminna en þingið. En auk þess er ein ástæða í viðbót, sem ef til vill hefur mestu um ráðið. Sáttmáli bandalagsins var gerður á friðarþinginu í París 1919. Stórveldin fimm, Bretland, Frakkland, Bandaríkin, Ítalía og

Japan, réðu þar nálega öllu, sem nokkru máli skipti. Þau vissu, að þau mundu leggja mest fé af mörkum til bandalagsins. Þau telja sig að sjálfsögðu hera mesta ábyrgð á því, sem gerist í stjórnmála- og fjárhagsviðskiptum milli ríkja á jörðinni. Þess vegna hafa stórveldin talið bæði hallkvæmt og réttlátt, að þau réðu meiru í Þjóðabandalaginu en smærri ríkin. Á þingi bandalagsins gátu þau varla krafizt meiri áhrifa að lögum en hver annara félaga þess. Það mundi hafa brotið of áberandi í hág við þær jafnréttishugsjónir, sem svo hátt var látið um, meðan stýrjöldin stóð. Því varð að finna annað ráð til að tryggja stórveldunum að lögum meiri völd í bandalaginu en öðrum félögum. Og það var gert með stofnun bandalagsráðsins, er fékk svipað vald og þingið, en kom oftar saman, og — síðast en ekki sízt — varð skipað svo sem raun varð á.

II. Meðlimum ráðsins má skipta í þrjá flokka: 1. *Fasta meðlimi*, 2. *Meðlimi skipaða ákveðinn tíma*, og 3. *Meðlimi, er fá sæti í ráðinu að eins við meðferð einstakra mála*.

1. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. sm. skal ráðið *allt af* vera skipað fulltrúum (représentants) aðalvelda meðal hinna sameinuðu bandamanna í stýrjöldinni miklu við Þýskaland og bandamenn þess (les principales puissances alliées et associées). Þessi aðalveldi eru samkvæmt formála friðarsamninganna í Versailles 28. júní 1919 áðurnefnd fimm stórveldi, Bandaríkin, Bretland, Frakkland, Ítalía og Japan. Það er því ákveðið, að þau skuli um aldur og æfi, meðan bandalagið er til, og þau eru í því, skipa sitt sætið hvert í ráðinu, og var með þessu móti óafturkallanlega ráðstafað fimm sætum, eða meiri hluta þeirra, eins og ráðið var upphaflega skipað, nema stórveldin sjálf vildu gefa eftir sæti sín. Bandaríkin gengu aldrei í Þjóðabandalagið, en allt um það settist ráðið á rökstóla, fyrsta sinni eftir kvaðningu Wilsons, sbr. 3. mgr. 5. gr. sm., og aldrei hefur verið hreyft andmælum um lög-mæti stofnunar bandalagsins, þótt Bandaríkin tæki ekki þátt í henni eða sæti í ráðinu. Það hefir því ekki verið talið, að þátttaka allra áðurnefndra stórvelda væri nauðsynlegt skilyrði til stofnunar bandalagsins eða starfsemi þess.

Þótt hin föstu sæti í ráðinu væru ekki fullskipuð vegna þess, að Bandaríkin gengu ekki í Þjóðabandalagið, þá var samt ekki heimilt, og er ekki enn, að skipa það sæti öðrum bandalagsfélaga. Það væri brot á orðum sáttmálans. Bandaríkjunum var áskilið sætið, og það verður, að þessu ákvæði

sáttmálans óbreyttu, að líta svo á, að þau eigi enn og framvegis tilkall til þess, ef þau ganga einhvern tíma í bandalagið, enda þótt þau staðfestu ekki friðarsamningana. Þeim er tryggður réttur til sætisins með 1. mgr. 4. greinar sm., og með inngöngu sinni í bandalagið mundu þau ganga að sáttmálanum, eins og hann verður þá, þar með þessu ákvæði hans, enda mundu Bandaríkin sjálfsagt aldrei ganga í bandalagið, nema þeim væri tryggt fast sæti í ráðinu.

Það mátti þegar í öndverðu búast við því, að fleiri stórveldi en þessi fimm kynnu að setja það skilyrði fyrir inngöngu sinni í Þjóðabandalagið, að þau fengju fast sæti í ráðinu. Samkvæmt frumhugmyndinni um stofnun bandalagsins hlaut það að vera talið ákjósanlegt, að öll eða sem flest menningarriki gerðust félagar þess. Þess vegna gat verið heppilegt að hafa opna leið til að fjölga föstu sætunum, án þess að til breytinga á sáttmálanum samkvæmt 26. gr. hans þyrfti að koma. Því er ráðinu sjálfu veitt í 2. mgr. 4. gr. sm. heimild til að fjölga föstu sætunum þar með samþykki meiri hluta þingsins. Þýskaland sótti um inngöngu í Þjóðabandalagið með því skilyrði, að það fengi fast sæti í ráðinu. Þá var heimildin til fjölgunar föstu sætanna notuð, enda hefur Þýskaland haft þar fast sæti síðan 8. sept. 1926, er það gekk í bandalagið.

En auk þess að innganga nýs stórveldis í bandalagið gat gert fjölgun föstu sætanna í ráðinu ákjósanlega, mátti búast við því, að fleiri kynnu að gera kröfu til fasts sætis, meðal annars til að draga úr áhrifum stórveldanna. Þetta hefur líka orðið reyndin. Bæði Spánn og Brasilía hafa gert kröfuna sér til handa, en hvorugt hefur fengið henni framgengt.

Ef einhver stórveldanna, sem nefnd eru í upphafi 1. mgr. 4. gr. sm., ganga úr bandalaginu, þá verður sæti þeirra í ráðinu að standa autt, alveg eins og sæti það, sem Bandaríkjunum var ætlað. Japan tilkynnti áform sitt um úrgöngu 27. marz 1933. Ef stórveldi þetta heldur fast við það áform sitt, þá verður autt sæti þess. Ef Japan gengur aftur í bandalagið, þá getur það eflaust tekið þar aftur sæti sitt í ráðinu beinlínis samkvæmt orðum sáttmálans, og mætti því ekki skipa það öðrum.

Ef aðili, sem hefur fengið fast sæti í ráðinu samkvæmt 2. mgr. 4. gr. sm., gengur úr bandalaginu — Þýskaland tilkynnti úrsögn sína 14. október 1933, — þá er vafasamt, hvernig um það sæti færi. Á það að standa autt, eða má skipa

öðrum í það? Sá er munur á þessu tilviki og hinu fyrra, að orð sáttmálans hafa ekki tryggt þeim, er fast sæti fékk eftir 2. mgr. sm., það sæti. Réttur þess aðilja byggist á ákvörðun ráðs og þings. Það virðist því svo, sem ráð og þing geti ákveðið það hverju sinni, hvort sætið skuli standa autt handa aðilja, ef hann gengur aftur í bandalagið, eða láta annan hafa það.

Þann möguleika mætti líka orða, að skipa mætti í fast sæti, er það losnar, til bráðabirgða, þannig að sá aðili, er í það settist, yrði að vikja, ef hinn gengi aftur í bandalagið. Þetta mætti ef til vill styðja við analogiu 1. gr. reglnanna um kjör í lausu sætin í ráðinu, ef þau losna (Sjá 2. hér að neðan). Þetta hefur þó ekki verið gert um sæti Bandaríkjanna, svo að ekki er líklegt, að það yrði annars gert.

Ef öll stórveldin gengju úr bandalaginu, þá er líklegt, að það yrði sama sem slit á félagsskapnum, því að þá hætti hann að allmiklu leyti að ná tilgangi sínum. Ef hann héldi allt að einu áfram, þá yrðu föstu sætin auð, nema skipað yrði í þau til bráðabirgða, eins og orðað var hér að framan, eða sáttmál-anum yrði breytt að þessu leyti.

Allir þeir meðlimir bandalagsins, sem sæti eiga í ráðinu, hafa sömu réttindi og skyldur þar að öðru leyti. Hitt er annað mál, að fulltrúar stórveldanna, sem hafa þar fast sæti, standa betur að vígi en hinir, bæði vegna þess, að stórveldin verða jafnan áhrifameiri en smærri ríkin, og svo af því, að fulltrúar stórveldanna verða, að öðru jöfnu, kunnugri mál-unum og starfsaðferðum ráðsins en hinir, sem nýir eru þar.

2. Það hefur verið eitt erfiðasta viðfangsefni þingsins að ákveða tölu lausu sætanna í ráðinu, hverir félaganna skyldu hverju sinni fá þau, hversu langt kjörtímabilið skyldi vera, endurkjör í ráðið o. s. frv. Þinginu er í 1. mgr. 4. gr. fengið vald til að ákveða kjörtímabilið og hverir verði valdir hverju sinni og í 2. mgr. s. gr. vald til að samþykkja fjölgun lausu sætanna og til að setja reglur um endurkjör. Það mátti búast við því frá byrjun, að allmikill reipdráttur yrði um lausu sætin, og að tillögur mundu koma fram þeim til fjölgunar, einkum í sambandi við kröfu um fjölgun föstu sætanna. Það hefur og verið nokkuð deilt um það, eftir hvaða reglum kjósa skyldi í lausu sætin. Komið hefur til orða að hafa kjörtímann mjög stuttan, jafnvel ekki nema eitt ár, og að aðiljar fengju lausu sætin eftir röð, svo að allir ættu von á að fá að skipa þau með vissu millibili. Einnig hefur komið fram tillaga um það, að

ákveðin tala aðilja, eftir því í hvaða álfum þeir eru, gætu allt af átt ákveðna tölu sæta í ráðinu, svo sem Ameríku-rikin annars vegar, Asíu- og Afríku-rikin hins vegar. Þá hefur það verið orðað, að þeir aðiljar skyldu hverju sinni kosnir, er ætla mætti mestu skipta þau málefni, sem hverju sinni eru efst á baugi, eða líklegastir væru til að leysa þau. Engin bindandi regla hefur þó verið sett um þetta, heldur einungis samþykkt ósk eða álit um það árið 1924, að tillit verði tekið til legu aðilja á hnettinum, þjóðkvisla, trúarbragða, menningar og auðæfa. En annars er þinginu í sjálfs vald sett, hvernig það hagar þessu máli.

a. Í 1. mgr. 4. gr. sm. eru lausu sætin í ráðinu upphaflega ákveðin *fjögur*. Þingið átti að velja í þau, en þar til kjör gæti þar farið fram fyrsta sinni, skyldi Belgía, Brasilía, Spánn og Grikkland skipa þau. Fyrsta þingkjörið fór svo fram 1920. Í september 1922 samþykkti ráðið samkvæmt heimildinni í 2. mgr. 4. gr. sm. að fjölga lausu sætunum í *sex*, eftir tillögu fulltrúa Bretlands og Frakklands. Ástæðan var talin sú, að erfiðara væri að skipta lausu sætunum réttilega milli félaganna eftir að þeir væru orðnir svo margir, meðan þau væru svo fá, enda skipti það stórveldin ekki miklu, þótt fjölgað væri, með því að einróma samþykki þarf venjulega í ráðinu til þess, að lögleg ályktun verði þar gerð. Þingið samþykkti að lokum fjölgunina, enda þótt hún mætti nokkurri mótspyrnu. Sumir óttuðust meðal annars, að ráðið yrði óstarfhæfara, ef lausu sætunum yrði fjölgað. Árið 1926, þegar föstu sætunum var fjölgað vegna inngöngu Þýskalands í bandalagið, kom aftur fram krafa um fjölgun lausu sætanna, jafnframt kröfu Spánar og Brasilíu um fast sæti. Fjölgun lausu sætanna náði loks samþykki þingsins í sept. 1926 um *tvö*. Urðu nú lausu sætin *nú* og föstu sætin *fimm*, er Þýskaland bættist í hópinn, eða *fjórtán alls*, og hefur svo verið síðan.

b. Eins og sagt hefur verið, kys þingið í lausu sætin í ráðinu. Kosningin fer fram eftir reglunum í 21. og 22. gr. þingskapa þess (11. gr. III. B. 1. að ofan). Um kjörið voru annars settar reglur, samkvæmt heimildinni í 2. mgr. bis í 4. gr. sm., með ályktun þingsins 15. sept. 1926. Kosningin gildir til þriggja ára, þannig að hvert ár velur reglulegt þing þrjá aðilja, og hefst kjörtími þeirra þegar að lokinni kosningu, og endar þann dag, er ný kosning fer fram í sætið að þremur árum liðnum. Ef aðili sleppir sæti sínu, t. d. af því að hann fer úr bandalaginu, áður en kjörtími hans er liðinn, fer fram

aukakosning í stað hans á næsta þingi eftir að sætið losnaði, og gildir sú kosning að eins til loka kjörtíma þess, er sætinu sleppti.

Um endurkjör í ráðið hafa löngum orðið erfiðleikar, því að sæti í ráðinu hafa þótt eftirsóknarverð, og endurkjörs því einnatt verið óskað. En endurkjör verður vitanlega til að bægja öðrum frá setu í ráðinu. Þó hefur ekki þótt rétt að útiloka endurkjör með öllu, en sú takmörkun er sett, að enginn getur orðið endurkjörinn fyrir næsta kjörtímabil eftir lok kjörtíma hans, nema þingið samþykki það, annaðhvort á kjörtímabilinu eða á lok þess, með $\frac{2}{3}$ atkvæða. Sjálfur verður aðili að beiðast skriflega endurkjörs og fá forseta beiðnina í hendur í síðasta lagi kveldið fyrir þann dag, er kosningar eiga að fara fram. Þingið gerir svo út um málið, án þess að það sé lagt til nefndar. Aldrei mega fleiri en þrír aðiljar, endurkjörnir með þessum hætti, eiga samtímis sæti í ráðinu. Ef fleiri en svo hafa beiðzt endurkjörs, eru að visu greidd atkvæði um þá alla, en sá eða þeir, er færst atkvæði fær, ganga þá frá.

Þrátt fyrir þessi ákvæði um kjörtímabil og endurkjör, getur þingið ákveðið með $\frac{2}{3}$ atkvæða hve nær sem er, að kosið verði í öll lausu sætin í ráðinu, og skal þingið þá setja reglur um kjörið. Þingið getur með öðrum orðum „leyst upp“ lausu sætin. Til þessa kemur þó víst varla, nema nauðsynlegt þætti að neyta heimildarinnar í 2. mgr. bis í 4. gr. sm. til að setja nýjar reglur um kjör í lausu sætin.

3. Nú kann að vera farið með mál í ráðinu, sem sérstaklega varðar einhvern bandalagsféлага, sem ekki á þar sæti, og skal þá veita honum kost á að taka þar sæti, meðan mál hans er þar meðhöndlað, 5. mgr. 4. gr. sm. Fulltrúi hans tekur þá að eins þátt í meðferð þess máls. Ef mál varðar fleiri félaga, sem ekki eiga sæti í ráðinu, skal þeim báðum eða öllum veittur kostur á að sitja fund. Ef deila er milli félaga bandalagsins og aðilja utan þess, á að bjóða félaga bandalagsins sæti í ráðinu, en um hinn segir ekki. Ef hann undirgengst meðferð ráðsins á málinu, sbr. 17. gr. sm., þá hafa skilmálar um það verið gerðir, og má þá vel vera, að aðili hafi fengið rétt til að taka sæti í ráðinu, eins og hann væri félagi.

Það getur stundum orkað tvímælis, hvort mál sé svo vaxið, að ástæða sé til að nota 5. mgr. 4. gr. sm. Verður ráðið að skera úr því, væntanlega með einföldum meiri hluta eftir 2. mgr. 5. gr. sm. Aðili hefur að sjálfsögðu *málfrelsi* í ráðinu og

lillögurétt. Um *atkvæðisrétt* hans hefur þótt vafasamara. En þetta virðist eiga að fara með sama hætti og þegar mál aðilja, sem sjálfur á sæti í ráðinu, eru tekin þar til meðferðar. Það mun vera aðalreglan, að aðili hafi atkvæðisrétt, sbr. 6. og 7. mgr. 16. gr. og 4. mgr. 16. gr. c. contr. Aðalreglan er, að einróma samþykki þarf til að taka löglega ályktun í ráðinu. Ef aðili ætti þá allt af atkvæðisrétt, þá gæti hann jafnan með atkvæði sínu einu ónýtt allar ályktanir. Þegar ráðið gerir að eins tillögur, sem aðili á ekki að vera bundinn við, þá skiptir þetta ekki miklu máli. En þegar aðili á að verða bundinn við ályktun ráðsins, t. d. ef hann hefur beinlinis falið því að gera um það, þá væri fráleitt, að hann gæti ónýtt gerð ráðsins með atkvæði sínu. 5. mgr. 4. gr. hefur ekki sjaldan verið notuð. Það er auðvitað ekki nauðsynlegt til notkunar hennar, að nokkur deila sé fyrir hendi, þó að svo hafi oftast verið, þegar farið hefur verið eftir henni.

III. Ráðið setti sér þingsköp á fundi sínum í Róm í maí 1920. Til samþykktar þingsköpum nægir einfaldur meiri hluti eftir 2. mgr. 5. gr. sm. Ný þingsköp setti ráðið sér 26. maí 1933, og eru þau nú í gildi.

1. Um rétt og skyldu til þingsóknar má vísa í 8. gr. II. A. og III. A. Hver meðlimi ráðsins sendir að eins einn fulltrúa, og hefur eitt atkvæði. Formönnum nefnda og nefndarmönnum, t. d. hermálanefndarinnar föstu, sérfræðingum og starfsmönnum bandalagsins, má veita aðgang að ráðsfundum til að gefa þar skýringar, 13. gr. þingsk. Ekkert segir í sáttmálanum um það, hversu margir þurfi að sækja fundi ráðsins, svo að það verði ályktunarfært. Það hefur líklega verið gert ráð fyrir því, að meðlimir þess mundu yfir höfuð sækja fundina, og svo hefur yfirleitt verið. Í 8. gr. þingsk. er þó sú regla sett, að ráðið megir ekki ræða eða gera ályktanir um mál, nema meira en helmingur meðlima þess hafi fulltrúa á fundi. Í þessu sambandi er vafasamt, hvort reikna skal með aðilja, sem ætla að fara úr bandalaginu, meðan tveggja ára fresturinn er að liða. Nú t. d. á þetta við Japan, ef til vill Þýskaland og Mexíkó, svo að spurningin er, hvort reikna skuli með 14 í ráðinu eða 11, og telja meira en helming 8 eða 6. Öruggara virðist að telja þá ekki með, er hafa tilkynnt úrsögn sína.

2. Eftir 3. mgr. 4. gr. sm. á ráðið að *koma saman*, þegar nauðsyn ber til, og að minnsta kosti einu sinni á ári. Fyrsta sinni átti forseti Bandaríkjanna að kveðja ráðið til fundar. Það var orðin föst venja, að ráðið kæmi saman að minnsta

kosti þrisvar á ári, en oft kom það oftár saman, t. d. 11 sinn-um árið 1920. Samkvæmt nýju þingsk. á ráðið að halda fundi fjórum sinnum á ári, 3. mánudag í janúar, 2. mánudag í maí, 3. dögum fyrir þingið og enn jafnskjótt sem kjör til ráðsins hefur farið fram á þinginu. Svo skal aukasamkomur halda eftir kröfu eins eða fleiri meðlima bandalagsins, sbr. 1. mgr. 11. gr. sm., og eftir ákvörðun forseta ráðsins, t. d. vegna mála eftir 15., 16. eða 17. gr. sm. Forseti getur og frestað samkomu eða flýtt um viku, ef þess er heiðzt, og lætur hann framkvæmdarstjóra tilkynna það viðkomendum í tækan tíma. Forseti síðustu samkomu kallar þá næstu saman, en ef hans missir við, þá sá, sem var forseti næst á undan, og svo koll af kolli. Framkvæmdarstjóri kveður ráðið saman eftir 1. mgr. 11. gr. sm.

3. *Samkomustaður* ráðsins er á heimili bandalagsins, en meiri hluti ráðsins getur ákveðið annan stað, 3. mgr. 4. gr. sm., 2. gr. þingsk. Eftir að heimili bandalagsins var ákveðið í Genf, hefur ráðið venjulega haldið þar fundi sína, en þó stundum annarstaðar (í Brüssel, París, London).

4. *Forsetadæmið* kemur til skiptis á meðlimi ráðsins eftir upphafsstaf í heiti þeirra á frönsku og í stafrófsröð. Stýrir því sinn maður hverri samkomu, reglulegri sem aukasamkomu. Ef forseti forfallast, meðan samkoma stendur yfir, er valinn forseti til bráðabirgða. Framkvæmdarstjóri er einnig til aðstoðar ráðinu, 4. mgr. 6. gr. sm., og skrifstofa bandalagsins. Síðasti forseti ráðsins annast milli samkomna þess þau mál, er að kalla, þar á meðal nauðsynlegar ákvarðanir um fjármálefni, er svo verða lagðar fyrir þing, ef það á úrlausn þeirra, kvaðningu til næstu samkomu o. s. frv.

5. Framkvæmdarstjóri gerir *skrá yfir mál þau*, sem ætlazt er til, að til umræðu komi, og samþykkir forseti hana. Þar skulu talin öll slík mál og svo framsögumenn (rapporteurs) þeirra, ef unnt er. Skrána skal venjulega senda meðlimum ráðsins að minnsta kosti 3 vikum fyrir fund, nema dagskrá fjórðu samkomunnar, því að þá eru meðlimir ráðsins viðstaddir á þinginu, og ráðið heldur þá samkomu fyrirvara-laust. Breytingar á málaskrá skal tilkynna meðlimum ráðsins, en samþykkt er hún til hlitar á fyrsta fundi. Ráðið getur þó bætt nýjum málum á skrá, sem má þá ekki ræða fyrr en á næsta fundi.

6. Ráðið setur venjulega ekki nefndir úr sínum hópi til að athuga málin, heldur er þeim eftir efni sínu dreift á fulltrú-

ana, sem svo eftir athugun, ef til vill með sérfræðingum, gefa skýrslu um þau til ráðsins. Með þessum hætti fær sami maður samkomu eftir samkomu til athugunar samskonar mál. Stundum eru honum þó fengnir meðráðamenn (*rapporteurs adjoints*) tveir, og er þeim þá stundum öllum beinlínis falin lausn málsins, t. d. fjárhagsmál Ungverjalands 1924. Þesskonar þriggja manna nefnd fær þá stundum umboð ráðsins til að gera allt, sem það hefði mátt gera. — Um *fundarmálið* gildir sama og um fundarmál þingsins. Álit og skýrslur eru prentaðar og sendar fulltrúum venjulega 48 stundum áður en viðkomandi mál kemur til umræðu. Þær þarf ekki að lesa upp, að tillögum undanteknum, nema óskað sé.

7. Fundir ráðsins eru venjulega haldnir í *heyrenda hljóði*, en það getur þó brugðið af þeirri reglu, og jafnan skal fundur vera fyrir luktum dyrum, ef hann varðar einstakan mann, t. d. kjör framkvæmdarstjóra. Umræður um dagskrá, birting trúnaðarmála og byrjunar-umræður um mál, sem þykir óheppilegt, að komið til vitundar almennings, fara einnig fram á lokuðum fundi. Skrifstofan heldur gerðabók. Skulu fulltrúar hafa athugað ræður sínar ákveðnum tíma eftir að þeir hafa fengið þær. Fundargerðir eru venjulegast birtar í *Journal Official* bandalagsins, en ráðið getur þó ákveðið að geyma þær óbirtar á skrifstofunni.

8. Eftir 1. mgr. 5. gr. sm. þarf *einróma samþykki* fulltrúa til þess, að lögleg ákvörðun (*décision*) verði gerð á fundum ráðsins, nema sáttmálinn eða aðrar heimildir láti öðruvísi um mælt. Ástæður fyrir þessari reglu eru hinar sömu sem sagt var um þingið (11. gr. III. 6.).

Undantekningar frá þessari reglu eru bæði í sjálfum sáttmálanum (A) og í öðrum heimildum (B).

A. Undantekningar samkvæmt sáttmálanum eru þessar:

1. Um „*matters of procedure*“ gildir sama regla, samkvæmt 2. mgr. 5. gr. sm., sem um þingið (sjá yfir höfuð 11. gr. III. 6. A. 1.), þar undir reglan um skipun rannsóknarnefnda. Reglan um „*matters of procedure*“ er endurtekin í 9. gr. þingsk. ráðsins. Ráðið verður að skera úr vafa um það, hvað sé „*matters of procedure*“, með samsvarandi hætti sem þingið. Almennt þarf að eins einfaldan meiri hluta um þessi mál, en undantekningar eru gerðar í 14. gr. þingsk. um afbrigði frá þingsköpum og um breytingar á þeim. Þarf hér $\frac{3}{4}$ atkvæða.

2. Þegar ráðið gerir skýrslu um mál samkvæmt 6. og 7. mgr. 15. gr. sm., þá eru ekki talin með atkvæði aðilja sjálfra.

3. Þegar taka skal ákvörðun um brottvikningu félaga úr bandalaginu samkvæmt 4. mgr. 16. gr., þá skal ekki telja atkvæði hans með atkvæðum hinna, enda þótt hann sé á fundi. Það er áður talað um það (II. 3. að framan), hve nær aðili geti ekki haft áhrif á það, að lögleg ákvörðun verði tekin, með atkvæði sínu, og verður atkvæði hans þá ekki talið með.

B. Í ráðinu hefur verið sama tillhneiging sem í þinginu til að takmarka almennu regluna í 1. mgr. 5. gr. sáttmálans.

1. Um *óskir, álit eða tillögur, sem ekki hafa bindandi gildi*, hefur hér ekki verið talin þörf á einróma samþykki, fremur en á þinginu. Hitt er annað mál, að ósk o. s. frv. hefur meiri siðferðilega verkun eftir því, sem fleiri fulltrúar hafa samþykkt hana. Og einróma samþykkt tillaga um lausn máls eftir 15. gr. 6. mgr. hefur einnig meira gildi lagalega en tillaga, samþykkt með meiri hluta eftir sömu grein 7. mgr.

2. Um kosningar manna til starfa hefur samskonar reglum verið fylgt í ráðinu sem á þinginu. Reyndar kynni að mega ætla, að ákvæðið í 2. mgr. 6. gr. sm. um kjör framkvæmdarstjóra og starfsmanna skrifstofunnar gerði það að verkum, að það mál skyldi fara eftir 1. mgr. 5. gr. sm., og með því mælir það, að beinlínis er tekið fram, að til kjörs í ráðið þurfi að eins meiri hluta. Ef þetta kjör hefði verið talið „matter of procedure“, þá hefði ekki þurft að setja sérstakt ákvæði um það, því að þá hefði það hlitt reglunni í 2. mgr. 5. gr. sm. Það er þó sjálfsagt valt, að leiða ályktun af 2. mgr. 6. gr. shr. við 2. mgr. 5. gr., því að ekki er vist, að höfundar sáttmálans hafi gagnhugað þetta atriði, heldur hafi þeir sett ákvæðið um kjör í ráðið *ex tuto*, án þess að skoða nákvæmlega samband þess við önnur ákvæði. En söm er þörf á því, að framkvæmdarstjóri verði kjörinn með einföldum meiri hluta, sem meðlimir ráðsins, og aðrir starfsmenn skrifstofunnar, er ráðið samþykkir ráðningu þeirra. Til stuðnings því, að kjör og ráðning þessara manna megi verða með einföldum meiri hluta, má og hér benda á það, að rannsóknarnefndir samkvæmt 2. mgr. 5. gr. eru og valdar með einföldum meiri hluta. Þeirra starf getur þó ekki siður verið þýðingarmikið, t. d. rannsókn á deiluefnum ríkja. Úr því að kjör í lausu sætin í ráðinu og kjör rannsóknarnefnda þessara verður með einföldum meiri hluta, þá verður og bezt samræmi í því, að kjör til annara starfa verði með sama hætti.

3. Það er ekki talin skylda að greiða atkvæði á fundum ráðs fremur en á fundum þings. Sá, er ekki greiðir atkvæði,

verður hér hvorki talinn með né móti tillögu, 9. gr. þingsk.

4. Ef ráðið setti nefnd til athugunar máli, þá mundi ekki heldur verða krafizt einróma samþykkis í nefndinni á tillögum hennar til ráðsins. Sama virðist gilda um tillögur „rapporteurs“, er fleiri en einn er settur til að athuga mál. Þegar ráðið fær „rapporteurs“ sinum framkvæmd máls, í stað þess að hafa hana sjálft, þá virðist sem einróma samþykkis þeirra þurfi til framkvæmdanna, svo framarlega sem einróma samþykkis ráðsins hefði þurft til þeirra.

5. Í ýmsum öðrum heimildum, sérstaklega friðarsamningunum 1919, eru ráðinu falin ýms mál, þar á meðal framkvæmdir á sumum atriðum friðarsamninganna sjálfra, ýmskonar eftirlit o. s. frv. Hér skal nefna:

a. Ráðið gerir með einföldum meiri hluta þær ráðstafanir um stjórn Saarhéraðsins, sem því eru faldar samkvæmt 49. gr. viðbótarinnar við 50. gr. Vers. samninganna.

b. Ráðið kýs með einföldum meiri hluta nefnd til eftirlits með afvopnun Þýskalands, Austurrikis, Búlgaríu og Ungverjlands, samkvæmt friðarsamningunum við þessi ríki (213. gr. Vers. samn., 159. gr. St. Germain samn., 104. gr. Neuilly samn. og 143. gr. Trianon samn.).

c. Samkvæmt sömu samningum (280., 232., 160. og 216. gr.) tekur ráðið ákvörðun með einföldum meiri hluta um það, hvort ýms ákvæði um meðferð þegna samherjanna í stríðinu mikla gegn Þýskalandi o. fl. skuli halda áfram gildi sínu lengur en til er skilið í samningunum. Með sama hætti tekur ráðið ákvörðun um breytingar á fjölmörgum fyrir mælum í ákvæðum samninga og yfirlýsinga um meðferð minni hluta þjóðerna í ýmsum löndum (í Þýskalandi 69. gr. Vers. samn., Búlgaríu 57. gr. Neuilly samn., Austurríki 69. gr. St. Germain samn., Ungverjalandi 60. gr. Trianon samn., Póllandi 12. gr. Vers. samn. 1919, Júgoslavíu 11. gr. St. Germain samn. 1919, Tjekkóslóvakíu 14. gr. sama samn., Rúmeníu 12. gr. Parisarsamn. 1919, Armeníu 8. gr. Sèvre samn. 1919 (er aldrei gekk þó í gildi), Grikklandi 16. gr. Sèvre samn. 1920, Tyrklandi 44. gr. Lausanne samn. 1923, Albaníu yfirlýsing 2. okt. 1921, Lithauen yfirlýsing 12. maí 1922, Lettland yfirlýsing 17. júlí 1923, Estland yfirlýsing 17. sept. 1923, allar í Genf, Finnland Álands-eyjasamn. 24. júní 1921). Um sum þessi atriði stendur þó ekki berum orðum neitt um, hvernig ákvörðun skuli tekin.

d. Eftir Álandseyja-samningnum skal ráðið úrskurða,

hvort reglurnar um hlutleysi eyjanna hafi verið haldnar, og hvaða aðgerðir skuli hafðar, ef þær eru brotnar. Ef ekki næst einróma samþykki í ráðinu, getur hvor sammingsaði tekið til þeirra ráða, er $\frac{2}{3}$ hlutar ráðsins koma sér saman um. Svo úrskurðar ráðið, hvort Þjóðabandalagið skuli hlutast til um, ef sjálfstæði Albaníu þykir hætta búin, yfirlýsing ráðsins 9. nóv. 1921. Einnig tekur ráðið með einföldum meiri hluta ákvörðun um framkvæmd eftirlits með rekstri Asíu-járnbrautarinnar á landamærum Grikklands og Búlgariu (107. gr. Lausanne samn.). Sama er um öll efni viðkomandi fjárhagsviðreisn Ungverjalands, um hafnarstjórn borgarinnar Memel og um mál varðandi gríska flóttamenn og skrifstofu þeim til bjargar. Í hinum svonefnda Rímar-samningi, sem gekk í gildi 14. sept. 1926, og gerður var milli Bretlands, Þýskalands, Frakklands, Ítalíu og Belgíu, eru fyrimæli, er fela ráðinu úrlausn mála. Skuldbinda þessir aðilar sig einn fyrir alla og allir fyrir einn til að ábyrgjast, að landamæri milli Belgíu og Þýskalands og Frakklands og Þýskalands skuli haldast, eins og þau voru sett eftir stríðið mikla 1919, og að ákvæði Locarno-samninganna frá 16. okt. 1925 um bann við árásar-ófriði verði óbrigðilega haldin. Ef brot á þessum ákvæðum er talið hafa átt sér stað, skuldbinda aðilar sig til að hlíta ákvæðum ráðsins um það, hvað gera skuli, ef hún er tekin með samþykki allra í ráðinu, nema aðilja sjálfra. Samningur þessi skal vera í gildi, þar til ráðið hefur, eftir beiðni einhvers aðiljanna, samþykkt með $\frac{2}{3}$ atkvæða, að Þjóðabandalagið veiti aðiljum nægilega tryggingu fyrir því, að eigi verði röskun á landamærunum o. s. frv.

9. Um atkvæðagreiðslu fer yfirhöfuð sem á fundum þingsins. Leynilega atkvæðagreiðslu skal jafnan hafa, ef mál varðar einstaka menn eða réttindi þeirra. Um þýðingu atkvæðagreiðslu og afstöðu fulltrúa til ráðsins og umbjóðanda sinna má yfir höfuð vísa til þess, sem sagt er um samskonar efni í 11. gr. III. 6. B. 5.

IV. Um *verkahring* ráðsins má fyrst geta þess, að sama höfuðákvæði gildir þar um sem um þingið, eftir 4. mgr. 4. gr. sm., með því að þessi málsg. er, að breyttu breytanda, samhljóða tilsvareandi ákvæði um þingið í 3. mgr. 3. gr. sm. Má því vísa hér til almennu athugasemdanna um starfsvið þings og ráðs í 11. gr. IV. 2. Hér skal nefna stuttlega þau mál, sem ráðinu eru sérstaklega falin í sáttmálanum eða annarstaðar. Talningin getur þó varla orðið tæmandi, því að ráðinu eru

faðin svo mörg störf í hinum og þessum heimildum á við og dreif.

Ráðið er skipað færri mönnum en þingið. Þetta gerir ráðið starfshæfara, að öðru jöfnu, og fljótvirkara. Ráðið kemur oft-
ar saman en þingið. Ráðið getur því tekið vandamálin til með-
ferðar svo að segja jafnskjótt og þau koma upp, og haldið
áfram meðferð þeirra nokkurn veginn eftir því, sem þörf
gerist. Þess vegna hefur ráðið aðstöðu til að hafa meiri áhrif
á gang vandamála þeirra margra, sem svo að segja árlega
koma fyrir, og stundum þurfa skjótra aðgerða. Áhrif banda-
lagsins standa því og falla að miklu leyti með áhrifum og
valdi ráðsins. Gengi bandalagsins mun langmest fara eftir
því, hvort því tekst höfuðverkefni sitt, að afstýra ófriði, en
þar á ráðið eftir öllu skipulagi bandalagsins langmestan þátt
að hverju sinni. Og í því efni verða mestu kröfurnar gerðar
til ráðsins, meðal annars af því, að þar hafa stórveldin tekið
sér fast sæti.

Verkefnum ráðsins má til glöggvunar skipta í ýmsar greinir
eftir því, hver störfín eru:

A. Störf, er varða skipulag og starfsemi Þjóðabandalagsins
og stofnana, sem starfa í sambandi við það:

a. Ráðið hefur ákvæðisvald um heimilisfang Þjóðabanda-
lagsins, 2. mgr. 7. gr. sm.

b. Um störf ráðsins í sambandi við þing Þjóðabandalags-
ins visast til 11. gr. II. 2. og 3. og III. 1., 2., 4. og 7.

c. Störf um skipulag ráðsins sjálfs, sjá II. og III. að framan.

d. Störf varðandi skrifstofu bandalagsins, sjá 13. gr. að
neðan.

e. Afskipti af vinnumáladeildinni, sjá 15. gr. að neðan.

f. Störf viðkomandi Haagdóminum, sjá 16. gr. að neðan.

g. Um afskipti ráðsins af fjármálum bandalagsins, sjá 17. gr.

h. Ráðið getur ákveðið, að skrifstofur eða nefndir sam-
kvæmt 3. mgr. 24. gr. sm. verði kostaðar af bandalaginu, sjá
nánar 25. gr. V. að neðan.

i. Ráðið hefur eftirlit með hinum „teknisku“ stofnunum
bandalagsins samkvæmt ályktun ráðsins 19. maí 1920 og
þingsins 9. des. s. á.

j. Ráðið kveður til þeirra milliríkjastefna, sem haldnar eru
að tilhlutun Þjóðabandalagsins, og samningar gerðir á þeim
standa undir vernd þess. Sem dæmi slíkra stefna má nefna
samgöngumálastefnuna í Barcelona 1923, fundina í Genf 1930
og 1931 um samræming vixil- og tékkalaga.

j. Ráðið getur látið skrifstofu bandalagsins safna og dreifa út upplýsingum um málefni, sem alþjóða þýðingu hafa og samningar hafa verið gerðir um, ef aðilar óska, og þessi efni eru ekki fengin alþjóða skrifstofum eða nefndum til meðferðar, 2. mgr. 24. gr. sm.

B. Störf, er varða beinlínis framkvæmd verkefna þeirra, er Þjóðabandalagið hefur tekið að sér.

1. Störf, er varða friðarmálin.

a. Ráðið á að gera áætlun um herbúnað félaga bandalagsins, og ef sú áætlun er samþykkt, verður ekki frá henni vikið, nema ráðið samþykki, 2. og 4. mgr. 8. gr. sm.

b. Ráðinu er falið að reyna að finna leiðir til að bæta úr ágöllum, sem taldir eru vera á hergagnagerð einstakra manna, 5. mgr. 8. gr. sm.

c. Ef ráðizt er á land eða sjálfstæði félaga samkvæmt 10. gr. sm., á ráðið að benda á leiðir til að koma í framkvæmd ábyrgð þeirri, sem félagar bandalagsins hafa á sig tekið samkvæmt sömu grein.

d. Ráðinu ber að koma saman svo fljótt sem unnt er, ef styrjöld er komin upp eða er yfirvofandi, og reyna að afstýra henni eða stöðva hana, 11. gr. 1. mgr. sm.

e. Ráðið skal rannsaka deiluefni milli félaga bandalagsins eftir 15. gr. sm. og reyna að finna ráð til að leysa þau. Og ef deila kemur upp milli annara ríkja, skal ráðið einnig láta þær til sín taka eftir 17. gr.

f. Í ýmsum heimildum er ráðinu fengið úrlausnarvald í deilumálum, og er það þá *gerðardómur*. Dæmi slíks má nefna samninginn milli Þýskalands og Póllands um Efri-Slesíu 15. maí 1922. Eftir honum eiga ákvæði í verzlunaratvinnulöggjöf hvors ríkis varðandi þegna þeirra í hvoru landinu að sæta úrskurði ráðsins. Með því að það á eftir sáttmálanum sbr. 15. og 17. gr., að jafna deilur bæði milli félaga bandalagsins og annara, þá er ekki líklegt, að það muni skorast undan að gerast gerðardómari samkvæmt milliríkjasamningum. Slíkt væri í ósamræmi við aðalverkefni bandalagsins. Hitt er annað mál, að reglan um einróma samþykki til ályktana ráðsins er óheppileg í þessu sambandi, en ekki er annað, en að ákveða í samningunum, að meiri hluti geti löglega ráðið úrslitum, enda hefur þesskonar ákvæði einatt verið sett í slíka samninga, sbr. III. B. 5. að ofan.

g. Hér til má enn nefna, að ráðið skipar gerðardómara eða formann gerðardóms í ýmsum málum eftir samningum þar

að lútandi, eða eftir ályktun sjálfs sin, svo og nefndir til rannsóknar ýmsum efnum eða úrlausnar, bæði samkvæmt friðarsamningunum 1919 og friðarsamningunum við Tyrkland í Lausanne 1923 o. fl.

h. Aðgerðir ráðsins eftir 2. mgr. 16. gr. sbr. 17. gr. sm. varða og friðarmálin, því að þær miða til þess að bæla niður þegar byrjaða styrjöld.

2. *Ráðið hefur á hendi margskonar störf framkvæmdar-eðlis*, bæði samkvæmt sáttmálanum og öðrum heimildum.

a. Ráðið gerir samninga um mandötin, að svo miklu leyti sem þeir hafa ekki verið áður gerðir með samkomulagi milli félaga Þjóðabandalagsins, og hefur eftirlit með stjórn mandatanna, 7. og 9. mgr. 22. gr. sm.

b. Eftir 45. gr. Vers. samninganna skal Saar-dalurinn vera fyrst um sinn til 1935 undir yfirstjórn Þjóðabandalagsins. Ráðið nefnir 5 manna nefnd til að stjórna héraði þessu, einn franskan, annan þýzkan og þrjá annara þjóða menn. Íbúar héraðsins halda þýzkum þegnrétti, en kolanámurnar reka Frakkar og hafa arð þeirra upp í hernaðarskaðabæturnar, sem Þýzkaland átti að greiða Frakklandi eftir stríðið. Árið 1935 skal fara fram atkvæðagreiðsla um það, hvort íbúarnir vilji heldur, að héraðið sameinist aftur Þýzkalandi, eða hverfi til Frakklands, eða haldi áfram að vera undir Þjóðabandalaginu. Stjórnarnefndin skal árlega senda ráðinu skýrslu um stjórn sína á héraðinu og hagi þess. Ráðið og stjórnarnefndin eiga að vera óhlutdrægir aðiljar, er jafni deilur milli Frakklands og Þýzkalands út af héraðinu. Ef héraðsbúar kjósa að hverfa aftur til Þýzkalands, á ráðið að úrskurða ýms efni milli landa þessara í sambandi við það, meðal annars um afhendingu kola úr námum þar til Frakklands.

c. Samkvæmt Vers. samningunum var borgin Danzig gerð að friborg svo nefndri. Þjóðabandalagið ábyrgist stjórnfrelsi borgarinnar. Ráðið nefnir henni *yfirborgarstjóra* (High commissioner), sem gefur ráðinu árlega skýrslu sína um stjórn borgarinnar og hagi hennar. Pólland fer með utanríkismál hennar undir eftirliti ráðsins, sem og getur bannað borginni hverskonar samningagerðir við önnur ríki, ef þær þykja óheppilegar. Deilumál milli Póllands og borgarinnar úrskurðar ráðið. Loks skipar ráðið formann nefndar, sem fer með hafnarmál borgarinnar.

d. Ráðið hefur ýmiskonar störf með höndum, er varða fjár-

hagsmál Austurríkis, Ungverjalands, Estlands, Grikklands, Búlgaríu og Danzig.

e. Verndun minni hluta þjóðerna. Sjá að framan III. 8. c.

f. Störf til hjálpar flóttamönnum grískum, búlgörskum, assýriskum og kaldeiskum.

g. Ráðið sker úr því, hvort samningar, gerðir á milliríkja-stefnum, sem starfa í skjóli bandalagsins, skuli lagðir fyrir stjórnir ríkja, sem ekki hafa tekið þátt í samningagerðinni, til undirskriftar og samþykktar, hvenær birta skuli skýrslur um undirskrift, samþykki eða staðfestingu slíkra samninga.

13. gr.

Skrifstofa Þjóðabandalagsins (the permanent secretariat).

Þing Þjóðabandalagsins og ráð koma að eins saman á ákveðnum tímum, og geta því ekki unnið dagstörf, er framkvæma þarf óslitið. Eins og starfsemi bandalagsins var hugsuð, þegar gengið var frá sáttmálanum, og eins og hún hefur orðið í framkvæmdinni, er einsætt, að ekki verður komið af án fastrar skrifstofu til þess að fara með dagleg störf, undirbúa málin til ráðs og þings, safna skýrslum og vinna úr þeim, um málefni, sem til verkefna bandalagsins teljast. Starfsemi og álit bandalagsins hlýtur líka allt af að fara nokkuð eftir því, hvernig skrifstofan rækir störf sín, og þetta er aftur undir framkvæmdarstjóranum mikið komið, og þeim, sem honum ganga næstir um stjórn skrifstofunnar. Henni má vel jafna við stjórnarskrifstofur í ákveðnu landi, en af þeim lík-leika, sem þar er á milli, skal þó varast að draga ályktun um reglur eða störf skrifstofunnar. Skipulag Þjóðabandalagsins er svo sérstakt, að menn verða að gera sér sjálfstæða grein fyrir hverju einu, eins og það er, bæði eftir settum reglum og eðli stofnananna sjálfra.

Í 2. gr. sm. segir, að föst skrifstofa skuli vera til aðstoðar þingi og ráði. Og samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sm. skal skrifstofan vera á heimili Þjóðabandalagsins. Eins og fyrr segir, var skrifstofan þegar flutt til Genf, er heimili bandalagsins var ákveðið þar.

Sáttmálinn hefur að eins fáar reglur um skrifstofuna. Þingi og ráði hefur aðallega verið ætlað að setja reglur um hana og starfsmenn hennar eftir því sem þörf krefði, enda

erfitt að sjá það fyrr en smám saman, hvernig hentast mundi að koma þeim málum fyrir. Það er þó svo mælt í 1. mgr. 6. gr. sm., að fyrir skrifstofunni skuli vera *framkvæmdarstjóri* (secretary-general) og framkvæmdarstjórar (secretaries) og annað starfsfólk (personnel), svo sem nauðsyn beri til.

II. *Framkvæmdarstjórin*. 1. Í viðbót II. við sáttmálann var ákveðið, að nafngreindur enskur maður, Sir Eric Drummond, skyldi verða framkvæmdarstjóri Þjóðabandalagsins. Hann hefur verið það síðan í upphafi og til 1. júlí 1933, er hann slepti stöðunni samkvæmt uppsögn sinni. Í stað hans hefur verið ráðinn vara-framkvæmdarstjórin, franskur maður, Avenol að nafni. Ráðið á að velja framkvæmdarstjóran, en þingið staðfestir þó valið, sem fyrr segir, 2. mgr. 6. gr. sm. Framkvæmdarstjóri vinnur samskonar heit sem aðrir starfsmenn skrifstofunnar, áður en hann tekur við starfanum. Það má sjálfsagt gera ráð fyrir því, að framkvæmdarstjórin verði helzt tekinn frá einhverju stórveldanna, enda þótt orð hafi stundum fallið í þá átt meðal félaga bandalagsins, að þau ættu engin forréttindi að hafa í þessu efni. Starfið er sjálfsagt afarvandasamt að mörgu leyti og útheimtir þekkingu, lægni og festu. Ráðningartími framkvæmdarstjóra er ekki ákveðinn í sáttmálanum, en þingið ákvað hann 1932 10 ár. Tið mannaskipti í stöðu þessari eru sennilega ekki heppileg. Um lausn frá henni eru engin fyrir-mæli heldur í sáttmálanum. Sjálfur getur framkvæmdarstjóri sagt upp stöðunni með sex mánaða fyrirvara, en af bandalagsins hálfu verður honum ekki sagt upp ráðningartímann, nema hann hafi verulega brotið af sér. Framkvæmdarstjórin er hæst launaður allra starfsmanna bandalagsins. Árslaun hans eru 90 þúsundir gullfranka, auk risnufjár.

2. Framkvæmdarstjórin hefur margvísleg störf með höndum, sem ekki verða talin tæmandi. Á hann er hrúgað öllum mögulegum störfum, eins og sýslumenn á Íslandi. Nokkur helztu störf hans skulu hér talin:

a. Hann er fyrst og fremst yfirstjórnandi skrifstofunnar, með öllum hennar deildum og greinum. Eftir 3. mgr. 6. gr. sm. ræður hann starfsmenn skrifstofunnar, að áskildu samþykki ráðsins. Það sá þó þegar 1921, að ekki væri ástæða til að bera undir það allar starfsmannaráðningar, og gerði það því samþykkt um það, að framkvæmdarstjóri mætti ráða til fullnustu alla starfsmenn, sem ekki hefðu yfir 8000 gullfranka

eða £ 400 í árslaun. Aðrar ráðningar verður að bera undir ráðið. Þessi ályktun ráðsins fer að vísu í bága við orð 3. mgr. 6. gr. sm., en nauðsyn hefur eflaust þótt á að takmarka þau með þessum hætti. Með sama hætti ætti þá framkvæmdarstjóri að geta vikið starfsmönnum frá stöðunni, ef þeir gerðu sig óhæfa til hennar, t. d. fremdu eitthvert hegningarvert athæfi. Brot starfsmanna á embættisskyldum dæmir dómur (sjá siðar), og að sektardómi gengnum, getur framkvæmdarstjóri sjálfsagt swift starfsmenn stöðu sinni, ef ráðningin heyrir að öllu undir hann. En jafnvel þótt hún liggi undir samþykki ráðsins, þá virðist líklegt, að framkvæmdarstjóri mundi geta sett þá af um stundarsakir. Framkvæmdarstjóri semur árlega skrá yfir alla starfsmenn skrifstofunnar, sem er birt opinberlega, þjóðerni þeirra og laun. Hann gefur starfsmönnum skirteini til þess, að þeir geti notið forréttinda sinna í Svisslandi og fengið vegabréf hjá svisslenzkum stjórnarvöldum.

b. Framkvæmdarstjóri er aðstoðarmaður þings bandalagsins og hefur ýmsum störfum að gegna í sambandi við það (Sjá 11. gr. II. 3, III. 1., 2., 3., 5.—7.).

c. Framkvæmdarstjóri kallar ráðið saman eftir 1. mgr. 11. gr. sm. Annars er hann einnig aðstoðarmaður ráðsins samkvæmt 4. mgr. 6. gr. sm. og hefur mörgum störfum að gegna í sambandi við það (Sjá 12. gr. III. 2., 5., 7). Hann gefur ráðinu einnig skýrslu um störf skrifstofunnar milli funda ráðsins og um framkvæmdir hennar á ályktunum ráðsins.

d. Um störf framkvæmdarstjórans í sambandi við fjármál bandalagsins vísast til 17. gr. að neðan.

e. Um störf hans varðandi vinnumálastofnunina, sjá 15. gr. að neðan.

f. Afskipti hans af málum Haagdómsins, sjá 16. gr. að neðan.

g. Framkvæmdarstjórinn er milliliður milli Þjóðabandalagsins og ríkisstjórna, einstaklinga eða stofnana. Til hans koma því fyrst umsóknir um inngöngu í bandalagið og tilkynningar um úrsögn úr því, kröfur til bandalagsins um að taka mál til meðferðar o. s. frv.

h. Þar að auki eru framkvæmdarstjóra falin ýms störf í samningum milli ríkja og öðrum heimildum, sem of langt yrði upp að telja.

Um framkvæmdarstjóra gilda annars reglurnar um starfsmenn skrifstofunnar, eftir því sem þær geta átt við.

III. *Aðrir starfsmenn á skrifstofu Þjóðabandalagsins*. 1. Alls eru taldir um 600 starfsmenn á skrifstofu bandalagsins. Um þá eru fyrirmæli í reglugerð fyrir starfsmenn bandalagsins frá 1931. Skipun í stöður þessar hefur oft verið rædd, bæði á fundum ráðs og þings. Það má vist telja nokkurn veginn samkomulag um það, að í stöðurnar eigi ekki að skipa með sérstöku tilliti til þjóðernis manna, að skipa eigi í þær til nokkuð langs tíma, að starfsmennirnir eigi að skoða sig starfsmenn Þjóðabandalagsins, en ekki fulltrúa neins ákveðins ríkis, að þeir eigi að geta gert sér fulla von um að hækka í stöðunum, eftir því sem þær losna, og að svo sé við þá gert, að þeir séu nokkurn veginn jafntryggir, eins og ef þeir væru samsvarandi starfsmenn einhvers ríkis. Við ráðningu starfsmannanna hefur framkvæmdarstjóri sér til aðstoðar nefnd starfsmanna og aðra slíka nefnd til ráðagerða, er stofna skal nýjar stöður, leggja niður stöður eða gera aðrar breytingar á starfstilhögun. Skriflegur samningur er venjulega gerður um ráðningar, og ráðning er venjulega til ákveðins tíma, en hún er svo að þeim tíma liðnum eftir atvikum framlengd. Allir starfsmenn skrifstofunnar eiga að vinna skriflegt heit um það að rækja starfann með þagmælsku, trúmennsku og samvirkusemi. Það er berum orðum tekið fram, að þeir séu „fonctionnaires internationaux“ og megi ekki biðja um fyrirskipanir né taka við fyrirskipunum frá nokkurri ríkisstjórn eða valdi utan bandalagsins, og að þeir lúti framkvæmdarstjóranum og beri gagnvart honum ábyrgð embættisgerða sinna. Bannað er þeim að taka við nokkrum heiðurstitli eða heiðursmerki, meðan þeir eru í þjónustu bandalagsins, nema fyrir störf, er þeir hafa áður unnið en þeir komu í hana. Það er sérstaklega brýnt fyrir þeim að rækja samvirkusamlega einkaskyldur sínar og að gæta vandlega laga og réttar þess lands, sem þeir dveljast í. Einnig er þeim bannað að taka við eða rækja nokkurt starf, sem að áliti framkvæmdarstjórans er ósamrímamlegt stöðu þeirra, eða gefa sig fram til nokkurs stjórnsmálastarfs í landi sínu. Þeir eiga að gæta ítrustu þagmælsku um allt, sem þeir komast að sem starfsmenn bandalagsins, enda mega þeir ekki birta rit um málefni þess né halda fyrirlestra um þau eða gefa að öðru leyti óbirtar upplýsingar um þau, nema í embættisnafni eða samkvæmt leyfi framkvæmdarstjóra. Þeim er og venjulega bannað að tala eða rita opinberlega um þau stjórnsmálefni, sem á dagskrá eru hverju sinni.

Ef ekki er öðruvísi samið, þá er reglan sú, að hvor um sig getur sagt upp stöðunni með sex mánaða fyrirvara. Það er og mælt, að starfsmenn eiga venjulega að láta af stöðu sinni, þegar þeir hafa náð sextugs aldri. Svo getur framkvæmdarstjóri sagt manni upp, ef hann verður ófær vegna sjúkdóms til starfans, en þá fær hann venjulega leyfi fyrst um tíma, meðan reynt er um bata.

Hjálparsjóður var stofnaður handa starfsmönnum, þar á meðal starfsmönnum vinnumálaskrifstofunnar og Haag-dómsins. Til sjóðsins gjalda starfsmenn 5% af launum sínum mánaðarlega, og sömu upphæð lagði bandalagið sjálft til fyrir hvern starfsmann. En með nýju starfsmannareglugerðinni er stofnaður *eftirlaunasjóður* fyrir sömu starfsmenn, og gengur hjálparsjóðurinn inn í hann. Starfsmenn ráðsins eftir 1. jan. 1931 til að minnsta kosti 7 ára greiða í sjóð þenn 5—6½% af launum sínum mánaðarlega. Þeir, sem skipaðir voru fyrir þann tíma, geta og orðið þátttakendur í þessum sjóði. Æðstu starfsmenn skrifstofunnar hafa þó nokkra sérstöðu í þessum efnum. Þing bandalagsins velur þrjá menn í stjórn sjóðsins, framkvæmdarstjóri einn, forstjóri vinnumálaskrifstofunnar einn og starfsmenn, er greiða í sjóðinn, tvo. Starfsmennirnir fá eftirlaun úr sjóðnum, er þeir láta af stöðu sinni, eftir aldri sínum og embættisaldri, og örorkubætur, ef þeir sleppa starfanum vegna slysa, er þeir hafa orðið fyrir í framkvæmd hans. Loks fá ekkjur starfsmanna eftirlaun, hækkandi eftir barnafjölda, og foreldra-laun börn starfsmanna.

2. Eins og fyrr segir, eru svisslenzkir dómstólar ekki bærir að dæma mál um ágreining milli starfsmanna bandalagsins og þess út af störfum þeirra og hegðun í starfinu. Og enginn dómstóll nokkurs annars ríkis er heldur bær að dæma slík mál. Það vantaði því alveg úrskurðarvald um þessi mál, t. d. um réttmæti uppsagnar, brottvikningar úr stöðu o. s. frv. Fyrir því hefur þing bandalagsins sett 26. sept. 1927, með viðbót síðar, reglur um dómstól til að skera úr þessum málum (tribunal administratif). Dómurinn er skipaður þremur mönnum, er sinn sé af hverju þjóðerni, og jafnmörgum varamönnum. Skipar ráðið dómendur til þriggja ára í senn. Dómendur kjósa sér sjálfir formann og varaformann. Dómurinn fer með mál út af brotum á ráðningarsamningum, út af kröfum um bætur vegna sjúkdóms eða slysa, er starfsmaður hefur orðið fyrir í framkvæmd starfa síns, og um eft-

irlaun. Allir, sem slíkar kröfur telja sig hafa, geta borið þær undir dóminn. Afl atkvæða ræður úrslitum, og úrlausnum dómsins verður ekki áfrýjað.

IV. 1. Starfsmönnum skrifstofu Þjóðabandalagsins er skipt í þrjár deildir (divisions):

Fyrsta deild, sem aftur er skipt í tvær undirdeildir:

a-deild: Í henni eru: Framkvæmdarstóri, nú tveir vara-framkvæmdarstjórar (deputy secretaries-general) og undir-framkvæmdarstjórar (undir-secretaries-general), 10 deildarstjórar (directors of sections) og einn féhirðir (treasurer). Þessir starfsmenn eru einu nafni nefndir *aðalstjórn skrifstofunnar*. Vara- og undirframkvæmdarstjórnir hafa hver 60 þús. gullfranka í árslaun, en hinir 41 þúsund.

b-deild: Í henni eru 180 starfsmenn með frá því lægst 12 þús. gullfranka og hæst 28 þús. árslaunum, ýmsir skrifstofustjórar, fulltrúar, ráðunautar, túlkar og skjalabýðendur o. s. frv.

Önnur deild: Hér eru ýmsir lægri háttar starfsmenn, skrifstofumenn, hraðritarar o. s. frv., með frá 3500 gullfranka byrjunarlaunum og upp í 16250 gullfranka.

Þriðja deild: Hér koma lægstu starfsmennirnir, svo sem skrifarar, fjölritarar, simamenn, sendiboðar, dyraverðir o.s. frv., með frá 3000 gullfranka byrjunarlaunum og upp í 9000 gullfranka á ári.

Ákveðið hefur verið að lækka laun starfsmannanna, annara en framkvæmdarstjórnanna, um 10% um 2 ár frá 15. sept. 1931 að telja. Risnufé hefur yfirleitt verið lækkað.

V. Skrifstofa Þjóðabandalagsins skiptist í margar deildir eftir störfum þeim, sem þar eru unnin. Yfirlit yfir deildir og starfsgreinir skrifstofunnar gefur bezta hugmynd um það, hvert bákn hún er orðin, og hversu margþætt og margskonar störf Þjóðabandalagið hefir með höndum:

A. *Skrifstofa framkvæmdarstjórans* (bureau du secrétaire général). Þar starfa 5 menn alls, auk framkvæmdarstjórans. Skrifstofan aðstoðar framkvæmdarstjórnann um þau störf, sem honum eru sérstaklega falin.

B. *Skrifstofa lögfræðiráðunauts Þjóðabandalagsins* (bureau du conseiller juridique). Auk lögfræðiráðunautsins, sem stýrir skrifstofunni, eru þar 19 æðri og lægri starfsmenn. Skrifstofan á að veita framkvæmdarstjóra, laganefnd þingsins og ráðinu lögfræðilegar leiðbeiningar og sérfræðinga í lagaefnum, svo og öðrum nefndum, sem starfa að lagaefnum, svo sem

nefndinni, er hefur kerfun þjóðaréttar að verkefni. Skrifstofan sér einnig um skrásetningu og útgáfu milliríkjasamninga samkvæmt 18. gr. sm.

C. *Skrifstofa vara-framkvæmdarstjóra* (bureau du secrétaire général adjoint). Þar starfa 5 lægriháttar starfsmenn, og er unnið þar í þágu hinna „teknisku“ hjálparstofnana bandalagsins.

D. *Skrifstofa undir-framkvæmdarstjóra* (bureau du sous-secrétaire général). Þessi skrifstofa hefur með höndum innri stjórn skrifstofunnar. Á sjálfri skrifstofunni vinna 17 menn, en undir hana heyra:

1. *Fjárhirzlan* (trésorerie). Þar er skrifstofa féhirðis, skipuð, auk hans, 4 starfsmönnum, og undirbýr hún fjárhagsáætlun bandalagsins og hefur umsjón með fjárreiðum þess. Undir henni eru aftur tvær skrifstofur: *Gjaldkeraskrifstofan*, skipuð 9 starfsmönnum, og *Endurskoðunarskrifstofan*, skipuð 8 mönnum.

2. *Skrifstofa fyrir innri málefni aðalskrifstofunnar* (services intérieurs). Hún vinnur í þarfir nefnda og milliríkja-stefna. Henni er skipt í tvær deildir. Starfa 10 menn í skrifstofu þessari. Í sambandi við hana standa aðstoðarskrifstofur í París og London, er halda stöðugu sambandi við aðalskrifstofu bandalagsins í Genf.

3. *Skrifstofa fyrir almennan rekstur skrifstofu Þjóða-bandalagsins* (services centraux). Henni er skipt í þessar undirdeildir:

a. *Hraðritunardeild*, sem aftur greinist í tvær undirdeildir og er skipuð 74 starfsmönnum.

b. *Fjölritunardeild*, sem er skipuð 33 starfsmönnum.

c. *Skjaladeild*, skipuð 34 starfsmönnum. Þar eru merkt og flokkuð öll skjöl, sem ætluð eru þingi, ráði eða til skrifstofunnar eiga að fara, til meðlima bandalagsins eða annara. Öll skjöl eiga að fara gegnum þessa deild.

d. *Deild fyrir ýms störf* (services divers), svo sem læknisþjónusta, símaþjónusta, pósthjónusta, teiknarar, 11 starfsmenn alls.

4. *Skrifstofa skjalþýðenda og túlka* (services des documents), með tilheyrandi hraðriturum, 40 starfsmenn alls. Skrifstofan skiptist í enska og franska undirdeild.

5. *Skrifstofa fyrir birtingu rita og prentun*. Þar vinna 39 starfsmenn.

6. *Skjalasafnið*. Þar vinna 21 starfsmaður. Þar eru skrá-

sett, flokkuð og geymd öll skjöl, er skrifstofunni berast og frá henni fara. Undir skjalaverði starfar deild 8 manna, er vinnur að skrá yfir útgefin rit.

7. *Bókasafnið*. Þar vinna 22 starfsmenn. Bókasafnið er handbókasafn mikið, milli 100 og 200 þúsund bindi. Þar eru öll rit, sem Þjóðabandalagið hefur gefið út, og stofnanir, sem til þess teljast, handbækur i hverskonar fræðigreinum, alfræðibækur, orðabækur, blöð, tímarit, lög allra þjóða, eftir því sem þau koma út, o. s. frv. Þótt safnið sé fyrst og fremst ætlað til afnota i þarfir Þjóðabandalagsins, stendur það þó opið öllum, sem hafa meðmæli frá einhverjum kunnnum manni eða stjórnarvöldum lands síns.

E. Þá koma hinar ýmsu *deildir* (sections), sem vinna að málefnum þeim, er Þjóðabandalagið hefur tekið að sér. Þær eru þessar:

1. *Deild fyrir framkvæmdarmál og verndun minni hluta þjóðerna* (sections des commissions administratives et des minorités). Þar starfa 16 menn. Þangað koma mál, er varða friborgina Danzig, Saarhéraðið, ýms mál varðandi skipti grískra og tyrkneskra þegna og grískra og búlgarskra milli viðkomandi ríkja, og verndun minni hluta þjóðerna i löndum þeim, er bundin eru við samninga þar um (Sjá 12. gr. III. B. 4. c.). Deildin undirbýr þessi mál fyrir nefnd minni hluta þjóðerna, er ráðið skipar, og fyrir ráðið sjálft.

2. *Mandata-deildin* (section des mandats). Í henni eru 11 starfsmenn. Hún undirbýr og afgreiðir fyrir föstu mandatanefndina, ráð og þing þau mál, er varða stjórn mandatanna, sbr. 22. gr. sm., og þau mál, er snerta þrælahald. Hún annast og undirbúning rita og skýrslna um þessi efni.

3. *Deild, er hefur til meðferðar mál varðandi ópíum og þjóðfélagsmál* (section du trafic de l'opium et des questions sociales). Þessi deild skiptist i tvær undirdeildir:

a. *Deild, er hefur verzlun og framleiðslu ópíums til meðferðar*, og er til aðstoðar ráðgjafarnefnd i ópíum-málum og 5. nefnd þings bandalagsins.

b. *Deild, er hefur þjóðfélagsmálin til meðferðar*. Hún er til aðstoðar barnaverndarnefnd Þjóðabandalagsins (comité de la protection de l'enfance), nefnd, er hefur til meðferðar mál um sölu kvenna og barna (comité de la traite des femmes et des enfants), og 5. nefnd bandalagsþingsins. Í deild þessari starfa alls 19 manns.

Í sambandi við deild þessa stendur *skrifstofa hinnar föstu*

óþíumnefndar (bureau du comité central permanent de l'opium), þar sem 5 menn starfa.

4. *Afvoðunardeildin* (section du désarmement). Þar eru 14 starfsmenn. Þessi deild er til aðstoðar föstu hermálanefndinni, nefndum þeim, er undirbúa milliríkjastefnu í afvoðunarmálum og á að undirbúa samninga varðandi hergagnagerð einstakra manna. Loks skal deildin athuga herbúnað Þýskalands, Austurríkis, Búlgariu og Ungverjalands samkvæmt viðeigandi greinum í friðarsamningunum.

5. *Upplýsingadeildin* (section d'information). Í deild þessari starfa 52 menn, að miklu leyti fyrirverandi blaðamenn frá ýmsum löndum. Þessi deild semur tilkynningar um störf bandalagsins og greinir um það og veitir blaðamönnum og öðrum upplýsingar um þau. Deildin hefur nokkurs konar *föst útibú* í París, London, Róm, Tokio og Berlin. Ennfremur hefur deildin fasta bréffélaga í mörgum öðrum löndum, einkum í Mið- og Suður-Ameríku, og í sambandi þar við er *sérstök skrifstofa* í Genf, er annast sambandið við rómönsku löndin í Ameríku, með 3 starfsmönnum.

6. *Fjármáladeildin* (section financière et des recherches économiques). Þar vinna 43 menn. Hún er til aðstoðar fjármálastofnuninni og sérnefndum hennar, fjármálastefnum og 2. nefnd þingsins. Deild þessi gefur og út fjölda rita um fjármálefni, svo sem *mánaðarlegar hagskýrslur* (Bulletin mensuel de statistique) á frönsku og ensku, *skýrslu um þjóðbanka og peningagengi síðan fyrir stríð* (memorandum sur les monnaies et des banques centrales), *skýrslu um fjárhagi nálega allra ríkja í Evrópu og margra annara ríkja* (memorandum sur les finances publiques), *skýrslu um útgjöld til hernaðar* (dépenses budgétaires pour la défense nationale), *skýrslu um greiðslujöfnuð og verzlunarjöfnuð fjölda ríkja* (memorandum sur les balances des paiements et sur les balances du commerce extérieur), *árlegar alþjóða hagskýrslur* (annuaire statistique international), *skýrslur um framleiðslu og verzlun* (memorandum sur le production et le commerce) og *skýrslur um verzlunarbanka* (memorandum sur les banques commerciales).

7. *Þjóðhagfræðadeild* (section des relations économiques). Þar eru starfsmenn 21. Hún er þjóðhagsstofnun bandalagsins, sérstökum nefndum og milliríkjastefnum um þjóðhagsmál, svo og 2. nefnd bandalagsins, til aðstoðar. Hún gerir skýrslur um störf nefnda og milliríkjastefna um þessi mál o. fl.

8. *Samgöngumáladeild* (section des communications et du transit). Þar starfa 14 manns. Hún aðstoðar samgöngumálastofnun bandalagsins og nefndir eða millirikjastefnur, sem með þessi mál fara að tilhnutun bandalagsins, svo og 2. nefnd þingsins, að svo miklu leyti sem þessi mál koma til hennar.

9. *Heilbrigðismáladeild* (section d'hygiène). Þar eru 40 starfsmenn. Þessi deild aðstoðar heilbrigðismálastofnun bandalagsins og framkvæmir ályktanir hennar. Hún gefur og út ýmsar skýrslur um farsóttir og alþjóða heilbrigðisskýrslur árlega (annuaire sanitaire international).

10. *Deild fyrir menntamál og menningar og fyrir millirikjaskrifstofur* (section de coopération intellectuelle et des bureaux internationaux). Deild þessari stjórnar einn undirframkvæmdarstjórnanna með sérstakri skrifstofu, þar sem starfa 3 menn. Í deildinni eru annars 8 starfsmenn. Þessi deild aðstoðar nefndina til samvinnu um menningu og menntamál og aðrar nefndir, sem eru í sambandi við hana. Hún skal og annast sambandið við hinar ýmsu millirikjaskrifstofur, sem Þjóðabandalagið hefur tekið yfirstjórn á, sbr. 1. mgr. 24. gr. sm., og gefur út skýrslur um störf þeirra stofnana, sem hún vinnur fyrir.

11. *Stjórnsmáladeildin* (section politique). Einn framkvæmdarstjórinn er forstjóri þessarar deildar, með skrifstofu, þar sem vinna 2 menn. Deildin, sem annars er skipuð 12 mönnum, á að fylgjast með því markverðasta, sem gerist í stjórnmálum, þar á meðal deilumálum einstakra ríkja, og aðstoðar sérstaklega 6. nefnd bandalagsþingsins.

VI. Þjóðabandalagið hefur, auk áður nefndra rita, allmikla bókaútgáfu með höndum. Meðal rita þessara má nefna:

Journal Official, mánaðarrit með skýrslum um gerðir ráðsins, með fylgiskjölum, á frönsku og ensku og með viðbót með skýrslu um gerðir þingsins (Actes de l'Assemblée).

Monthly Summary, mánaðaryfirlit um störf bandalagsins, gefið út á 6 málum.

Series of Treaties, safn millirikjasamninga, sem skrásettir eru og birtir samkvæmt 18. gr. sm.

Upplýsingadeild skrifstofunnar gefur þar að auki út smám saman fræðirit handa alþýðu manna um bandalagið og einstök störf þess. Svo eru eftir hendinni gefnar út skrár yfir rit þau, sem bandalagið hefur gefið út og fæst hún ókeypis eftir beiðni.

VII. Yfirlitið um einstakar greinir og deildir skrifstofunnar

er að miklu leyti tekið eftir *Árbók Þjóðabandalagsins 1931* (Annuaire de la Société des Nations 1931). Yngri árbók var ekki komin á söfn í Kaupmannahöfn, þegar þetta var skrifað, haustið 1933. Sennilega hefur því eitthvað breyzt um manna-skipan á skrifstofunni, en varla neitt, sem máli skiptir hér, nema fjölgun framkvæmdarstjóranna, enda sýnir fjárhags-áætlun bandalagsins fyrir 1933, að engar verulegar breytingar muni hafa orðið, engar breytingar, sem hafi í för með sér breytingar á svip skrifstofunnar.

Framanskráð yfirlit mun sýna í aðaldráttum, hversu mörg og yfirgripsmikil störf Þjóðabandalagið hefur að sér tekið. Á þinginu og víðar hafa ósjaldan komið fram raddir um það, að kostnaðurinn af skrifstofunni væri fullmikill, að manna-haldið mundi eitthvað mega minnka og ýmislegt spara, en hvort sem þessar athugasemdir hafa verið á rökum byggðar eða ekki, þá hefur ekki tekizt að draga úr kostnaðinum, svo að verulegu nemi. Það er auðsætt, að gott skipulag og gott eftirlit muni þurfa til þess, að allir hlutar þessarar miklu vélar vinni vel og trúlega saman.

14. gr.

Hjálparstofnanir Þjóðabandalagsins.

I. Eins og getur í 10. gr. V., hefur Þjóðabandalagið sett upp ýmsar hjálparstofnanir til að vinna að þeim málum, sem það hefur tekið að sér. Þessar stofnanir rannsaka og undirbúa málin eftir þeim gögnum, sem deildir skrifstofunnar safna. Starf hjálparstofnana þessara verður svo grundvöllur undir sumum störfum ráðs og þings bandalagsins. Sumar þessara stofnana hafa líka beinlínis framkvæmdarvald í ákveðnum málum. Hér verður sett stutt yfirlit yfir hjálparstofnanir þessar:

II. Fyrst koma hinar svonefndu „*teknisku*“ stofnanir *bandalagsins* (organisations techniques). Þessar stofnanir eru stofnaðar af ráðinu samkvæmt ályktunum þingsins, og eru yfirleitt *fastar* stofnanir, sem starfa sjálfstætt undir eftirliti ráðsins. Þær eru þrjár að tölu:

A. *Þjóðhags- og fjármálastofnunin* (organisation économique et financière). Hún er stofnuð og starfar samkvæmt ályktun ráðsins 27. okt. 1920 og ályktun þingsins 9. des. s. á. o. fl. og greinist í tvær deildir: *Fjármáladeild* (comité fin-

ancière) og *Þjóðhagsdeild* (Comité économique). Þær starfa venjulega hvor í sínu lagi, en hafa þó stundum sameiginlega fundi.

1. *Fjármáladeildin* er nú skipuð 14 meðlimum, sem ráðið nefnir til óákveðins tíma. Þeir eru kjörnir meðal kunnáttumanna um fjármál, háttsettra manna í fjármálaskrifstofum, forstjóra stórbanka og fjármálafræðinga svonefndra. Þeir eiga ekki að skoða sig sem fulltrúa neinnar ríkisstjórnar eða stefnu, heldur sem algerlega óvillhalla starfsmenn bandalagsins. Deildin skal vera ráði og þingi til aðstoðar í fjármálum. Hún kemur venjulega saman þrisvar sinnum á ári í Genf, nokkrum dögum fyrir samkomu ráðsins, en aukafundi getur hún haldið eftir þörfum. Deildin athugar sérstaklega þau mál, er ráðið hefur beiðzt rannsókna hennar og álita um, og lætur svo ráðinu í té álit og tillögur. Þessar *undirnefndir* standa í sambandi við fjármáladeildina:

a. *Gullnefndin* (délégation d'or), sem er skipuð 11 mönnum, þar af 5 meðlimum fjármáladeildar og 6 sérfræðingum, er hún velur. Nefndin rannsakar gullverðið og áhrif þess á fjárhag þjóðanna.

b. *Landbúnaðarnefnd* (délégation pour le credit agricole). Hún er skipuð 8 mönnum, 5 úr fjármála- og þjóðhagsdeildunum, 1 úr alþjóða landbúnaðarstofnuninni í Róm og 2 sérfræðingum. Nefndin undirbýr og gerir tillögur um alþjóðar landbúnaðarlána stofnun. Samningur um þessa stofnun var gerður í Genf 21. maí 1931, en er ekki genginn í gildi.

c. *Talfræðinganefnd* (Comité d'experts statisticiens), skipuð 12 mönnum, 1 úr Þjóðhagsdeild, 1 frá alþjóða landbúnaðarstofnuninni í Róm og 10 sérfræðingum. Hún á að rannsaka og gera tillögur um tilhögun hagskýrslna.

d. *Skattamálanefnd* (Comité fiscal), skipuð 14 mönnum. Þar af nefnir ráðið 12, en fjármáladeildin nefnir 2. Nefndin er ráðunautur ráðsins um skattamál.

Í sambandi við fjármáladeildina eða störf hennar standa enn nokkrar stofnanir, er starfa í sambandi við lánastarfsemi Þjóðabandalagsins:

1. Austurríki sneri sér til bandalagsins 1922 vegna fjárhagsvandræða sinna. Tókst að útvega landinu lán, 26 milj. sterlingspunda, eftir að fjármáladeildin hafði undirbúið málið. Átta ríki gengu í ábyrgð fyrir láninu, og hafa þau sett sinn *trúnaðarmanninn hvert í nefnd* til eftirlits með fjármálum Austurríkis, þar til lánið er fullgreitt (comité de contrôle des

états garants de l'emprunt). Ennfremur hefur bandalagið sett 3 trúnaðarmenn sína til eftirlits fjárhags Austurríkis (fidéicommissaires pour l'emprunt Austrichien).

2. Árið 1922 leitaði Ungverjaland aðstoðar Þjóðabandalagsins til viðreisnar fjárhag sínum. Tókst að útvega landinu 10 milj. sterlingspunda lán, en ráðið setti af sinni hálfu 3 manna nefnd til eftirlits með fjármálum landsins (fidéicommissaires pour l'emprunt Hongrois).

3. Í Lausanne-samningnum 1923 var svo mælt, að griskir þegnar skyldu flytjast úr löndum Tyrkja og tyrkneskir þegnar úr löndum Grikkja. Fyrir þessar sakir flýðu um 1 milj. 400 þúsund Grikkja úr löndum Tyrkja, með þeim, sem þegar höfðu flúið eftir að Tyrkir höfðu tekið Smyrnu 1922. Gríska stjórnin var í miklum vanda stödd, er taka skyldi við svo miklum fjölda manna fyrirvaralaust að kalla. Hún beiddist því hjálpar bandalagsins. Lán hafa verið útveguð til að leysa vandamál þetta, 1924 og 1928, samtals 18 milj. 700 þús. sterlingspund. Vegna þessa hefur verið sett *eftirlitsnefnd með fjármálum Grikklands* (fidéicommissaire pour l'emprunt d'établissement de réfugiés Grecs 1924 et pour l'emprunt de stabilisation grèque et d'établissement des réfugiés 1928). Svo hefur þjóðbankinn griski kjörið sér, eftir samkomulagi við fjármáladeildina, *ráðunaut* til aðstoðar í fjármálum landsins. Enn starfaði sjálfstæð stofnun á vegum Þjóðabandalagsins að því að fá grískum flóttamönnum samastað og atvinnu (office autonome pour l'établissement de réfugiés Grecs) til ársloka 1930.

4. Frá því í stríðinu og einkum eftir það hafði Búlgaría orðið að taka við um 220 þús. flóttamönnum, er höfðu orðið að fara úr heimalandi sínu vegna styrjaldarinnar eða samkvæmt samningum milli Búlgaríu og annara ríkja. Af þessum ástæðum sneri Búlgaría sér til bandalagsins um hjálp. Það hefur tekizt að útvega lán tvisvar sinnum (1926 og 1928) til að koma flóttamönnum þessum fyrir og útvega þeim atvinnu. *Nefnd* hefur verið sett af hálfu bandalagsins í þessu skyni (commissariat pour l'établissement des réfugiés Bulgares), *nefnd til gæzlu fjármála* landsins (fidéicommissaire pour l'emprunt), og *ráðunaut* handa þjóðbanka Búlgaríu hefur ráðið einnig sett í samráði við stjórn landsins.

5. Árin 1925 og 1927 varð bandalagið að hjálpa friborginni Danzig og útvegaði lán í því skyni. Þess vegna hefur ráðið skipað trúnaðarmann af hendi bandalagsins til að hafa gæzlu

á fjármálum borgarinnar (fidéicommissaire pour l'emprunt municipal 1925 et 1927 de la ville libre de Danzig).

6. Enn fékk Estland lán 1927 fyrir atbeina Þjóðabandalagsins. Þess vegna hefur ráðið einnig sett þar *trúnaðarmann* til gæzlu á fjármálum landsins (fidéicommissaire pour l'emprunt Estonien).

2. *Þjóðhagsdeild* er skipuð 15 mönnum af ýmsum þjóðernum, sérfræðingum á sviði þjóðhagsfræðinnar. Ráðið nefnir þá til þriggja ára í senn. Þeir eiga og að skoða sig eingöngu starfsmenn bandalagsins. Þeir eru ekki endurkjörnir, heldur skulu koma í þeirra stað menn af öðrum þjóðernum, en sjálfir verða þeir bréffélagar deildarinnar, sem vera skulu ráðinu til aðstoðar um þjóðhagsmál, einkum um skipti ríkja á því sviði. Deildin kemur saman þrisvar til fjórum sinnum á ári í Genf, og getur tekið til meðferðar hvert mál, sem henni þykir hlýða, innan sins verkahringis. Hún getur og sett undirnefndir eftir þörfum til rannsókna einstökum málum, en slíkar nefndir eru ekki fastar. Nefndir hafa verið settar til að athuga tollmál og reglur um inn- og útflutning dýra til varnar við útbreiðslu dýrasjúkdóma og til að athuga fjárhag landbúnaðarins. Af verki þessarar deildar er kominn samningur um tollskrár 3. nóv. 1923 og um innflutning húða 11. júlí 1926.

3. Til „teknisku“ stofnunarinnar telst *ráðgjafarnefnd* (comité consultatif), sem skipuð er mönnum frá 25 ríkjum, bæði meðal félaga bandalagsins og annara. Eru það sérfræðingar í iðjumálum og iðnaðar, verzlun, landbúnaði, fjármálum, verkamálum, samvinnufélagsskap o. s. frv. Skipar ráðið þessa nefnd. Nefndarmenn eru milli 50 og 60 talsins. Ráðið ákveður fundi nefndar þessarar eftir tillögu formanns hennar og framkvæmdarstjóra bandalagsins.

B. *Samgöngumálastofnunin* (organisation des communications et du transit). Hún er stofnuð með hliðsjón af e-lið 23. gr. sm. til þess að greiða fyrir samvinnu milli ríkja um samgöngur og aðstoða þing og ráð á því sviði. Starfsdeildir hennar eru tvær: 1. *Alþjóða samgöngumálastefna* og 2. „*Teknisk*“ *ráðgjafarnefnd*.

Auk félaga Þjóðabandalagsins, hafa tekið þátt í stofnun þessari ýmsir aðilar utan bandalagsins, svo sem Bandaríkin, Sovjet-Rússland, Tyrkland og Mexíkó, áður en þessi tvö siðastnefndu ríki gengu í bandalagið.

1. *Alþjóðasamgöngumálastefnan* (conférence générale des communications et du transit) er skipuð fulltrúum, sem taka

þátt í samgöngumálastofnuninni, eða stefnan sjálf býður þátttöku. Einnig getur ráðgjafarnefndin (2) sent þangað fulltrúa til meðráða, enda getur ráðið boðið milliríkjastofnunum eða stofnunum einstakra ríkja að senda þangað menn til ráðuneytis. Stefnan á að taka fyrir samgöngumál ríkja á milli samkvæmt e-lið 23. gr. sm. Hún kemur saman 4. hvert ár í Genf, nema ráðið ákveði öðruvísi, og aukafundi skal halda eftir kröfu meira en helmingis félaga bandalagsins. Stefnan setur sér þingsköp og kys sér forseta. Þar eru rædd störf ráðgjafarnefndarinnar (2), skýrslur skrifstofu bandalagsins um framkvæmdir á ályktunum síðustu samgöngumálastefnu og gerðar ýmsar ályktanir, sumar í tillöguformi (recommendations), þar sem því er beint til aðilja að gera eitthvað, en sumar í samningsformi, er svo verða lagðar fyrir ríkin til staðfestingar eða samþykktar. Frá stefnu þessari eru runnir ýmsir samningar varðandi samgöngur, sbr. 26. gr. III. að neðan.

2. *Ráðgjafarnefnd um samgöngumál* (comité consultatif et technique des communications et du transit) er skipuð af félögum Þjóðabandalagsins að nokkru leyti og af þeim meðlimum samgöngumálastofnunarinnar, sem ekki eru í bandalaginu, að nokkru leyti. Nefndarmenn, sem skipaðir eru af félögum bandalagsins, mega ekki nema meira en þriðjungí félagatölunnar, og samsvarandi er um þá, sem skipaðir eru af aðiljum utan bandalagsins. Þeir félagar bandalagsins, sem skipa fast sæti í ráðinu, skipa jafnan hver sinn nefndarmann. Hinir eru nefndir þannig, að samgöngumálaráðstefnan velur úr þá bandalagsfélaga, er þá skuli skipa, og velur þá hver þeirra einn nefndarmann. Nefndin er ráði og þingi til aðstoðar um samgöngumál, hún undirbýr alþjóðasamgöngumálastefnuna og stendur í sambandi við stjórnir einstakra ríkja um þessi mál. Nefndin kemur saman í Genf, þegar hún telur nauðsynlegt, eða eftir ákvörðun ráðsins. Hún setur sér sjálf þingsköp og kys sér forseta. Afl atkvæða ræður úrslitum. Nefnd þessi setur ýmsar *undirnefndir*, sumar fastar, en sumar lausar, til að athuga einstök málefni. Fastar undirnefndir eru nú 7: *Nefnd hafnarmála og siglinga á höfum, nefnd járnbrautarflutninga, nefnd vatna og fljóta umferðar, nefnd um rafmagnsmál, nefnd flutninga á þjóðvegum, lögfræðinefnd og fjárhagsnefnd*. Lausu nefndirnar hafa margskonar verkefni með höndum, svo sem vitamál, hafnsögu, skipsdrátt, samgönguskýrslur, flugmál o. s. frv.

C. *Heilbrigðismálastofnunin* (organisation d'hygiène) er

sett samkvæmt f-lið 23. gr. sm. og ályktun þingsins 8. sept. 1920 o. fl. Hún greinist í 1. *Ráðgjafarnefnd* (conseil consultatif) og 2. *Heilbrigðismálanefnd* (comité d'hygiène).

1. *Ráðgjafarnefndin* er stofnuð af hinni föstu nefnd alþjóða heilbrigðismálastofnunarinnar í París og er skipuð fulltrúum frá 49 ríkjum til óákveðins tíma, hún er sjálfstæð og hefur aðsetur sitt í París. Hún á að athuga milliríkjasamninga um heilbrigðismál og gera tillögur um slíka nýja samninga og aðstoðar ráð og þing um heilbrigðismál. Hún kemur saman tvisvar sinnum á ári. Forseti hennar er og forseti í 2.

2. *Heilbrigðismálanefndin* er skipuð 16 mönnum til þriggja ára, og skipar ráðgjafarnefndin 9, en ráðið 6. Auk þess eru 8 aukamenn (assesseurs), er ráðið velur. Nefndin stjórnar heilbrigðismálastörfum Þjóðabandalagsins með aðstoð heilbrigðismáladeildar þess, athugar heilbrigðismál þau, er það lætur sig varða og gefur ráði og þingi leiðbeiningar um þau. Hún getur og skipað sérstakar nefndir til rannsóknar á sjúkdómum og heilbrigðismálum. Hún heldur fund að minnsta kosti tvisvar á ári, og að auki, ef ráðið óskar þess eða að minnsta kosti 7 nefndarmanna. Í sambandi við nefnd þessa stendur *skrifstofa í Singapore* með ráðgjafarnefnd 16 manna, og er meðlimur heilbrigðisnefndarinnar formaður þessarar skrifstofu, en annars er hún skipuð fulltrúum frá heilbrigðismálastjórnnum ríkjanna í Austur-Asíu. Auk þess starfar fjöldi *undirnefnda* undir heilbrigðismálanefnd, og munu þær nú vera alls 11, þar á meðal nefnd um sjúkratryggingar, berklavarnir, serum, holdsveiki, kynferðisjúkdóma o. s. frv.

III. Þá koma *fastar ráðgjafarnefndir*, sumar til meðferðar mála, er Þjóðabandalagið hefur að sér tekið, en aðrar til að annast mál um innri stjórn bandalagsins sjálfs. Nefndirnar eru þessar:

A. *Hermálanefnd* (commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes). Hún er stofnuð af ráðinu samkvæmt 9. gr. sm., og er verkefni hennar að undirbúa framkvæmdir á fyrirmælum 2. mgr. 1. gr. og 8. gr. sm., svo og athugun allra mála um her og herbúnað, bæði á landi, í lofti og á sjó. Hver af meðlimum ráðsins skipar 3 menn í nefndina, einn sérfræðing í landhermálum, annan í flotamálum og þann þriðja í flughermálum. Venjulega er og bandalagsfélagi, sem ekki á sæti í ráðinu, boðið að senda í nefndina sömu tölu fulltrúa, ef mál skal ræða þar, sem hann varða sérstaklega. Nefndarmönnum er skipað í undirnefndir

eftir þörfum. Hún heldur fundi eftir kröfu ráðsins, undirnefnda eða fulltrúa einstakra aðilja. Forsetaðemi í nefndinni kemur til skiptis á fulltrúana eftir stafrófsröð umbjóðenda þeirra. Til ályktana þarf almennt einróma samþykki, og er þá eitt atkvæði fyrir hvern aðilja, sem fulltrúa á í nefndinni. Framkvæmdarstjóri nefnir handa nefndinni þrjá skrifara, sem eru kunnáttumenn hver í einhverri áðurnefndri grein hermálanna.

B. *Mandatanefndin* (commission permanente des mandats), sem ráðið hefur stofnað samkvæmt 9. mgr. 22. gr. sm., og skipar 10 mönnum um ótiltekinn tíma, enda skal meiri hluti hennar vera frá aðiljum, sem ekki hafa með höndum nokkurt mandat samkvæmt 22. gr. sm. Nefndarmenn eru ekki fulltrúar neins ríkis sérstaklega og mega ekki heldur hafa á hendi nokkurt starf, er geri þá háða stjórn lands síns. Vinnumálastofnunin getur ennfremur sent fulltrúa sinn á fundi nefndarinnar til þátttöku í málum varðandi vinnumál. Nefndin skal athuga skýrslur mandataranna og gera tilögur sínar til ráðsins út af þeim. Hún heldur venjulega fundi tvisvar á ári, í júní og nóvember, og tekur ákvarðanir með meiri hluta atkvæða, en senda skal ráðinu álit minni hluta, ef þess er krafizt, enda eru ræður fundarmanna prentaðar. Mandatar getur jafnan sent fulltrúa á fundi nefndarinnar, þegar hans skýrsla er tekin til meðferðar. Kvartanir um meðferð á mandati koma jafnan fyrir nefndina, eftir að mandatar hefur fengið tækifæri til að athuga þær.

C. *Alþjóðarnefnd til eflingar andlegri samvinnu* (commission internationale de coopération intellectuelle). Ráð bandalagsins skipar nefnd þessa 15 mönnum ýmsra þjóðerna, er séu kunnir menn á sviði vísinda, lista o. s. frv. Nefndin á að vinna að kynningu manna, er að þessum málum starfa, og stofnana, og efla réttindi þeirra og tryggja. Hún er og framkvæmdarráð alþjóðastofnunarinnar í París til eflingar andlegri samvinnu meðal þegna mismunandi ríkja, og er einnig bandalaginu til ráðuneytis í þessum málum. Hún kemur saman einu sinni á ári, og oftár, ef þörf þykir. Hún kys forseta sinn. Afl atkvæða ræður, og fundargerðir hennar eru birtar.

Margar aðrar nefndir starfa í sambandi við nefnd þessa, svo sem *framkvæmdarráð Parísar-skrifstofunnar* (comité exécutif), sem er skipuð 5 mönnum úr aðalnefndinni og 3 öðrum, og kemur saman fjórum sinnum á ári, *fastanefnd bókmennnta og lista* (comité permanent des lettres et des

arts) og sérfræðinganeindir ýmsar, settar til að athuga ýms mál, og hætta því störfum, er verkefninu er lokið. Loks eru sérnefndir í ýmsum löndum, sem starfa að sömu efnum innan lands og starfa í sambandi við stofnunina í París. Þessar nefndir vinna hver eftir sins lands háttum. Loks er *alþjóða safnaskrifstofan* (office international des musées), sem gefur út timaritíð Museion, í sambandi við nefndina.

D. *Ráðgjafarnefnd til verndar börnum og unglingum* (commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse). Nefnd þessa skipa 12 menn af ýmsum þjóðernum, þar á meðal einn frá Bandaríkjunum, nefndir af stjórnum þeirra ríkja, er ráðið hefur boðið að nefna fulltrúa í nefndina. Hún greinist í tvær undirnefndir: 1. *Kvenna- og barna-sölunefnd* (comité de la traite des femmes et des enfants) og *barnaverndarnefnd* (comité de la protection de l'enfance). Ýmsar góðgerðastofnanir velja og aukamenn í nefndir þessar. Nefndir þessar eru settar með hliðsjón af c-lið 23. gr. sáttmálans. Nefndirnar eiga að hafa eftirlit með því, hvernig milliríkjasamningar um þessi efni eru haldnir, og að aðstoða ráðið í þessum málum. Þær halda venjulega fundi einu sinni á ári eftir kvaðningu framkvæmdarstjóra bandalagsins. Afl atkvæða ræður á nefndarfundum.

E. *Ópíum-nefndin* (commission de l'opium). Ráðið hefur sett þessa nefnd vegna fyrirmæla c-liðar 23. gr. sm., og er hún skipuð 13 mönnum, nefndum af stjórnnum þeirra ríkja, sem ráðið hefur snúið sér til í því skyni. Eru það aðallega menn frá löndum, þar sem ópíum er framleitt og unnið. Auk þess hafa nokkrir aukamenn verið settir vegna sérþekkingar sinnar til að starfa með nefndinni. Hún heldur fund einu sinni á ári í Genf. Afl atkvæða ræður úrslitum.

F. *Önnur ópíumnefnd* (comité central permanent de l'opium) er skipuð af ráðinu samkvæmt ákvæðum ópíum-samninganna í Genf 19. febr. 1925. Hana skipa 8 menn til 5 ára í senn. Hún safnar skýrslum frá aðiljum þeim, sem við ópíum-samninginn eru bundnir, um inn- og útflutning ópíums og getur birt útdrátt úr þeim.

G. *Eftirlitsnefnd fjármála Þjóðabandalagsins* (commission de contrôle). Þingið nefnir 5 menn í nefnd þessa, og 2 til vara, til 3 ára, alla frá löndum meðlima bandalagsins, er ekki skipa sæti í ráðinu. Einn nefndarmanna að minnsta kosti skal vera reyndur fjármálamaður. Nefndin hefur gæzlu á fjármálum bandalagsins og gefur ráði og þingi leiðbeiningar í þeim

(Sjá 17. gr. að neðan). Nefndin velur formann sinn og kemur saman þrisvar sinnum á ári, síðasta sinnið fyrir þingið, og sendir 4. nefnd þess álit sitt.

H. *Niðurfjöfnunarnefnd árgjalda* (commission de repartition des dépenses). Ráðið nefnir 9 menn í nefnd þessa til 3 ára í senn. Hún á að gera tillögur um árgjald nýrra félaga og um breytingar á árgjöldum eldri félaga, þegar því er að skipta.

IV. *Tímabundnar ráðgjafarnefndir* (commissions temporaires consultatives) getur ráð eða þing bandalagsins sett til að fara með ákveðin mál. Starfa nú tvær slíkar nefndir: *Sérfræðinganefnd til að undirbúa kerfun alþjóðaréttar* (comité d'experts pour la codification progressive du droit international) og *undirbúningsnefnd til alþjóða hjálparsambands* (comité préparatoire de l'union internationale de secours).

V. *Framkvæmdarstofnanir* (organisations administratives ou exécutives). Hér til teljast *Saarnefndin*, *yfirborgarstjórnin í Danzig* (sjá 12. gr. IV. C. 2. og 3.) og *skrifstofur til hjálpar flóttamönnum* (sjá að framan II. A. 3. og 4.).

15. gr.

Vinnumálastofnunin.

I. Samkvæmt a-lið 23. gr. sm. eiga meðlimir bandalagsins að leitast við að tryggja mönnum, konum og börnum, sanngjörn og mannúðleg vinnukjör, bæði í sinum eigin löndum og í löndum, er þeir hafa verzlunar eða fjármálaskipti við, og að stofna og halda við nauðsynlegri *milliríkjastofnun* í þessu skyni. Meðal stofnana Þjóðabandalagsins er stofnunar slíkrar þá að engu öðru getið í sáttmálanum. Hinar föstu aðal-stofnanir, þing, ráð, skrifstofa og dómstóllinn í Haag, eru allar nefndar. Ef engin fyrirmæli væru til, nema a-liður 23. gr. sm., um vinnumálin, þá hefði mátt ætla, að sú stofnun, sem fara skyldi með þau, yrði á borð við einhverjar stofnana þeirra, sem nefndar voru í 14. gr. II., er þá lyti ráði og þingi með sama hætti sem þær og hefðu samskonar samband við skrifstofu bandalagsins. En höfundar friðarsamninganna í París 1919 töldu sig verða að gera vinnumálunum betri skil en svo. Í XIII. kafla friðarsamninganna við Þýskaland, Austurríki, Búlgariu og Ungverjaland settu þeir fyrirmæli um vinnumálin. Í upphafi kaflans segir, að Þjóðabandalagið hafi

að takmarki viðhald friðar milli ríkja, en að því takmarki verði ekki náð, án þess að friðurinn sé byggður á grundvelli þjóðfélagslegs réttlætis. Hinsvegar séu kjör allmikils hluta vinnandi fólks ekki byggð á þessum grundvelli, og á meðan svo sé, stafi heimsfriðnum hættu þar af. Þjóðabandalagið hafi sett sér það mark, að vinna að samilegum kjörum alls vinnandi fólks og að vinna á móti atvinnuleysinu, að vinna að verndun kvenna, barna og unglinga, að bættum kjörum öryrkja og gamalmenna úr hópi verkamanna, að viðurkenningu samtakafrelsis, að bættri menntun o. s. frv. Í lokagrein kaflans, 427. gr., eru nánar taldar upp grundvallarreglur, er byggja skuli á eða fást skuli viðurkenndar í framkvæmd: 1. Vinnan skal ekki skoðuð sem almenn verzlunarvara, 2. Frelsi skal vera til alls félagsskapar um öll lögleyfð atriði varðandi vinnumál, bæði meðal vinnuveitenda og vinnuþiggjenda, 3. Verkalaunin skulu vera nægileg til þeirra lífspæginda, sem talin eru hæfa á hverjum stað og tíma, 4. 8 stunda vinnutími á dag, og 48 vinnustundir á viku, skal vera sá vinnutími, er keppa skal að, þar sem sú skipun er ekki þegar komin á, 5. 48 stunda samfleytt hvíld skal vera vikulega, að minnsta kosti, og sé sunnudagurinn þar í, að svo miklu leyti sem unnt er, 6. Vinna barna sé afnumin og takmarka skal svo vinnu unglinga, að þeir fái notið kennslu og náð fullum líkamsþroska. 7. Verkalaun séu jöfn karla og kvenna fyrir jafnverðmæta vinnu, 8. Ekki sé gert upp milli vinnandi manna, sem dveljast löglega í landi hverju, 9. Í hverju landi sé eftirlit með því, að lög og reglur um vinnu séu haldin, og taki konur þátt í því eftirliti.

Með upphafi og endi XIII. kafla friðarsamninganna er þá markað nokkurnveginn hlutverk vinnumálastofnunarinnar. Hún getur yfir höfuð látið sig varða *öll mál, sem líta að kjörum vinnandi fólks, beint og óbeint*, þar með talið landverka-fólk, sjómenn, menn, er andlega vinnu vinna (kennarar, skrifstofufólk o. s. frv.), hjú o. s. frv.

II. Samband vinnumálastofnunarinnar við Þjóðabandalagið er ekki glögg markað. En þó er það allnáðið. Fyrst og fremst eru allir þeir aðilar, sem eru í Þjóðabandalaginu þar með orðnir meðlimir vinnumálastofnunarinnar (387. gr. Vers. samn.), hvort sem þeir hafa staðfest þá samninga eða ekki. Getur því enginn farið í Þjóðabandalagið, án þess að gerast um leið meðlimur vinnumálastofnunarinnar. Þjóðabandalagið skal taka á fjárhagsáætlun sína þá fjárhæð, sem vinnumálastofnunin notar til starfsemi sinnar, 2. mgr. 399. gr. Vers. samn.

Þess vegna stendur og fellur vinnumálastofnunin eftir gildandi reglum með Þjóðabandalaginu. Og jafnvel þótt haldið sé fram fullu sjálfstæði vinnumálastofnunarinnar gagnvart Þjóðabandalaginu, þá getur ekki hjá því farið, að þing og ráð þess eða þær stofnanir aðrar, sem sýsla með fjárhagsmál bandalagsins, geti haft nokkurt eftirlit með fjárreiðum hennar, enda ber forstjóri vinnumálastofnunar ábyrgð á fjármeðferð hennar gagnvart framkvæmdarstjórn bandalagsins. Ráð bandalagsins hefur nokkur afskipti af vinnumálastofnuninni. Það ákveður, ef með þarf, hverir meðlimir bandalagsins skuli hafa fulltrúa í vinnumálaráðinu, 393. gr. Vers. samn. Í 392. gr. þeirra segir, að vinnumálastofnan sé ein af stofnunum Þjóðabandalagsins, og í 427. gr. segir, að hinir háu samningsaðiljar hafi ákveðið að koma á fót vinnumálastofnun, *tengdri við* (associé à) stofnanir Þjóðabandalagsins. Í sambandi við vinnumálastofnunina eru framkvæmdarstjóra Þjóðabandalagsins fengin ýms verkefni. Viðtækast í því er ákvæði 398. gr. Vers. samn., er segir, að vinnumálastofnan geti krafizt aðstoðar hans við meðferð allra mála, þar sem hann geti veitt slíka aðstoð. Hann er oft milliliður milli vinnumálastofnunar og meðlima hennar, þar sem búast hefði mátt við, að forstjóri vinnumálastofnunar væri það, sjá 4., 6. og 7. mgr. 405. gr. og 2. mgr. 407. gr. Vers. samn. (framkvæmdarstjórinn fær samningauppköst vinnumálaþingsins og meðlimir vinnumálastofnunar senda honum svör sín), 415. gr. (skýrslu rannsóknarnefnda um ágreining skal senda framkvæmdarstjóra, en hann sendir hana til viðkomandi ríkisstjórnar og hún honum aftur undirtektir sínar). Hann lætur skrásetja samninga, er á komast að tilhlutan vinnumálaþingsins, milli ríkja, 406. gr. og 2. mgr. 407. gr. Vers. samn. Hann skipar rannsóknarnefnd eftir 420. gr. og í upphafi var öllum erindum viðvikjandi vinnumálastofnuninni beint til hans, sbr. 424. gr. Vers. samn.

Það virðist nú viðurkennt hvarvetna, að vinnumálastofnunin sé ein af stofnunum Þjóðabandalagsins, en hún nýtur sjálfstjórnar á borð við Haagdóminn. Samvinna er um ýms mál milli annara stofnana Þjóðabandalagsins og vinnumálastofnunarinnar.

III. *Meðlimir vinnumálastofnunarinnar* eru, sem fyrr segir, allir meðlimir Þjóðabandalagsins. En hér kemur fram nokkur greinarmunur milli Þjóðabandalagsins og vinnumálastofnunarinnar, því að svo er talið, að aðili geti verið með-

limur hennar, þótt hann sé ekki i bandalaginu. Brasilía sagði sig úr því 1926, en kvaðst þó ætla að halda áfram að vera meðlimur vinnumálastofnunarinnar. Og hefur ekki verið haft á móti því. Einnig var þýzka ríkið og Austurríki tekið i vinnumálastofnunina áður en þau gengu i Þjóðabandalagið. Það hefur þótt vafasamt, hvort vinnumálaþingið hefði vald til að taka aðilja inn i vinnumálastofnunina, af því að bandalagsþingið eitt getur tekið aðilja inn i bandalagið. En dæmin af Þýzkalandi og Austurríki munu þýkja góð fordæmi fyrir því, að svomegi vera.

IV. *Heimkynni* vinnumálastofnunarinnar var allra fyrst i París, og síðan i London, en i júní 1920 fluttist hún alfarin til Genf, og hefur verið þar síðan. Vinnumálaskrifstofan hefur fengið þar mikla og veglega byggingu, sem ekki gefur eftir skrifstofubyggingu Þjóðabandalagsins sjálfs. Byggingar Vinnumálastofnunarinnar njóta sömu friðhelgi og skattfrelsis sem byggingar Þjóðabandalagsins. Þeir, er sækja vinnumálaþing og framkvæmdarráð, njóta sömu hlunninda sem þeir, er sækja samskonar stofnanir Þjóðabandalagsins. Forstjóri vinnumálaskrifstofunnar nýtur sömu forréttinda sem framkvæmdarstjóri Þjóðabandalagsins, og starfsmenn vinnumálaskrifstofunnar sömu hlunninda sem starfsmenn skrifstofu bandalagsins. Þeir eru starfsmenn stofnunarinnar, en alls ekki þess lands, sem þeir eru frá.

V. Þrjár eru starfsdeildir vinnumálaskrifstofunnar:

A. *Vinnumálaþingið* (Conférence générale).

B. *Vinnumálaráðið* (Conseil d'administration).

C. *Vinnumálaskrifstofan* (Bureau international de travail).

A. *Vinnumálaþingið* svarar til þings Þjóðabandalagsins að nafni til, en á skipun, störfum og valdi er vitanlega allmikill munur. Vinnumálaþingið skal skipað 4 fulltrúum frá hverjum meðlimi. Þar af hefur ríkisstjórnin tvo, en atvinnurekendur einn og annan atvinnuþiggjendur i landinu. Svo geta þessir fjórir fulltrúar haft með sér ráðunauta og sérfræðinga, sem geta tekið þátt i umræðum með leyfi forseta, en hafa ekki atkvæðisrétt. Það er skylda meðlima stofnunarinnar að kjósa fulltrúa og sjá til þess, að fulltrúar vinnuveitenda og vinnuþiggjenda verði kjörnir. Fyrir þing skulu nöfn fulltrúa og ráðgjafa þeirra tilkynnt vinnumálaskrifstofunni, en þingið sker úr um kjörið og getur með $\frac{2}{3}$ atkvæða neitað að taka það gilt. Þingið kemur saman að minnsta kosti einu sinni á ári, en oftar, ef þörf krefur. Þingstaður er á heimili

Þjóðabandalagsins, en það getur þó með $\frac{2}{3}$ atkvæða ákveðið annan stað næstu samkomu. Vinnumálaþingið var fyrsta sinni háð 1919 í Washington. Nú er það venjulega háð í Genf, 389.—391. gr. Vers. samn. Þingið setur sér sjálft þingsköp og velur sér forseta, 403. gr. Vers. samn. *Skrá yfir þingmálin* undirbýr forstjóri Vinnumálaskrifstofunnar, en framkvæmdarráðið ákveður hana. Hver ríkisstjórn getur bæði óskað efni tekin á dagskrá eða mótmælt því, en þingið úrskurðar að lokum, hvort þau skuli taka til meðferðar, 396., 400.—402. gr. Vers. sm. Hver hinna fjöggra fulltrúa greiðir atkvæði. En ef fulltrúa vantar frá öðrum hvorum atvinnuveitanda eða atvinnuþiggjanda, þá greiðir fulltrúi sá, sem á þingi er, ekki atkvæði, 390. gr. Vers. sm. *Afl atkvæða* ræður, nema öðruvisi sé mælt, 403. gr. Þingið getur sett *nefndir* til að athuga og gera tillögur um einstök mál, 404. gr. *Ályktanir* þingsins eru annaðhvort *tilmæli eða ráðleggingar* (recommendations) til ríkisstjórna um að gera eitthvað, eða *frumvarp að millríkjasamningum* um vinnumál einhverrar tegundar. Þarf þá jafnan $\frac{2}{3}$ atkvæða. Slikar ályktanir undirritar forseti þingsins og forstjóri vinnumálaskrifstofunnar, og á síðan að senda þær framkvæmdarstjóra bandalagsins, sem svo sendir hverjum félaga stofnunarinnar eitt eintak af þeim, 405. gr. Vers. samn.

Hver meðlimur stofnunarinnar er skyldur að leggja ályktanir þingsins innan árs fyrir þau stjórnarvöld í landinu, sem með þau mál fara. Ef samningsfrumvarp er staðfest, skýrir viðkomandi framkvæmdarstjóra frá því, og hann lætur svo skrásetja hann. Bindur hann þá aðilja, er hafa staðfest hann. Um örlög ráðlegginga o. s. frv. skal viðkomandi ríki tilkynna framkvæmdarstjóra, 405. og 406. gr. Vs. Þingið hefur alls gert frv. að yfir 30 samningum, en það hefur gengið mjög erfðilega með staðfestingu ríkisstjórna á þeim. Ef samningur hlýtur staðfestingu $\frac{2}{3}$ meðlimanna, getur hann orðið bindandi milli þeirra, 407. gr. Vers. samn. Félagar vinnumálastofnunarinnar eru nú 58, og þyrfti því til þess að öll þessi samningsfrumvörp fengju allsherjargildi yfir 1500 staðfestingar, en enn eru ekki fengnar fleiri en um þriðjungur þeirrar tölu. Meðal samningsfrv. þessara má nefna um vinnustundafjólða í verksmiðjum, atvinnuleysi, um vinnu þungaðra kvenna, um næturvinnu kvenna og barna, um hann við vinnu barna í verksmiðjum undir ákveðnum aldri, slysatryggingu o. s. frv.

Eitt verkefni vinnumálaþingsins er að fara með tillögur til breytinga á XIII. kafla Vers. samninganna.

Slikar tillögur þurfa fyrst $\frac{2}{3}$ atkvæða fulltrúa á þinginu, staðfestingu allra þeirra félaga Þjóðabandalagsins, sem sæti skipa í ráði þess, og $\frac{3}{4}$ hluta allra meðlima Þjóðabandalagsins, þar í taldir meðlimir bandalagsráðsins, 422. gr. Vers. samn. Vinnumálaþingið hefur hér samskonar hlutverk sem Þjóðabandalagsþingið um sáttmálabreytingar eftir 26. gr. sm. Samkvæmt 422. gr. Vers. sm. virðast allir meðlimir bundnir við breytingar þannig gerðar, og þeir geta því ekki sagt sig úr félagsskapnum, þótt þeir vilji ekki aðhyllast breytingarnar, með sama hætti sem segir í 26. gr. Þeir verða þá að segja sig úr Þjóðabandalaginu samkvæmt 3. mgr. 1. gr. sm., ef þeir vilja með engu móti hlita breytingunni.

Um eftirlit með því, að haldnir séu samningar þeir, er bindandi eru orðnir, eru allrækileg ákvæði í 408. gr. Vers. samn. og þar á eftir. Meðlimirnir eiga að senda vinnumálaskrifstofunni árlega skýrslu um ráðstafanir gerðar í því skyni eftir fyrirmynd, er vinnumálaráðið ákveður. Bæði önnur ríki og svo sambönd vinnuveitenda og vinnuþiggjenda geta sent kartanir sínar um vanefndir ríkisstjórnar á ákvæðum samninga um vinnumál. Ef ríkisstjórnin bætir ekki um, þá getur vinnumálaráðið leitast við að jafna málið, en ef það tekst ekki, getur það sett rannsóknarnefnd (commission d'enquête) í það, er svo rannsakar það og gerir tillögur sínar, er sendar verða framkvæmdarstjóra, en hann sendir þær aftur til viðkomandi ríkja. Ef þau fallast ekki á tillögur nefndarinnar, geta þau lagt málið fyrir dóminn í Haag, er kveður upp fullnaðardóm um málið. Hann getur fellt, breytt eða samþykkt tillögur nefndarinnar og eftir atvikum nefnt þær ráðstafanir fjármálaeðlis, er taka megí upp gagnvart aðilja, sem ekki hlýðnast úrskurðinum. Eftir það er öðrum ríkjum rétt að fara svo að, sem dómurinn hefur greint. Ef aðili telur sig síðar hafa fullnægt úrskurði dóms eða tillögum rannsóknarnefndar, getur hann fengið skipaða nýja nefnd, er rannsaki, hvort hann hafi fullnægt dómi eða tillögum rannsóknarnefndar.

B. *Vinnumálaráðið* er skipað 12 fulltrúum ríkisstjórna. Þar af skulu 8 nefndir af stjórnnum þeirra ríkja, er mestan iðnað eru talin hafa, og sker ráð Þjóðabandalagsins úr því, ef með þarf. Það hefur tekið þessi ríki til nefningar þessara fulltrúa: Belgíu, Þýskalanda, Frakkland, Bretland, Írland, Ítalíu, Japan og Bandaríkin. En meðan þau ganga ekki í stofnunina, fær Danmörk sætið. Hinir 4 fulltrúar ríkisstjórna í ráðinu eru

valdir af stjórnnum þeirra ríkja, sem vinnumálaþingið ákveður. Ennfremur er ráðið skipað öðrum 12 fulltrúum, er vinnumálaþingið velur, 6 sem fulltrúa vinnuveitenda og aðra 6 fulltrúa vinnuþiggjanda. Sitja því alls í ráði þessu 24 *fulltrúar*. Á vinnumálaþinginu í Genf 1922 var samþykkt tillaga um að fjölga fulltrúum í ráðinu í 32, 16 stjórnkjörna og aðra 16 kjörna á vinnumálaþinginu, sinn helminginn úr hvorum flokki, atvinnuveitenda og atvinnuþiggjanda. En þessi breyting hefur ekki hlotið staðfestingu nógu margra enn til þess, að hún hafi komið til framkvæmdar. Kjör í ráðið gildir 3 ár. Ráðið nefnir forstjóra vinnumálaskrifstofunnar og setur honum erindisbréf. Hann ber ábyrgð gagnvart því, og það hefur yfirstjórn skrifstofu hans. Það kemur saman eftir ákvörðun sjálfs sins, velur sér forseta og setur sér þingskóp og tekur ákvarðanir með einföldum meiri hluta, 393. og 394. gr. Vers. sm. Það gengur frá fjárhagsáætlun stofnunarinnar, sem hefur aðskilinn fjárhag skrifstofu Þjóðabandalagsins, sbr. 7. gr. fjármálareglug. bandalagsins, eftir að forstjóri skrifstofunnar og þar til kjörin nefnd hefur gert frumvarp að henni, og er það síðan sent skrifstofu Þjóðabandalagsins og þar farið með það sem einn hluta af fjárhagsáætlun þess. Vinnumálaráðið skipar alls 11 *nefndir til rannsóknar* málum, er það hefur til meðferðar: Fjárhagsnefnd (Commission du budget), 2. Þingskapanefnd (Commission de règlement), 3. Tungumálanefnd (Commission pour la question des langues), 4. Oliuðnaðar-nefnd (Commission des conditions de travail dans l'industrie huilère), 5. Vefnaðariðjunefnd (Commission des conditions de travail dans l'industrie textile), 6. Atvinnuleysisnefnd (Commission de chômage), 7. Nefnd til rannsóknar Þjóðfélagsbyrðum (Commission pour l'étude des charges sociales), 8. Fólksflutninganefnd (Commission des migrations), 9. Útibúanefnd (Commission des bureaux de correspondence), 10. Nefnd til rannsóknar vinnulaunum og framfærslukostnaði (Commission des recherches concernant les salaires et le coût de la vie) og 11. Undirnefnd til undirbúnings ráði iðnaðarmanna (Souscommission préparatoire de l'artisanat).

C. *Vinnumálaskrifstofan*. Hún hefur yfirleitt framkvæmdastörf vinnumálastofnunarinnar, líkt og skrifstofa Þjóðabandalagsins hefir framkvæmd á samsvarandi störfum þess. Forstjóri vinnumálaskrifstofunnar og undirforstjóri svara til framkvæmdarstjóra og varaframkvæmdarstjóra. Forstjórinn hefur 75 þús. gullfranka í árslaun, en undirforstjóri 60 þús.,

deildarstjórar 41 þús., „tekniskur“ ráðunautur 35 þús. o. s. frv. Starfsmenn skrifstofunnar, sem eru um 400, skal velja af mismunandi þjóðernum, og *skulu* jafnan vera konur að einhverju leyti, 395. gr. Vers.samín. Skrifstofan safnar gögnum um mál stofnunarinnar og vinnur úr þeim, undirbýr dagskrá þingsins, gefur út á frönsku og ensku og fleiri málum, er ráð-ið ákveður, tímarit um vinnumál o. s. frv.

Skrifstofa þessi er allmikið bákni, þótt ekki komist hún til jafns við skrifstofu Þjóðabandalagsins sjálfs. Hún skiptist í skrifstofu forstjórans og fjórar deildir.

Skrifstofa forstjórans (Cabinet) undirbýr mál, er leggja skal fyrir forstjóran, afgreiðslu á ákvörðunum hans og eftirlit með framkvæmd þeirra.

Fyrsta deild (Division administrative) hefur *framkvæmd-armál stofnunarinnar* í þrengri merkingu með höndum. Henni er skipt í tvær skrifstofur (sections). Önnur fer með stjórn stofnunarinnar almennt, svo sem fjármál, eftirlit og skipun skrifstofunnar o. s. frv. Hin annast þýðingar og bóka- og útgáfustarfsemi hennar o. s. frv.

Önnur deild (Division diplomatique) annast bréfaskipti varðandi skýringu og framkvæmd á ákvæðum XIII. kafla Vers.s., undirbýr vinnumálaþingið, aðstoðar vinnumálaráð og vinnumálaþing að öðru leyti, hefur með höndum mál um staðfestingu og skýringu sammingsfrumvarpa þingsins, vinnumálefni í nýlendum, verndarlöndum, mandötum, þrælahald o. s. frv. Henni er aftur skipt í *fjórar undirdeildir* (sections), er hver annast ákveðin störf þessarar tegundar.

Þriðja deild (Division des recherches). Hún hefur með höndum hagskýrslur vinnumála, vinnumálaggjöfina, atvinnuleysismál, fólksflutninga, tryggingamál, landbúnað, heilbrigðismál, menntamál o. s. frv. Deild þessari er aftur skipt í *undirdeildir* (sections), 10 að tölu, er hver hefur sitt verkefni. Þar af hefur ein með höndum rannsókn á högum Sovjet-Rússlands.

Fjórða deild (Division des relations et des renseignements) hefur með höndum bréfaskiptin við sambönd vinnuveitenda og vinnuþiggjenda, samvinnufélög og alþjóðastofnanir, er hafa með höndum efni varðandi vinnumál. Þessi deild á líka að athuga tímarit um vinnumál og safna úr þeim því, er máli þykir skipta o. s. frv. Þessari deild er skipt í tvær *undirdeildir* (sections).

Vinnumálastofnunin hefur, eins og Þjóðabandalagið, all-

margar aðstoðarnefndir sér til ráðuneytis. Eru slíkar nefndir taldar 14 1931, og hefur framkvæmdarráð stofnunarinnar sett þær á stofn. Ennfremur hefur vinnumálaráðið stofnað alþjóða skrifstofu til fræðilegrar skipulagningar vinnunnar (Institut international d'organisation scientifique du travail), er situr í Genf. Stofnun þessi gefur út mánaðarrit (Bulletin mensuel) á ensku, frönsku og þýzku, auk smáríta og ritgerða um einstök efni.

Sjálf hefur vinnumálaskrifstofan allmikla bókagerð með höndum. Hún gefur út:

Bulletin officiel, á ensku og frönsku, skýrsla um stofnunina.

Informations sociales, vikuleg skýrsla, á ensku og frönsku, um helztu atriði þjóðhagseðlis.

Revue internationale du travail, á ensku og frönsku, hagskýrslur m. m.

Résumé mensuel des travaux de l'organisation internationale du travail, á ensku og frönsku. Ágripsskýrslur um afhafnir stofnunarinnar hvern mánuð.

Chronique de la sécurité industrielle, skýrsla á ensku, þýzku og frönsku, um slysavarnir við vinnu.

Bibliographie d'hygiène industrielle, kemur út á ársfjörðungi hverjum á áðurnefndum þremur málum.

Bibliographie de l'organisation internationale du travail, ársrit.

Serie législative, texti laga um vinnumál, á ensku, frönsku og þýzku, ársrit.

Recueil international de jurisprudence du travail, ársrit um lögfræðileg efni varðandi vinnumál, á ensku, frönsku og þýzku.

Études et documents, ritgerðir um vinnumál, á framanefndum málum.

Documents de la conference internationale du travail, á fyrrnefndum þremur málum og að miklu leyti einnig á spönsku. Skýrslur frá vinnumálaþinginu.

16. gr.

Fasti milliríkjadómurinn í Haag

(Cour permanente de justice internationale).

I.1. Nokkrum tíma fyrir styrjöldina miklu lífnaði allmikið yfir þeirri hugsun, að ríkisstjórnir létu útkljá deilumál, er þær gætu ekki jafnað sjálfar, fyrir *gerðardómi*. Einstakir samningar voru gerðir um þetta, ýmist um einstaka mála-flokka eða jafnvel um öll deilumál. Um skipun *fasts* dóms varð samkomulags þó ekki auðið. Á síðara þinginu í Haag (1907) var að visu gerður samningur um nefningu manna til setu í gerðardómi til úrlausnar deilum, er aðiljar legðu til hans. Ríki þau, er staðfestu samninginn, skyldu hvert velja 4 menn, er þau teldu hæfasta til setu í væntanlegum gerðardómi, og skrifstofu átti að stofna í Haag, þar sem dómur átti að starfa. Skyldi hún gera skrá yfir dómendur, þannig valda. Aðiljar skyldu svo, þegar með þyrfti, velja tvo úr flokki þeirra hvor, en þessir 4 dómendur áttu svo að velja oddamann. Með þessu var aðiljum að eins létt dómenda valið, en enginn fastur dómstóll á laggir settur. Kostnaður af slíkum dómi hlaut að verða nokkuð mikill í hverju einstöku máli, og því minni líkur til, að smárikí mundu nota hann, en ef fastur dómur, kostaður af alþjóða félagsskap, hefði verið settur á stofn. Úrlausnir slíks dómstóls gátu ekki heldur fengið það álit á sér sem úrlausnir fasts dómstóls, er skipaður væri beztu mönnum, enda varla von til þess samræmis í notkun réttarreglna hjá lausum dómi sem föstum.

2. Hugmyndin um *fastan milliríkjadóm* var tekinn upp af höfundum sáttmála Þjóðabandalagsins. Vitanlega ætluðust þeir ekki til þess, að stofnun slíks dómstóls takmarkaði á nokkurn hátt tilraunir aðilja til að leysa sjálfir deilur sínar eða að láta sáttanefnd reyna það eða gerðardóm, er þeir kysu sér, eða að aðrir aðiljar reyndu sátt, eða ráð Þjóðabandalagsins, sbr. 12., 13., 15. og 17. gr., sm. En þeir sáu kostina við það, að til væri dómur, skipaður *föstum* dómendum, til úrlausnar milliríkjadeilum. Jafnframt þessu gengur hugsunin um það, að deilum milli ríkja sé almennt skotið til hans, ef þær eru til þess lagaðar og önnur friðsamleg leið er ekki farin, sbr. 12. og 13. gr. sm. Með sáttmálanum er þó ekki beinlínis stofnaður dómstóll í milliríkjadeilum. Það var látið verða því háð, hvort Þjóðabandalagið kæmist á. Í 14. gr. sm. er ráðið bandalagsins boðið að undirbúa frumvarp um stofn-

un slíks dóms. Samkvæmt þessu setti ráðið þegar á fundi sínum í febrúar 1920 nefnd 10 lögfræðinga. Þar af var einn Japani, tveir Ameríkumenn og hinir úr ýmsum löndum Evrópu. Þessi nefnd kom saman í Haag í júní s. á. og lauk störfum sínum í lok júlímánaðar s. á. Frumvarp nefndarinnar var rætt á fundum ráðsins í ágúst og október s. á., og lauk það þá meðferð þess af sinni hálfu. Eftir 14. gr. sm. skyldi ráðið svo leggja frumvarpið fyrir meðlimi bandalagsins. Var þetta framkvæmt þannig, að frumvarpið var lagt fyrir þingið og rætt þar í des. 1920 og samþykkt þar, lítið breytt, 13. sm. Síðan var frumvarpið sent stjórnnum félaga Þjóðabandalagsins til staðfestingar, og í september 1921 höfðu nægilega margir þeirra staðfest það til þess, að dómstóllinn gæti tekið til starfa. Skipulagsskrá dómsins er samningur milli allra þeirra aðilja, sem hafa staðfest hann, og henni verður því ekki breytt, nema samþykki þeirra allra fáist til þess, og hún hefur því í rauninni meiri helgi á sér en sjálfur sáttmáli bandalagsins. Þeir, sem gengið hafa í bandalagið eftir að dómstóllinn tók til starfa, verða líka sjálfsagt bundnir við skipulagsskrána, því að þeir hafa gerzt félagar bandalagsins, eins og það var þá. Og því verður skipulagsskránni ekki heldur breytt án þeirra samþykkis.

Úrsögn úr bandalaginu þarf ekki að hafa í för með sér missi þátttöku í dómstólnum. Aðrir en félagar bandalagsins geta orðið þátttakendur í honum. Við skipulagsskrána var tengdur „protokoll“ 16. des. 1920, þar sem svo segir, að þeir, er staðfesta hann, undirgangist að láta ákveðin mál sín fara til dómsins. Bandaríkin höfðu að visu átt mann í 10 manna nefndinni, en þau gengu ekki að „protokollnum“ fyrr en 1926, með þeim skilyrðum meðal annars, að þau fengju mann í dóminn, sem aðrir þátttakendur í honum, að breytingar á skipulagsskránni yrðu ekki gerðar, nema með samþykki allra samningsaðilja, og að þau gætu leyst sig undan honum, hve nær sem þau vildu. Að þessu var gengið. Sýnir þetta, að það er ekki sjálfgefið, að þátttakendur í dóminum þurfi að vera í Þjóðabandalaginu.

II.1. Heimili dómsins er í Haag, 22. gr. skiplskr. Hann kom fyrst saman í janúar 1922, og hefur starfað þar síðan.

2. Dóminn skyldu upphaflega skipa *11 fastir dómendur* og *4 varadómendur*, en þing bandalagsins getur, samkvæmt tilögum ráðsins, fjölgað föstu dómendum í 15, 3. gr. skplskr. Samkvæmt þessari heimild var *föstu dómendum*

fjölgað i 15 1930, og er sú tala þeirra nú. Árið 1929 var meðal annars samþykkt sú breyting á skipulagsskránni, að fastir dómendur skyldu vera 15, en varadómendur hverfa úr sögunni. En engar breytinga þessara hafa enn gengið í gildi.

3. Aðferðin við *skipun dómara* er nokkuð margbrotin. Þeir einir, sem þátttakendur hafa gerzt í dómínum, geta haft hönd i bagga með skipun dómara. Fyrst eiga þeir dómendur, sem viðkomandi ríkisstjórn hefur kjörið i gerðardómínn i Haag, sjá I. 1. að ofan, að tilnefna 4 dómara-efni hið flesta, og aldrei fleiri en tvisvar sínnu þau dómara-sæti, sem velja skal i hvert sinni. En nú kann einhver, sem þátt tekur i fasta Haagdómínum, að vera utan við félagsskap um gerðardómínn frá 1907, og skulu þá stjórnir þeirra aðilja nefna 4 menn, sem aftur eiga að tilnefna dómara-efni i fasta dómínn. Ef nú t. d. fylla skal 2 sæti eða fleiri i dómínum og þáttakendur i dómínum eru alls 58, þá gætu hin tilnefndu dómara-efni orðið alls 232. Þegar skipa skal dómendur, skal framkvæmdarstjóri, að minnsta kosti 3 mánuðum fyrir kjördag, biðja skriflega þá 4 menn, sem i hverju landi eiga að tilnefna dómendur, að gera þetta. Þeim er bent á að leita fyrst álits hestarréttar, lagadeildar háskóla o. s. frv., en skylda hvílir engin á þeim i þessu efni. Framkvæmdarstjóri gerir síðan skrá i staf-rófsröð yfir öll hin tilnefndu dómaraefni, og eru þeir einir i kjöri, að undanteknu einu tilviki. Að lokum er skráin lögð fyrir ráð og þing, sem hvort i sínu lagi velur dómendur. Ná þeir kjöri, er fá einfaldan meiri hluta bæði þings og ráðs. Ef ekki tekst að skipa i öll sætin eftir þrítækna tilraun bæði þings og ráðs, er skipuð 6 manna nefnd, 3 úr hvorri stofnun, er reyni að koma sér saman um kjör ákveðinna manna eða ákveðins manns, og getur nefnd þessi, ef allir nefndarmenn eru sammála um það, bætt nýjum mönnum á skrá. Ef ekki tekst enn að leysa málið, er dómstólnum sjálfum falið að skipa sætin. Kjörið gildir til 9 ára. Ef dómara missir við á kjörtímanum, skal skipa sæti hans fyrir þann tíma, sem eftir er. Endurkjósa má dómendur. Við dómarakjör skal ekki að eins hafa það i huga, að dómara-efni fullnægi skilyrðum til setu i dómínum, heldur og að i dómínum séu fulltrúar fyrir aðalmenningarflokka og aðallagakerfi hnattarins, sjá 4.—14. gr. skplskr. Því hafa menn úr Ameríku, Asíu og Evrópu skipað dómínn.

4. a. Þau *almenn skilyrði* eru annars gerð til dómara, að þeir séu vammlausir menn og að þeir séu hæfir samkvæmt

lögum lands sins til að skipa sæti í æðsta dómstóli þess eða viðurkenndir fyrir þekkingu sína í þjóðarétti, 2. gr. skplskr. Í tilnefningu dómaraefna í landi hverju á að liggja trygging fyrir þessum skilyrðum, en bæði ráð og þing getur líka athugað þau. Það er og skilyrði fyrir setu í dóminum, að dómari gegni ekki jafnhliða neinu pólitísku starfi eða framkvæmdarstjórnarstarfi. Hann mætti því ekki vera þingmaður, sendiherra eða yfirhöfuð embættismaður í neinu landi. Atvinnustarfsemi mundi almennt varla heldur þykja samrím-anleg dómarastrarfinu. Það er yfirhöfuð ætlað til þess, að dómendur séu *algerlega óháðir menn og engu ytra valdi háðir*, sbr. 1. gr. skplskr. Dómari á að fara eftir réttarreglunum eða dæma *ex bono et æquo*, ef aðiljar vilja, sbr. 38. gr. skplsk. Afstaða hans til þings og ráðs bandalagsins er svipuð og afstaða dómara, einkum æðstu dómara, gagnvart umboðsvaldinu í menningarlöndum nútímans. Dómurinn sker sjálfur úr því, hvort nokkurt starf dómara sé ósamrímalegt stöðu hans, sbr. 18. gr. skplskr.

b. Um *skilyrði dómara til að dæma einstök mál* gilda yfirlétt þær reglur, sem í því efni er eftir farið í siðuðum löndum. Dómari í Haagdómi skal því vikja sæti, ef hann hefur verið við mál riðinn sem aðili, t. d. sem utanríkisráðherra, ráðunautur eða málflytjandi o. s. frv. Dómurinn sker úr þessum atriðum.

Dómari skal, áður en hann tekur til starfa, vinna heit um það, að hann skuli rækja starfann hlutdrægnislaust og samvirkusamlega, 20. gr. skplskr.

5. Hvorki þing né ráð getur svipt dómendur stöðu þeirra. Meðan kjörtíminn er ekki liðinn, verður dómari ekki settur af, nema dómurinn sjálfur hafi í einu hljóði — en þar getur dómari ekki sjálfur greitt atkvæði — dæmt, að hann hafi misst almennu skilyrðin, 18. gr. skplskr.

6. *Dómendur njóta almennt sömu hlunninda sem sendiherrar*, meðan þeir gegna starfanum, 19. gr. skplskr. Með yfirlýsingu hollenzku stjórnarinnar 22. maí 1928 er þessum málum skipað með svipuðum hætti og gert var í Svisslandi um stofnanir og starfsmenn Þjóðabandalagsins þar. Um dómara, sem eru hollenzkir þegnar, gildir samsvarandi og um starfsmenn bandalagsins í Svisslandi, sem eru þegnar þess lands. Dómendur hafa í árslaun 35 þúsund gullfranka, en forseti 60 þúsund. Þing Þjóðabandalagsins ákveður laun starfsmanna dómsins, 32. gr. skplskr.

7. Eftir 23. gr. skplskr. skal dómurinn hafa samkomu einu sinni á ári, er hefjast á venjulega 15. júninánaðar og standa svo lengi sem þörf krefur. Auka-samkomur getur forseti ákveðið eftir þörfum. Í breytingunum frá 1929 er ákveðið, að dómurinn skuli sitja allt árið, að undanskildum tilskildum leyfum.

8. Dómurinn setur sér sjálfur starfsreglur innan takmarka skipulagsskrárinnar. Reglugerð hans er frá 24. marz 1922. Dómurinn kýs sér og forseta og varaforseta. Venjulega skipa allir dómendur dóminn, en 9 dómendur hið fæsta mega vera í dómi. Ef ekki næst til svo margra, taka varadómarar sæti. Þeir eru kjörnir með sama hætti sem reglulegir dómendur. Auk fastra dómenda, geta aðiljar hvor um sig skipað einn dómara til að taka þátt í meðferð máls, ef þeir eiga ekki mann í dóminum fyrir. Ef fleiri en einn aðili er öðrum megin, fá þeir báðir eða allir að eins að velja einn dómara, 31. gr. skplskr. Þessi regla virðist nokkuð varhugaverð og ekki í samræmi við höfuðregluna um sjálfstæði dómara. Ástæðan fyrir ákvæði þessu er sjálfsagt það, að dómendur úr landi aðilja muni draga fram aðalatriðin í málstað umbjóðanda sins betur en málflytjendurnir.

Undantekningar frá almennu reglunni um skipun dómsins eru:

a. Í *vinnumálum* (sjá 15. gr. V. A.) dæma 5 dómendur, kvaddir til 3. hvert ár, 26. gr. skplskr.

b. Í málum varðandi *samgöngur* (einkum þau, er í XII. kafla Vers. samn. greinir) dæma einnig 5 dómendur, tilnefndir sem fyrr segir, 27. gr. skplskr.

c. Loks skal dómurinn árlega skipa 3 manna dóm til að afgreiða mál *skjótlega*, ef aðiljar óska þess, 29. gr. skplskr. Þessi skipun mun helst verða höfð, ef aðiljar telja málið hvorki stefnumál né heldur mikils virði.

9. Dómurinn hefur sérstaka skrifstofu. Fyrir henni stendur skrifstofustjóri (greffier) með dómara-launum og sömu hlunnindum sem dómara. Undir honum starfar vara-skrifstofustjóri (greffier adjoint). Dómurinn velur skrifstofustjóra til 7 ára. Stýrir hann skrifstofunni með forseta. Starfsmenn skrifstofunnar njóta samsvarandi hlunninda sem starfsmenn skrifstofu Þjóðabandalagsins í Svisslandi. Skipar dómurinn þá eftir tillögum skrifstofustjóra. Skrifstofan gefur út þessi rit frá dóminum:

Dómasafn (Recueil des arrêts). *Safn af álitserðum dóms-*

ins (Recueil des avis consultatifs). *Málsskjöl* (Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs). *Skjöl um skipulag dómsins* (Actes et documents relatifs à l'organisation de la cour) og *Ársskýrsla dómsins* (Rapports annuels de la cour).

10. Þjóðabandalagið stendur fjárhagslega undir dóminum. Hann hefur þó aðskilinn fjárhag frá skrifstofu bandalagsins, eins og vinnumálastofnunin, en fjárveitingar til hans eru teknar á fjárhagsáætlun bandalagsins, eins og fjárveitingar til vinnumálastofnunarinnar. Með því að bandalagið skal kosta dóminn, hlýtur það að hafa samskonar eftirlit með fjárreiðum hans sem vinnumálastofnunarinnar. Dómurinn stendur því og fellur með Þjóðabandalaginu. Ef það legðist niður, mundi hann gera það líka, nema nýrra ráða væri í leitað.

III. *Valdsvið Haagdómsins*. Þetta atriði felur í sér ýms undiratriði:

A. Vald dómsins til úrlausnar atriðum um málameðferð.

B. Vald hans til að fara með og dæma mál að efni til. Hér koma enn til greina þrjú undiratriði:

a. Hver getur verið aðili máls fyrir dóminum.

b. Hvaða mál milli þeirra aðilja getur dómurinn dæmt.

c. Hvað getur dómstóllinn ákveðið í dómi sínum.

C. Vald dómstólsins til að gefa álit um mál.

D. Vald dómsins til að kveða upp bráðabirgða-úrskurði.

E. Vald hans til að skipa gerðarmenn, nefndir o. s. frv.

A. Eftir 48. gr. skplskr. skal dómurinn kveða á um gang hvers máls, hvaða formi skuli fylgt, um fresti og yfirheyrslur o. s. frv. Auk ýmsra ákvæða um einstök efni, sbr. t. d. 17., 31. og 62. gr. skplskr., sýnir þetta ákvæði, að dómurinn er bær að kveða upp alla úrskurði, er þarf, um gang máls og meðferð fyrir dóminum.

B.a. Eftir 34. gr. skplskr. skulu að eins ríki eða meðlimir Þjóðabandalagsins eiga rétt á að bera mál undir dóminn. Einstakir menn eða félög geta því ekki verið þar aðilar, né heldur ríkishlutar, sem ekki fullnægja skilyrðunum til að ganga í Þjóðabandalagið, t. d. einstök fylki í Bandaríkjunum eða einstök „ríki“ innan þýzka ríkisins. Þar á móti mundi mega veita smáríki, t. d. Lichtenstein, heimild til að vera þar aðili, enda þótt það þyki ekki tækt í bandalagið. Ef ríki tekur að sér mál einstaks manns við annað ríki, þá getur það mál komið fyrir dóminn. Dæmi þess er fyrsta málið, sem fyrir

dóminn kom, Wimbledon-málið. Frankst félag hafði leigt enskt gufuskíp, Wimbledon, til að flytja hergögn til Póllands. Þýzk stjórnarvöld neituðu skipinu för um Kílarskurðinn, með því að Þýzkaland væri hlutlaust land eftir Vers. samningunum, svo að skipið varð að fara um dönsku sundin og tafðist við það. Skaðabótamál félagsins á hendur þýzku stjórninni út af töfinni tók franska stjórnin í sínar hendur, og dæmi dómurinn málið eftir samkomulagi þýzku og frönsku stjórnarinnar. Samskonar dæmi eru Maurommatis-málin milli grísku og ensku stjórnarinnar, Lotus-málið milli frönsku og tyrklensku stjórnarinnar. Skilyrði fyrir dómsvaldi Haag-dómsins er þó, að *úrslit máls velti á skuldbindingu ríkis eða þjóðaréttarreglu*. Wimbledon-málið byggðist á innihaldi Vers. samninganna. Lotusmálið byggðist á því, hvort þjóðaréttarregla væri til, sem bannaði tyrkneskum dómstól að dæma franskan fyrirmann á frönsku skipi fyrir það, að skip hans hafði siglt á tyrkneskt skip á rúmsjó og sökkt því. Haag-dómurinn komst að þeirri niðurstöðu, að slík regla væri ekki viðurkennd og að tyrkneski dómurinn hefði því verið bær að dæma málið, enda hafði franska skipið tekið höfn í Konstantínópel eftir að slysið varð.

Dæmið af máli Frakklands og Tyrklands sýnir, að ríki utan Þjóðabandalagsins geti orðið aðiljar fyrir Haagdóminum. Bandaríkin hafa vitanlega skapað sér rétt til þess með staðfestingu sinni á „protokollinum“ 16. des. 1920 og samþykki félaga bandalagsins á henni. En þar að auki segir í 35. gr. skplskr., að ráð bandalagsins skuli ákveða, með hvaða móti ríki utan bandalagsins skuli mega bera mál sín undir dóminn. Það væri andstætt tilganginum með stofnun dómsins, ef menningarrikjum væri meinað að leggja mál til hans, sem er þess eðlis, að dómurinn geti annars dæmt það. Enda þótt ráðið hafi ekki enn sett reglur um þetta mál, virðist ekki hafa verið fyrirstaða á því, að dómurinn tæki mál til meðferðar, enda þótt annar aðilja væri utan bandalagsins. Það er og líklegt, að tvö ríki, sem bæði væru utan þess, gætu fengið mál sín dæmd í dóminum. En sá er hagur af að vera í bandalaginu, að félagi þess þarf venjulega engan kostnað að greiða af málinu til andstæðings síns eða til dómsins, en dómurinn skal ákveða það hverju sinni, hvað utanbandalagsaðili skuli greiða af kostnaði við dómhaldið.

b. *Málið skal vera svo varið, að dæma skuli það eftir reglum um skipti ríkja*. Þetta liggur bæði í því, að ríki eða félag-

ar Þjóðabandalagsins skulu vera aðiljar, og svo er gert ráð fyrir því í 38. gr. skplskr., og loks bendir heiti dómsins til þess. Eftir 38. gr. skplskr. á dómurinn að nota *reglur í milliríkjasamningum*, almennar eða sérstakar, er aðiljar viðurkenna skýlaust, t. d. reglurnar í Parísar-samningnum 1856 um hafnbann, *millríkjavenjur*, t. d. um kjör sendiherra, *grundvallarreglur laga í siðuðum löndum*, t. d. reglur um upphaf og endi skuldbindinga o. s. frv. Ennfremur skulu *dómsúrlausnir og skoðanir mikilsmetinna rithöfunda* vera til leiðbeiningar, er finna skal réttarreglu, og er hér sérstaklega átt við skoðanir fræðimanna á sviði þjóðaréttar, þótt kenningar annara réttarfræðinga geti líka stundið verið til leiðbeiningar. Á þessu sést, að ekki er loku skotið fyrir það, að dómurinn verði að nota reglur einkamálaréttar, þegar svo ber undir. Leigutakar Wimbledonns fá t. d. bætur fyrir töfina eftir reglum kröfuréttar um skaðabætur.

Skilyrði til þess, að Haagdómurinn geti dæmt mál, er það ennfremur, *að heimild til þess sé frá aðilja sjálfum*. Hér á ríki hlut að máli, en það verður ekki knúð til að sæta dómi, nema það hafi samþykkt það. Þetta samþykki getur tekið til einstaks máls, t. d. Lotus-málið, eða það getur falizt í samningi um mál ákveðinnar tegundar, t. d. um vinnudeilur eftir XIII. kafla Vers. samn., eða jafnvel um öll ágreiningsefni milli ákveðinna aðilja, t. d. samningar Íslands og skandinavisku ríkjanna. Í sáttmála Þjóðabandalagsins liggur engin almenn skuldbinding um, að félagar þess skuli láta deilumál sín fara til dóms. Þar á móti segir í 36. gr. skplskr. Haagdómsins, að bandalagsfélagar geti, um leið og þeir undirrita eða staðfesta „protokollinn“ 16. des. 1920, eða síðar, lýst yfir því, *að þeir skuldbindi sig til ipso facto* og án nokkurs sérstaks samnings, að hlíta dómsvaldi Haagdómsins í sumum eða öllum eftirgreindum málum gagnvart öllum þeim aðiljum, er undirgangast sömu skilmála. Slik skuldbinding má þó vera skilyrðum bundin og miðuð við tíma. Málin eru þessi:

a) Um skýringu á milliríkjasamningum. Öll slik mál, nema sérstaklega séu undan skilin, skal því leggja fyrir Haagdóminn.

b) Sérhver vafi um þjóðaréttarreglur, t. d. um það, hvort reglurnar um sendiherra tæki til ákveðins manns, Lotus-málið.

c) Hvort staðreynd sé fyrir hendi, er fela mundi í sér brot á milliríkjaskyldu, ef sönnuð væri, t. d. hvort ríkið A hefði

lagt tundurdufl í hlutlaust sund og meinað þar með skipum umferð um það.

d. Ákvörðun bóta o. s. frv. fyrir brot á milliríkjaskyldu, t. d. Wimbledon-málið.

Allmörg ríki hafa undirgengizt eitt skipti fyrir öll að láta mál varðandi þessi efni fara til Haagdómsins. Ennfremur segir í 37. gr. skplskr., að þegar í samningi sé sagt, að mál skuli fara til dóms, er Þjóðabandalagið ákveði, þá skuli það eiga við Haagdóminn, sbr. einnig 3. mgr. 13. gr. sm.

c. Hér má fyrst geta þess, að dómurinn má ekki fara út fyrir kröfur aðilja. Þetta er að visu ekki sagt í skplskr., en virðist bæði leiða af því, að vald dómsins byggist á heimild aðilja, og að það er almennt viðurkennd réttarfarsregla í einkamálum.

Dómurinn hefur fyrst og fremst skyldu til að kveða á um það, hvaða staðreyndir skuli telja viðurkenndar eða sannaðar, og að ákveða á þeim grundvelli, hvað telja skuli rétt milli aðilja. Hann getur því gefið viðurkenningardóm um rétt og skyldu, t. d. í Lotusmálinu, í Grænlandsmálinu. Svo getur hann ákveðið bætur fyrir brot á skyldu, t. d. Wimbledon-málið. Með sama hætti getur hann skyldað aðilja til afhafna eða athafnaleysis, sem miða til að hætta ólöglegu ástandi eða laga það. Eftir 418. gr. Vers. samn. getur dómurinn staðfest, breytt eða ónýtt álit rannsóknarnefndar í vinnu-máli. Samskonar ákvarðanir getur dómurinn sjálfsagt annars gert, þar sem við á. Í þessum málum skal hann einnig nefna þær þvingunarráðstafanir, er hafa megí við þá aðilja, er málið gengur á móti. Líklega gæti dómurinn einnig veitt dóm um sanningsbundna sekt (pönalstipulation), ef því væri að skipta. Annars vantar reglur um refsingu fyrir brot í milliríkjaskiptum, og dómurinn gæti því ekki dæmt aðilja til refsingar. Loks kveður dómurinn á um greiðslu málskostnaðar, 35. og 64. gr.

C. Samkvæmt 14. gr. sm. skal Haagdómurinn láta uppi álit (avis consultatif) um hverskonar ágreining eða efni, sem ráð eða þing Þjóðabandalagsins vísar til hans. Engir aðrir en þing eða ráð geta krafizt álits af dómnum. En aðili getur farið með málið til ráðs eða þings, og það getur svo leitað til dómsins. Hefur slikt stundum borið við. Þingið hefur þó aldrei leitað þannig til dómsins. Dómurinn er bær til að gefa álit um öll mál, er ráð eða þing óskar álits um, og ef að málinu standa félagar bandalagsins eða aðili, sem annars hefur sam-

þykkt þessa meðferð á málinu. Þar á móti telur dómurinn sér óheimilt að gefa álit í því, ef aðili utan bandalagsins stendur að því og neitar þeirri meðferð. Þetta kom mjög glöggft fram í svari dómsins 1923 við beiðni ráðsins um álit í deilumáli einu milli Rússlands og Finnlands, þar sem Rússland mót-mælti öllum aðgerðum bandalagsins í málinu.

Í beiðni um álit verður að nefna þau atriði greinilega, sem álits er óskað um, og dómurinn heldur sér þá við þau. Álit er að vísu ekki *dómur*, en dómstóllinn virðist vanda alveg eins til þeirra og eiginlegra dóma sinna, enda mundi það verða nær eins mikill álitshnekkir dómstólnum, ef álit hans væru að vettugi virt, og ef dómar hans væru að engu hafðir. Þetta er aðiljum ljóst, og því reyna þeir að koma fyrir dóm-inn öllum gögnum og röksemdum í álits-málum, eins og í dómsmálum. Og reyndin hefur orðið sú, að álit dómsins hafa verið lögð til grundvallar við úrlausn þeirra mála, sem þau hafa átt við. Álit dómsins eru hér um bil jafn mörg dómum hans.

D. Eins og kunnugt er, eru í landslögum ákvæði um *bráðabirgða-dómsathafnir* til að tryggja það, að rikjandi ástand raskist ekki, unz dómur gengur um mál, t. d. kyrrsetning, lög-bann. Í deilum milli rikja getur verið svipuð þörf á slíkum bráðabirgða-úrskurðum og í deilum milli einstakra manna. Því er Haagdóminum veitt í 41. gr. skplskr. heimild til að kveða á um bráðabirgðaráðstafanir til að vernda rétt aðilja, ef atvik gera það nauðsynlegt, og skal dómurinn tilkynna að-iljum og ráðinu, hvaða ráðstafanir hann telur gera mega. Krafa um slíkan úrskurð til bráðabirgða kom t. d. til dóms-ins í Grænlandsmálinu. Dómurinn gæti t. d. bannað aðilja að hafast eitthvað að, meðan dómur er ekki fallinn. Slíkar á-kvarðanir eru einungis til bráðabirgða og segja ekkert um rétt aðilja til þess, sem um er deilt.

E. Semja má svo, að Haagdómurinn eða forseti hans nefni gerðarmenn eða sérfræðinga o. s. frv. til að lúka málum eða undirbúa þau. Þó að þessi tilvik komi ekki bókstaflega undir orð 36. eða 37. gr. skplskr., þá er það í anda þeirra, að dóm-urinn geri þetta fyrir aðilja, enda mundi væntanlega ekki verða fyrirstaða á því, að hann gerði það.

IV. Um meðferð máls, þar sem *dóms* er beiðzt, eru fyrir-mæli í 39. gr. skplskr. o. þ. e. Þar á móti vantar sérstök ákvæði í hana um meðferð mála, *þegar álits er leitað*. Hefur væntan-lega verið ætlað til þess, að reglurnar um meðferð dómsmála

yrðu notaðar, eftir því sem við gæti átt, samkvæmt ákvörðun dómsins. Sjálfur hefur dómurinn sett í reglugerð sína nokkur sérákvæði um meðferð álitamála, og í breytingunum á skplskr. frá 1929 hafa verið sett nokkur ákvæði um þessi efni, að sumu leyti tekin úr reglugerðinni. Allir dómendur taka þátt í meðferð álitamála, og sérálit eru birt, sem annars. Tilkynna skal öllum meðlimum bandalagsins kröfu um álit, og eftir breytingunum frá 1929 getur dómurinn yfirleitt haft sömu meðferð á þessum málum sem dómsmálum, að því leyti sem hann telur við eiga.

Skal nú lýst *meðferð dómsmála í aðaldráttum* eftir skipulagsskránni.

1. *Þingmálið* er enska eða franska. Geta aðiljar samið um, hvort nota skuli, og er þá dómur kveðinn upp á því máli. Annars kostar kemur dómur á báðum málunum, en dómurinn ákveður, hvor textanna skuli vera frumtexti. Einnig getur dómur leyft aðiljum að nota önnur mál, ef þeir æskja þess.

2. Aðili sendir skrifstofustjóra skilríki fyrir því, að málið geti komið undir dóminn, beiðni um, að það verði þar fyrir tekið, ásamt skýrslu um aðilja og málavöxtu í höfuðdráttum. Skrifstofustjóri tilkynnir svo öllum þeim, er kunna að eiga hagsmuna að gæta, beiðnina, svo og framkvæmdarstjóra Þjóðabandalagsins. Ef aðrir aðiljar telja sig eiga hagsmuna að gæta, geta þeir gengið inn í málið eftir ákvörðun dómsins, sbr. 62. gr. skplskr. Dómurinn ákveður, hve nær málið verði tekið fyrir, en getur þó siðar frestað því, ef þörf sýnist, 48. gr. skplskr.

3. Málflutningur er bæði *skriflegur* og *munlegur*. Skrifleg sókn og vörn skal senda skrifstofustjóra innan tiltekins tíma, en hann afhendir skjölin dómendum. Þar með fá dómendur kynningu af málavöxtum, áður en til munnlegs málflutnings kemur. Munnslegi málflutningurinn fer fram í heyranda hljóði fyrir dómnum, nema dómur ákveði öðru vísi, venjulega eftir ósk aðilja. Hann er fólgin i ræðum fyrirsvaramanna aðilja, skýrslum vitna og sérfræðinga, sem dómurinn getur yfirheyrt, ef þeir eru á staðnum, en annars verður aðili að láta yfirheyra þá á heimili þeirra eða annarstaðar eftir þess lands lögum, er yfirheyrslan fer fram. Dómurinn getur krafðið aðilja um ákveðin skjöl eða upplýsingar og falið sérfræðingum eða nefndum rannsókn hvers atriðis, er hann

telur máli skipta. Eftir að dómurinn hefur fengið þau gögn, sem um er að ræða, og ræður eru haldnar, þær er halda skyldi, getur hann neitað að taka við meiru, nema hinn aðilinn samþykki. Ef annar aðilja kemur ekki fyrir dóm eða flytur ekki mál sitt, getur hinn krafizt dóms á málinu sér í hag, en rannsaka skal dómurinn þá, hvort málið sé rétt bor-ið undir hann eftir 36. og 37. gr. skplskr., og hvort krafan sé á rökum byggð, með öðrum orðum: *Málið er dæmt eftir fram-lögðum skjölum og skilríkjum*, eins og tíðkast eftir lands-lögum.

4. Að loknum málflutningi ganga dómendur á lokaðan fund og ræða með sér málið. Skulu ráðagerðir þeirra allar vera leyndarmál. *Opinber atkvæðagreiðsla er ekki höfð*. Afl atkvæða ræður, en ef atkvæði eru jöfn (t. d. 12 dómendur, 6:6), verður þeirra tillaga dómur, sem forseti fylgir. Í dómi skal nefna, hvaða dómendur hafa tekið þátt í honum. Dóm skal byggja á forsendum, og í niðurlagi hans er venja að draga saman aðalefni hans, eins og tíðkast í dómum alment. Máls-kostnaður er venjulega látinn falla niður. Dómarar, sem ekki fallast á niðurstöðu meirihlutans, geta greitt sératkvæði, og eiga rétt á, að þau verði birt með dómnum. Dómur er les-inn upp í heyranda hljóði, enda er aðiljum tilkynnt dóms-uppsagan. Dómar Haagdómsins eru mjög itarlegir, og auð-sjáanlega mjög til þeirra vandað. Dómur bindur að eins að-ilja og að eins í því máli. Ef ágreiningur skyldi verða um skilning á dómi, geta aðiljar fengið skýringu hjá dómnum. Þetta átti sér t. d. stað í Maurommatismálunum.

5. Dómum Haagdómsins verður *ekki áfrýjað*, en veittur er aðiljum kostur þess að fá dóm *endurskoðaðan*. Skilyrði þess eru:

a. Að aðili sækir um það til dómsins.

b. Að hann byggi kröfu sína á því, að komið hafi fram statðreynd, er hafa muni úrslitaþýðingu fyrir málið, enda hafi hvorki dómnum né beiðanda verið kunnugt um hana, og ekki sé vanrækslu hans til að dreifa.

c. Að ekki séu liðnir meir en 6 mánuðir frá því, að aðilja varð kunnugt um þessa statðreynd, og aldrei verður dómur tekinn til endurskoðunar, ef liðin eru meira en 10 ár frá dagsetningu hans.

Dómstóllinn kveður upp úrskurð um endurskoðunarkröf-una, og ef hún er tekin til greina, hefst meðferð máls af

nýju um þá staðreynd og þýðingu hennar, enda verður þá nýr dómur kveðinn upp að svo miklu leyti sem nauðsynlegt verður.

Það mun óhætt að fullyrða, að Haagdómurinn nýtur mikils trausts, enda hafa aðiljar hingað til sætt sig við dóma hans og álit.

17. gr.

Fjárreiður Þjóðabandalagsins.

I. Sáttmálinn er þögull um fjárreiður Þjóðabandalagsins. Hann talar að eins í 5. mgr. 6. gr. um skyldu félaganna til að að greiða árstíllög til félagsskaparins, og regla hans um ákvörðun þeirra reyndist ótæk, eins og sýnt verður. Það varð því óhjákvæmilegt að setja reglur um fjárstjórn bandalagsins og reikningagerð. Þegar á fyrsta þingi bandalagsins hlutu þessi mál að koma til umræðu. 17. des. 1920 var þegar stofnað til fimm manna nefndar, er ráðið var beðið að skipa, til eftirlits með fjárreiðum bandalagsins. Samkvæmt því skipaði ráðið þessa nefnd (commission de controle). Þá var og ákveðið, að framkvæmdarstjóri skyldi undirbúa fjárhagsáætlun bandalagsins, er skyldi lögð fyrir ráðið til samþykktar, en að síðustu skyldi þingið ganga frá henni. Eftirlitsnefndin gerði hinsvegar frumváp að reglugerð um fjárstjórn bandalagsins, sem þingið samþykkti á samkomu sinni 1922, og öðlaðist hún gildi 1. jan. 1923. Reglugerð þessi, sem er mjög ítarleg, hefur verið endurbætt lítið eitt 1923, 1928 og 1929.

Tilhögun á fjárstjórn bandalagsins er vitanlega sniðin, að því leyti, sem við gat átt, eftir því skipulagi, sem í þingstjórnarlöndum tíðkast, bæði um fyrirfram áætlun um tekjur og gjöld, út- og innborganir, endurskoðun og samþykkt reikninga. Það er afskaplega þýðingarmikið fyrir bandalagið, að allar fjárreiður þess séu í góðu lagi, engu síður en fyrir einstök ríki, og að rækilegt og skynsamlegt eftirlit sé haft með þeim málum. Þjóðabandalagið hefur tekjur sínar svo að segja allar frá félögum sínum. Þeim þykir, að minnst kosti sumum þeirra, tillög sín vera fullhá. Þingin veita féð, en þar sitja ýmsir, sem ekki þykir Þjóðabandalagið gera það gagn, sem vera ætti, og þykir þar miklu vera eytt, embætti, stöður og nefndir óþarfar og óhæfilega margar. Stofnunin vinnir seint og afkastí tiltölulega litlu, sem að gagni megi koma.

Þegar nú þessu er svo varið, þá er auðsætt, að hin mesta þörf muni vera á því, að unnt sé að sýna fram á, að sparlega sé á haldið, að reikningshald og fjárreiður allar séu í bezta lagi, og að fullkomið eftirlit sé með öllum fjármálum bandalagsins.

II. 1. Reikningsár Þjóðabandalagsins er almanaksárið. Fyrir hvert reikningsár skal gera fjárhagsáætlun (budget), er svarar til fjárlagafrumvarps einstakra ríkja, fjárhagsáætlunar bæjar- og sveitarfélaga o. s. frv. Undirbúningi fjárhagsáætlunar er þannig hagað: Forstjóri vinnumálastofnunar skal gera áætlun fyrir þá stofnun, en vinnumálaráðið gengur svo frá henni fyrir sitt leyti. Síðan sendir forstjórinn áætlunina til framkvæmdarstjóra Þjóðabandalagsins, og skal það gert fyrir 1. maí ár hvert. Með sama hætti undirbýr skrifstofustjóri Haagdómsins með forseta áætlun dómsins fyrir komandi ár. Framkvæmdarstjóri getur engu breytt í áætlunum þessum, heldur skal hann taka þær óbreyttar á fjárhagsáætlun bandalagsins. Sjálfur á hann að gera fjárhagsáætlun skrifstofu Þjóðabandalagsins, þar á meðal kostnað af samkomum þings og ráðs, allra annara nefnda og stofnana, sem bandalagið kostar og ekki hafa sérstjórn í fjármálum, svo sem „teknisku“ stofnananna, föstu ráðgjafarnefndanna o. s. frv. Fyrir 1. maí skal framkvæmdarstjóri svo hafa fengið eftirlitsnefndinni í hendur heildar-fjárhagsáætlun Þjóðabandalagsins. Nefndin athugar áætlunina síðan rækilega, og er henni rétt og skylt að krefjast upplýsinga hjá forstjórum og formönnum allra áðurnefndra stofnana og nefnda. Hún breytir þó að engu áætluninni, heldur ritar að eins athugasemdir sínar og tillögur sérstaklega. Þegar eftirlitsnefndin hefur lokið athugunum sínum á fjárhagsáætluninni, er hún send til ráðsins, enda skal senda hana öllum félögum bandalagsins 3 mánuðum fyrir næsta þing. Geta stjórnirnar því athugað áætlunina, svo að fjárveitingar þurfa ekki að koma þeim á óvart. Þó að áætlunin sé send ráðinu, hefur sú orðið venjan í framkvæmdinni, að ráðið hefur ekki fengið neitt við hana, heldur sent hana frá sér til aðgerða þingsins. Meðlimir ráðsins hafa talið sér nægilegt að taka þar þátt í meðferð hennar, eins og hver annar meðlimur bandalagsins. Nú kann að reynast óhjákvæmilegt að koma nýrri fjárveitingu inn á áætlunina eftir að ráðið hefur sent hana frá sér, og skal þá forstjórn vinnumálastofnunarinnar, ef fjárveiting varðar hana, og skrifstofustjóri Haagdómsins, ef fjárveiting varðar hann, senda framkvæmdarstjóra tillög-

urnar svo snemma, að þær verði sendar meðlimum bandalagsins mánuði fyrir þing. Ef tillaga kemur síðar fram, er hún geymd til næsta árs, nema þingið kveði öðru vísi á með $\frac{2}{3}$ atkvæða. Á þinginu er áætlunin fengin fjórðu nefnd til athugunar. Þessi nefnd getur haft fundi með eftirlitsnefnd, sem jafnan skal halda fund, meðan þingið stendur, og yfirleitt krafizt upplýsinga hjá forstjórum stofnana bandalagsins og öllum, sem eftirlitsnefndin getur krafizt upplýsinga. Fjárhagsnefnd þingsins getur borið fram breytingartillögur við áætlunina, svo og einstakar fulltrúadeildir þingsins.

2. Það leikur enginn efi á því, að fjárhagsáætlunin er fallin, *ef einhver greiðir atkvæði á móti henni*. Einn einasti meðlimur bandalagsins getur því, samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sm., felld fjárhagsáætlunina. En þá væri Þjóðabandalagið óstarflæft næsta ár. Það gæti ekki greitt starfsmönnum sínum, sem það hefur löglega ráðið, kaup þeirra, og mundi því ekki geta haldið störfum sínum áfram. Það væri því mikill ábyrgðarhluti að fella fjárhagsáætlun. En hingað til hefur ekki til þess komið, og gerir það væntanlega ekki fyrst um sinn.

Ef hvorki kemur fram breytingartillaga frá fjárhagsnefnd né einstökum fulltrúadeildum, verður áætlunin borin upp í heild sinni. En ef breytingartillögur koma fram, þá er athugandi, hvernig með þær skuli fara. Eftir venjulegum reglum eru slíkar breytingartillögur bornar upp áður en sú grein, sem þær eiga við, er borin undir atkvæði. Eftir að atkvæði eru greidd um tillögu er greinin svo borin upp, með eða án breytinga, og svo samþykkt eða felld. Þessi aðferð er ekki höfð á þingi Þjóðabandalagsins, heldur er frumvarpið, að frátekn-um þeim atriðum, sem breytingartillögur eru við, sett allt í heild undir atkvæði. Ef engin greiðir þá atkvæði gegn því, þá er það samþykkt. Um breytingartillögurnar hefur svo verið greitt atkvæði sér. Ef þær hafa verið felldar, þá hafa verið greidd atkvæði um þau atriði, sem breytingartillagan átti við, og einfaldur meiri hluti látinn nægja til samþykktar því. Breytingartillögur einstakra fulltrúadeilda eru sjaldgæfar, enda er frumvarpið undirbúið svo rækilega áður, að vart er ætlandi, að einstakir meðlimir bandalagsins hafi föng á að bæta þar um. En reglan um einróma samþykki er, sem fyrr segir, ekki heppileg í þessu sambandi, og því er reynt að draga úr þýðingu hennar eftir föngum.

III. Fjárhagsáætlun Þjóðabandalagsins skiptist vitanlega í *tekju-* og *gjaldabálk*, eins og fjárlög einstakra ríkja.

1. *Tekjur* bandalagsins eru svo að segja eingöngu *tillög félaganna*. Í 5. mgr. 6. gr. sm. var uppháflega kveðið svo á, að hver aðili skyldi greiða til þess í því hlutfalli, er hann greiddi titl Alþjóða-póstsambandsins. Tillög hvers aðilja til þess eru ákveðin í einingum, 25 einingar hæst og 1 eining lægst, en aðiljum þar er skipt í 7 flokka. Fjárbörf póstsambandsins nemur árlega að eins 100—200 þúsund gullfrönkum, svo að tillög hvers félags geta ekki orðið tilfinnanleg. En fjárbörf Þjóðabandalagsins nam þegar í upphafi yfir 15 millj. gullfranka. Miklar breytingar höfðu orðið á högum sumra ríkja, er í bandalagið gengu, frá því er tillög þeirra til póstsambandsins höfðu verið ákveðin, og allmargir aðiljar, sem í póstsambandinu eru, höfðu ekki þegar og hafa ekki enn í Þjóðabandalagið gengið. Gjald einingarnar til bandalagsins hlutu því að verða allhár, og tillögin komu því allhart niður á sumum félaganna, en sumir sluppu helzt til vel. Einingarnar urðu fyrsta sinnið 370, en þar af átti t. d. brezka ríkið allt að greiða 125 einingar, eða rúmlega þriðja hluta allra tillaganna til Þjóðabandalagsins. Eftir þeirri skipun, sem siðar komst á, greiðir Bretland nú og nýlendur þess 171 einingu af 1012,5 einingum alls, eða nálægt $\frac{1}{6}$ hluta af öllum tillögum. Hinsvegar greiðir Frakkland nú 79 einingar, eða 79/1012,5, en í fyrstu 25/370, eða lítið eitt meira en áður. Austurríki greiddi til póstsambandsins 25 einingar — það var stórveldi þá — og átti því að greiða til bandalagsins í fyrstu 25 einingar af 370, en nú geldur það 8/1012,5. Það er ljóst af þessum dæmum, að bráðra breytinga þurfti á 5. mgr. 6. gr. sm. En það reyndist erfitt að finna nokkurn réttlátan og nothæfan mælikvarða að fara eftir. Voru margar tilraunir gerðar til að finna hann, en engin þeirra þótti hafa tekizt. Það varð endirinn, að 5. mgr. 6. gr. var breytt þannig, að meðlimir Þjóðabandalagsins skyldu greiða til þess í þeim hlutföllum, er þingið ákveður. Þessi breyting gekk í gildi 1923, og var fyrst farið eftir henni við samþykkt fjárhagsáætlunarinnar fyrir 1924. Þingið hefur því óbundnar hendur eftir hinni nýju skipun. Og mun aðallega vera farið eftir áætlaðri gjaldgetu hvers einstaks aðilja. Eins og áður getur, er sérstakri nefnd, niðurjöfnunarnefnd, falið að rannsaka og gera tillögur um greiðslueiningar hvers aðilja, er þingið gengur svo frá að lokum. Sú ákvörðun er vitanlega ekki óbreytanleg. Ákvarðanirnar verða endurskoðaðar, þegar efni þykja til, t. d. vegna breytingar á högum aðilja. Þó að nýir félagar bæta-

ist við eða gamlir fari eða einingatala einhverra meðlima breytist, þarf einingatala hinna auðvitað ekki að breytast fyrir það. Breytingar á einingunum geta einungis valdið breytingum á *upphæð* hinna gjaldeininganna. Upphæð gjaldeiningar breytist auk þess frá ári til árs eftir því, hvort tekjuþörfin breytist. Á fjárhagsáætluninni fyrir 1933 eru tillögin samtals *35 millj. 429 þúsund og 132 gullfrankar*. Einingatalan er 1012,5, svo að *upphæð herrar einingar verður 33016 gullfrankar*. En 1929 var t. d. tillaga-upphæðin alls 25 millj. 255 þús. og 686 gullfrankar, en einingatalan 986. Varð hver eining þá 25594 gullfrankar. Enda þótt einingatalan hafi hækkað vegna inngöngu þriggja nýrra aðilja í bandalagið, er samtals greiða 27 einingar, hefur einingarupphæðin samt hækkað síðan 1929 hér um bil um 7,5 þúsund gullfranka. Hækkunin hefur því á þessum tíma numið um 29%, og tekjuþörf bandalagsins hefur gert meira en að tvöfaldast frá því, að það gerði fyrstu fjárhagsáætlun sína. Þrátt fyrir hinn mikla kostnað af bandalaginu, þá mundi herkostnaður eins árs, eins og hann var 1928, nægja til að kosta Þjóðabandalagið í 480 ár, eftir því sem reiknað hefir verið.

Um gjaldeiningar hvers félaga bandalagsins, sjá 8. gr. III. B. að framan.

Pegar gengið hefur verið frá fjárhagsáætluninni, tilkynnir framkvæmdarstjóri hverjum aðilja, hversu mikið hann eigi að greiða komandi ár. Aðiljar geta venjulega ekki greitt fyrr en veitt er á fjárlögum þeirra sú upphæð, sem gjalda skal, og því koma greiðslur fyrir það ár ekki nema að litlu leyti fyrsta fjórðung þess. Hinsvegar ætti bandalagið að eiga í sjóði frá fyrra ári, ef gjöldin greiddust sæmilega. En á því hefur orðið talsverður brestur, og innheimtan verður allt af erfiðari og erfiðari. Framkvæmdarstjóra er falið að krefja þá, er ekki hafa greitt upp, 1. apríl og síðan 1. júlí og 1. sept. ár hvert. En engin önnur viðurlög við vanskilum eru heimiluð, en ef aðilja kynni að verða vikið úr bandalaginu eftir 4. mgr. 16. gr. sm. En það væri hörð refsing og ekki í samræmi við takmark Þjóðabandalagsins. Það hefur verið stungið upp á öðrum viðurlögum, svo sem að birta opinberlega nöfn vanskilamanna, að kjósa þá ekki í ráðið eða aðrar trúnaðarstöður, eða jafnvel að svifta þá atkvæðisrétti, meðan þeir standa í vanskilum. Bandalagið hefur auðvitað á valdi sínu að setja vanskilamennina hjá trúnaðarstöðum sínum og að birta nöfn þeirra, en hvorttveggja getur verkað eins og brottrekst-

ur, getur leitt til úrsagnar úr félagsskapnum. En að svifta þá atkvæðisrétti, mundi ekki verða unnt, nema sáttmálanum væri breytt í þá átt.

Í árslok 1931 átti Þjóðabandalagið útistandandi af ógreiddum tillögum nálega 19 millj. gullfranka. Þar af voru ógreiddar eftirstöðvar frá því ári yfir 4,5 millj. fullfranka, en af allri upphæðinni skuldaði eitt ríki (Kína) rúmlega 9 millj., eða nærri helminginn. Hefur verið gerður samningur við þetta ríki um greiðslu á upphæð þessari á 20 árum. Í árslok 1932 höfðu 13 félagar ekkert greitt, en 15 ekki nema að nokkru leyti. Af árstillögum, sem voru um 33,5 millj. gullfranka alls, voru um 7 millj. ógreiddar, eða um 22,4%. Fyrsta þriðjung ársins 1933 höfðu einungis fjórir félagar greitt tillög sín að fullu. Það hefur verið gert ráð fyrir því, að 10% af tillögunum fengjust ekki greidd á árinu, en sá reikningur hefur ekki staðizt seinni árin, enda hefur kreppan valdið nokkru um. Er innheimtan nú allmikið áhyggjuefni, og sumir beztu menn meðal vina bandalagsins hafa jafnvel spáð því, að vanskil félaganna mundu verða allrahættulegust viðgangi þessi og tilveru.

2. *Gjöld Þjóðabandalagsins.* Á gjaldahliðinni eru 1933 þessir 7 liðir:

1. Skrifstofan, þar undir ráð, þing og stofnanir bandalagsins, sem ekki hafa sjálfstæða fjárstjórn	gullfr. 17322459
2. Vinnumálastofnunin	— 8851972
3. Milliríkjadómurinn í Haag	— 2660196
4. Nansens-skrifstofan	— 297763
5. Til bygginga í Genf	— 2034659
6. Eftirlaun	— 1829906
7. Rekstrarsjóðurinn	— 434177

Samtals gullfr. 33429132

Að undanteknum 4., 5. og 7. lið eru allir liðirnir áætlunarliðir, og getur því bæði farið svo, að fjárveiting hrökkvi ekki til, eða að afgangur verði. Til vinnumálastofnunarinnar og Haagdómsins greiðir framkvæmdarstjórn það, sem þeim ber hlutfallslega, eftir því sem gjöldin greiðast. Tekur forstjóri vinnumálaskrifstofunnar og skrifstofustjóri dómsins hvor við því, er stofnun hans ber.

Vegna þess, að lítið kemur inn fyrstu mánuði ársins, getur farið svo, að ekki verði nóg í sjóði til daglegs rekstrar. Af

Þessum ástæðum hefur bandalagið komið sér upp nokkurskonar *vara-* eða *rekstrarsjóði* (comptes d'avances), sem veitt er fé til á fjárhagsáætlun og innifalið er í tillögum meðlimanna. Til þessa sjóðs er gripið, þegar ekki er nægilegt í sjóði til að standast daglegar greiðslur. Sjóður þessi hefur reikningsfærslu sér, og skal aftur greiða í hann það, sem úr honum er tekið, þegar þess er kostur. Sjóðurinn er skoðaður sér-eign félaga, reiknað eftir heildarupphæð hans og þess, sem hver hefur í hann greitt. Sá, er fer úr bandalaginu, getur, ef þingið samþykkir, fengið séreign sína í sjóðinum greidda, og þingið getur einnig ákveðið að greiða öðrum félögum þeirra hluta að einhverju leyti eða öllu. Þeir, sem gengið hafa í bandalagið eftir 15. nóv. 1920, mega greiða í sjóðinn fram yfir tillag það, sem ákveðið er í fjárhagsáætlun, svo að hluti þeirra í honum verði að tiltölu jafn við eign hinna. Hámark sjóðsins er ákveðið 5 millj. gullfranka, en má þó verða hærri, ef félagar neyta áðurnefnds réttar síns.

IV. Fjárhagsáætlun bandalagsins hefur svipaða *þýðingu* og fjárlög einstakra ríkja. Engin gjöld má greiða, nema heimild sé til þess í fjárhagsáætlun. Í þetta verður þó vitanlega ekki stranglega haldið, að því leyti sem fjárveiting á ákveðnum lið hrekkur ekki allt af til, en yfirleitt er strangt eftirlit með því, að gjöld séu ekki greidd, nema heimild sé til þess. Engin útborgun má yfir höfuð fara fram, fyrr en skrifstofa, þar til sett, hefur athugað heimildina til greiðslunnar og hvort skýlt sé að greiða, og lýst yfir, að greiða megi.

V. Um *endurskoðun reikninga* eru líka allrækileg ákvæði. Endurskoðandi (commissaire aux comptes) er skipaður af ráðinu eftir tillögum eftirlitsnefndar til 5 ára. Hann má ekki vera starfandi í nokkurri deild eða stofnun Þjóðabandalagsins. Endurskoðandinn á þrisvar sinnum árlega að athuga reikningsfærslu hvernar stofnunar bandalagsins og gera skýrslu um athuganir sínar til eftirlitsnefndar. Reikningana sjálfa skal hann svo að lokum endurskoða og bera saman við fjárhagsáætlunina. Athugun hans er ekki að eins töluendurskoðun, heldur einnig endurskoðun á allri fjármeðferðinni á árinu. Hann getur krafist viðkomendur um allar upplýsingar varðandi reikningsfærsluna. Framkvæmdarstjóri á að gæta þess, að ársreikningum sé lokið fyrir 1. apríl ár hvert, en endurskoðun á að vera lokið 15. apríl. Eftirlitsnefnd fær svo reikningana til meðferðar, ásamt athugunum endurskoðanda og svörum viðkomandi forstjóra hverra hinna þriggja

sérstæðu stofnana bandalagsins, enda getur nefndin krafið þessa starfsmenn nýrra upplýsinga, ef henni sýnist. Í 37. gr. fjárfstjórnarreglugerðarinnar er vísað um meðferð reikninganna til regnanna í IV. kafla rglg. um meðferð fjárhagsáætlunarinnar. Þegar eftirlitsnefnd hefur lokið athugun sinni, þá eiga þeir eftir þessu að koma fyrir ráðið til athugunar, en það mun ekki gera gangskör að þeirri athugun að ráði, fremur en að meðferð fjárhagsáætlunarinnar, enda geta meðlimir ráðsins komið öllum athugasemdum sínum að á þinginu. Að lokum fara reikningarnir með athugasemdum og gögnum til þingsins. Þar athugar fjárhagsnefndin (4. nefnd) plögginn enn á ný og getur hafið sjálfstæða rannsókn á því, er rannsóknarvert þykir, þar á meðal fengið skýrslur forstjóra stofnana bandalagsins, eftirlitsnefndar og endurskoðanda. Þegar nefndin hefur lokið starfi sínu, eru reikningarnir lagðir fyrir þingið til úrskurðar. Það getur neitað að samþykkja reikningana eða einstök atriði þeirra, fyrr en þau atriði séu löguð. Einróma samþykki þarf samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sm. til samþykktar á reikningunum. Gæti hér, sem oft-
ar, einn félaga varnað því með mótaskvæði sínu, að reikningarnir yrðu samþykktir.

VI. Með öllum framannefndum ráðstöfunum, bæði um samningu fjárhagsáætlunar, eftirliti með því, að ekkert sé greitt án heimildar, og hinni rækilegu endurskoðun á reikningunum, er eflaust fullkomlega séð fyrir því, að fjármeðferðin öll sé í réttu lagi, og að starfsmenn stofnananna geti ekki misbrúkað stöðu sína sér í hag eða öðrum um fjárnotkun. Í þessu sambandi er enn vert að geta fyrir mæla fjárfstjórnarreglugerðarinnar um *eignir* bandalagsins og *innkaup*. Fyrst og fremst skal gera *efnahagsreikning* bandalagsins árlega. Innkaup til bandalagsins, sem nema 10000 gullfranka, skulu gerð með opinberu útboði, auglýstu í blöðum. Sérstaklega skulu yfirmenn stofnana bandalagsins setja reglur, *er banni starfsmönnum notkun eigna stofnananna í eigin þarfir*. Forráðamenn Þjóðabandalagsins hafa á þessu sviði sennilega lært af ýmsum atburðum í sögu stjórna og stjórnfrankvæmda einstakra ríkja um nauðsyn á þesskonar ákvæðum.

V. KAFLI

Verkefni Þjóðabandalagsins.

18. gr.

Yfirlit.

Eins og sjá má á ýmsu um stofnanir og nefndir Þjóðabandalagsins hér að framan, eru verkefni þess samkvæmt ákvæðum sáttmálans og samkvæmt öðrum heimildum allmargvisleg. Í þessum kafla skal reynt að setja stutt yfirlit yfir verkefni þessi í heild sinni og helzta árangur af starfsemi bandalagsins. Verkefnin eru þessi:

I. Höfuðtilgangurinn með stofnun Þjóðabandalagsins var að *tryggja heimsfriðinn* (paix du monde), eins og það er orðað í 3. mgr. 3. gr. og 4. mgr. 4. gr. sm. og upphafi XIII. kafla Vers. samninganna, sbr. og 11. gr. sm. Það er ekki átt við fyrirbyggingu stórstyrjalda einungis, heldur einnig við frið milli ríkja, stórra eða smárra, almennt. Bandalagið vill reyna að afstýra öllum *vopnuðum ófriði* og *öllum ágreiningi milli ríkja* , sem leiða kann til friðslita. Bandalagið hefur því t. d. jafnt reynt að leysa með sáttum deilu milli Finnlands og Svíþjóðar og Ítalíu og Grikklands sem Japans og Kína. Þar á móti er það ekki verkefni bandalagsins að varna við *innanlandsófriði* , þó að sum verkefni þess, t. d. vinnumálastarfsemin, kunni að miða óbeinlínis í þá átt. Bandalagið hefur ekki heldur blandað sér í innanlandsdeilur í neinu landi.

Starfsemi Þjóðabandalagsins í þágu friðarins má skipta í tvo aðalflokka: A. *Ráðstafanir til að afstýra styrjöld*, og B. *Ráðstafanir til að bæla niður styrjöld*. Vitanlega er ráðstafanir B-flokksins líka lagaðar til að afstýra styrjöld, því að herskár aðili mundi því síður gripa til vopna því fremur sem hann getur búizt við öruggum ráðstöfunum af hálfu banda-

lagsins til að þvinga hann til að hætta styrjöld, sem hann hefur þegar hafið.

A. Til ráðstafana þessa flokks má telja:

a. *Takmörkun herbúnaðar* (2. mgr. 1. gr. og 1.—4. mgr. 8. gr. sm., sbr. og 5. mgr. 22. gr. sm.).

b. *Eftirlit með hergagnagerð einstakra manna* (5. mgr. 8. gr. sm.) og *eftirlit með hergagnaverzlun* (sbr. d-lið 23. gr. og 5. mgr. 25. gr. sm.).

c. *Tryggingar samkvæmt 10. gr. sm.*

d. *Ráðstafanir samkv. 11. gr. sm.*

e. *Tilraunir til að jafna deilumál milli ríkja með sátt, gerð eða dómi* (12., 13., 15 og 17. gr. sm.).

f. *Skrásetning milliríkjasamninga og eftirlit með þeim* (18.—21. gr. sm.).

g. *Vinnumálastarfsemin* (XIII. kafli Vers. samn., sbr. a-lið 23. gr. sm.).

B. *Ráðstafanir til að bæla niður ófrið* (sanctions). Til þessa flokks teljast:

a. *Ráðstafanir samkvæmt niðurlagi 10. gr. sm.*

b. *Ráðstafanir samkvæmt 1.—3. mgr. 16. gr., sbr. 17. gr. sm.*

c. *Brottvikning úr Þjóðabandalaginu samkvæmt 4. mgr. 16. gr. sm.*

II. *Starfsemi í þágu mannúðar- og menningarmála*. Til þessarar greinar teljast:

a. *Vinnumálastarfsemin*.

b. *Starfsemi til verndar og þroska óþroskuðum mannfélögum* (mandötin, 22. gr. sm., og innfæddir menn undir stjórn einstakra félaga bandalagsins, b-liður 23. gr. sm.).

c. *Verndun manna í ýmsum löndum, sem eru í minnihluta sakir tungu, þjóðernis, trúarbragða o. s. frv.*

d. *Starfsemi í þarfir sjúkra og særða* (25. gr. sm.).

e. *Starfsemi í þarfir flóttamanna og annara slíkra, til hjálpar í hallærum, úrlausnir fjárhagsvandræða og til varnar við þrælahaldi*.

f. *Verndun kvenna og barna* (c-liður 23. gr. sm.).

g. *Eftirlit með sölu og framleiðslu ópíums og annara hættulegra lyfja* (c-liður 23. gr. sm.).

III. *Starfsemi í þágu heilbrigðismála* (f-liður 23. gr. og 25. gr. sm.).

IV. *Starfsemi vegna fjárhags- og samgöngumála* (e-liður 23. gr. sm.). Þessi mál varða og vinnumálastarfsemina.

V. *Eftirlit með samningagerðum milli ríkja*.

- VI. *Stjórn milliríkjasstofnana* (24. gr. sm.).
 VII. *Starfsemi í þágu andlegrar menningar og samvinnu milli ríkja á því sviði.*
 VIII. *Ýmiskonar framkvæmdarstörf* (framkvæmd friðar-samninganna, stjórn Saarhéraðsins, Danzig).

19. gr.

Takmörkun herbúnaðar o. fl.

I. Hér skal að eins minnt á ákvæði 2. mgr. 1. gr. sm. um það, að Þjóðabandalagið getur sett það skilyrði fyrir inn-göngu aðilja í það, að þeir gangi að ákvörðun, er það kynni að gera um hermál hans. Það er gert ráð fyrir því, að Þjóða-bandalagið njóti aðstoðar hermálanefndar sinnar samkvæmt 9. gr. sm., er taka skal slíka ákvörðun. Það er ólíklegt, að þetta ákvæði 2. mgr. sm. verði notað fyrr en einhver skipun yrði gerð á hermálum félaga bandalagsins almennt samkvæmt 8. gr. sm., enda ekki sennilegt, að aðili mundi vilja ganga í bandalagið, ef hann einn skyldi tekinn út úr í þessu sambandi, svo framarlega sem það skipti hann nokkru máli, meðan enginn hinna, að Miðveldunum undanteknum, hafa slíkum takmörkunum sætt af hálfu bandalagsins.

II. Í sáttmála Þjóðabandalagsins er styrjöld milli ríkja ekki fordæmd eða stimpluð sem afbrot. Hún er einungis ó-leyfileg í nokkrum samböndum, þar sem skuldbinding er fyrir hendi um að reyna annarskonar lausn á deilu, sbr. 12.—16. gr., sbr. 17. gr. sm. Félagar Þjóðabandalagsins hafa því ekki með sáttmálanum afsalað sér þeirri heimild, sem talin hefur verið gildandi, til þess að hefja ófrið. Árið 1924 var reyndar gert uppkast að samningi og styrjöld lýst „*un crime international*“, og var þá tilætlunin, að félagar bandalagsins afsöluðu sér öllum rétti til árásarstyrjaldar. En samningsuppkast þetta hefur ekki komizt lengra en á papp-irinn. Árið 1927 hefur þing bandalagsins einnig samþykkt ályktun, þar sem árásarstyrjöld er talin ólögleg og þjóðrétt-arlegur glæpur. En Þjóðabandalaginu hefur ekki tekizt að koma neinni slíkri yfirlýsingu í gildi meðal félaga sinna. Þar á móti hefur Þýskaland afsalað sér rétti til árásarstyrj-aldar á hendur Belgíu og Frakklandi, og Belgía og Frakk-land á hendur því, með Locarno-samningunum frá 16. okt. 1925. Loks gerðu stórveldin sex og fleiri ríki hinn svonefnda

Briand-Kellogg samning 27. ágúst 1928, þar sem hver samningsaðilja lýsir hátiðlega yfir því, hver í nafni sinnar þjóðar, að þeir fordæmi það, að leysa milliríkjadeilur með styrjöld, og að þeir afsali sér rétti til að beita ófriði í þarfir stjórnmála lands síns. Önnur ríki skyldu geta gengið að sáttmála þessum, og hafa nú flestöll gert það. Það vantar því ekki, að afsal heimildar til að gripa til vopna að fyrra bragði sé til á pappírnum. En dæmi Japans og Kína sýna, hversu lítilsvirði slíkir samningar geta stundum reynzt. Bæði þessi ríki eru bundin við Briand-Kellogg-sáttmálann. Eftir því, sem Kína heldur fram, byrjaði Japan skipulagsbundna, vopnaða árás á Kína og að tilefnislausu frá Kína hendi. Japan mótmælir þessu, og telur atgöngu sína alls ekki til-efnislaus. Japan hafi neyðzt til að greiða atlögu til að vernda líf og eignir japanskra þegna í löndum Kína, því að þeir hafi verið í stöðugri hættu af hálfu kinverskra þjóðernissinna og illvirkja, sem kinverska stjórnin hafi hvorki haft vilja né mátt til að halda í skefjum, enda sé Kína ríki í upplausn, sem milliríkjasamningar um afsal vopnaðs ofbeldis gegn geti ekki náð til. Japan telur sig því alls ekki hafa brotið skyldur sínar samkvæmt Briand-Kellogg sáttmálanum eða sáttmála Þjóðabandalagsins. Meiri hluti ráðs Þjóðabandalagsins hefur ekki viljað fallast á þessa skoðun Japana, og því hefur endirinn orðið sá, að Japan hefur sagt sig úr Þjóðabandalaginu, að minnsta kosti til bráðabirgða, og haldið áfram hernaði sínum eftir vild sinni. Dæmi þetta sýnir bezt, hversu auðvelt er að teygja ákvæði slíkra samninga og finna sér átyllu til styrjaldar. Og þegar stórveldi á í hlut, þá reynist ekki auðvelt að aftra því frá ófriði, eins og dæmi Japans sýnir líka vel.

Talað hefur verið um að breyta sáttmála Þjóðabandalagsins í samræmi við Briand-Kellogg sáttmálann, en ekki hefur þó enn orðið af því, enda mun það ekki skipta miklu máli, því að flest öll ríkin í Þjóðabandalaginu hafa að forminu til bundið sig við Briand-Kellogg sáttmálann, og að auki Bandaríkin og Sovjet-Rússland o. fl. ríki, sem ekki eru í bandalaginu.

III. 1. Í 1. mgr. 8. gr. sáttmálans segir, að félagar Þjóðabandalagsins viðurkenni það, að *verndun friðarins útheimti niðurfærslu herbúnaðar svo sem samrímamlegt sé öryggi lands hvers* (sécurité nationale) og því, er það þurfi til að *fullnægja þeirri skyldu, sem á því hvíli, til þátttöku í sam-*

eiginlegu átaki. Hver, sem í Þjóðabandalagið gengur, hefur þar með viðurkennt þá trúarsetningu, að takmörkun herbúnaðar sé óhjákvæmileg til að vernda friðinn. En takmörkunin er bundin við tvennt: a) Við öryggi landsins og b) við það, að aðili verði fær um að inna af hendi herskyldu í þágu bandalagsins samkvæmt sáttmálanum.

a) Takmörkunin við *öryggi landsins* mun bæði miðast við öryggi út á við og öryggi innanlands. Öryggið innanlands er venjulega varið með lögregluliði landsins, en þar fyrir er ekki útilokað, að taka þurfi stundum til vopnaðs herliðs til að halda uppi reglu og aga, þegar því er að skipta. Annars er öryggið út á við aðallega haft í huga. Hvern herbúnað þurfi til verndar því, fer eftir margvislegum atvikum: landslagi, legu á hnettinum, fortið landsins, nágrönnum, hvort herbúnaður þeirra sé að sama skapi takmarkaður o. s. frv., sbr. 2. mgr. 8. gr.sm. Mat á öllu slíku yrði mjög vandasamt og mjög af handahófi. Annars er það að öðru leyti allmikið efmál, hvernig takmörkun herbúnaðar verður skynsamlegast fyrir komið. Við hvað á að miða takmörkunina annars? Á að miða hana við friðartíma eða styrjaldar? Má aðili auka herbúnað sinn frá því, sem ákveðið hefur verið, til varnar, ef á hann er ráðizt? Eða til varnar yfirvofandi árás? Og hvor aðilja, er í ófriði lenda, hefur *hafið árás*? Á að taka tillit til iðju-ástands lands, hvort það hefur t. d. iðjuver, sem skjótlega má breyta til hergagnagerðar? Á að miða við mannfjölda, auðæfi, verzlun o. s. frv.? Á að takmarka herskyldutíma, hergagnagerð, virkjagerð o. s. frv. Þetta allt, og margt fleira getur sjálfsagt komið til greina.

b) Í þessum fyrirvara felst það, að ekki skuli takmarka herbúnað aðilja fram yfir það, sem nauðsynlegt er til þess, að hann geti tekið þátt í ráðstöfunum gagnvart friðrofum með öðrum félögum bandalagsins, samkvæmt 16. sbr. 17. gr. sm., til að bæla niður ófrið eða varna því, að hann brjótist út, samkvæmt 11. gr. sm. Ef hámark herbúnaðar væri sett með þetta fyrir augum, þá mundi það jafnframt verða *lágmark*, sem aðilja væri þá ekki heldur heimilt að fara niður fyrir, án samþykkis ráðs bandalagsins. Það yrðu annars vandhæfi á ákvörðun herbúnaðar í þessu skyni. Ætti að taka tillit til þess, hvað þurfa mundi til að knýja stórveldi til að hætta styrjöld, t. d. Frakkland, eða smáriki eða miðlungsriki? Og hvar ætti að setja takmörkin? Eða ætti að eins að taka til greina, hvað aðili mætti teljast fær um út af fyrir

sig eða í samanburði við önnur ríki? Annars er hætt við því, að stórveldin yrðu að taka aðallega á sig viðhald friðarins, ef það ætti að verða með vopnum gert. En þó mun hugsunin hafa verið, að hin minni ríkin legðu eitthvað af mörkum.

Þá mundi í þessu sambandi sjálfsagt verða tekið til athugunar, hvern herbúnað aðili mundi þurfa til að *verja hlutleysi sitt í styrjöld*. Þar kæmi líka til greina, hvort það mundi yfirhöfuð geta gert það. En þetta er líka mjög óákveðið. Smárikynni t. d. vel að geta gert það í ófriði milli sinna líka, en alls ekki í ófriði, þar sem stórveldi væri öðrum eða báðum megin. Og hvar ætti þá að setja mörkin?

2. Eftir 2. mgr. 8. gr. sm. er ráðinu falið að gera áætlun og uppástungur um takmörkun herbúnaðar. Það er ætlað til þess, að eitt verði að þessu leyti látið yfir alla meðlimi Þjóðabandalagsins ganga, sem nokkurn herbúnað hafa, enda væri lítið jafnrétti í því, að taka einstaka aðilja út úr, en láta hina afskiptalaus. Hugsunin er sú, að allsherjar-yfirlit verði gert yfir herbúnað ríkjanna, eins og hugsað er, að hann skyldi verða. Þess var ekki að vænta, að ráðið sjálft gæti innt verk þetta af hendi. Fyrir því er svo mælt í 9. gr. sm., að skipa skuli hermálanefnd til aðstoðar ráðinu (Sjá 14. gr. III. A.). Hermálafræðingarnir í nefnd þessari þóttu víst taka heldur einhliða á verkinu, enda hefur það ekki að eins hernáðarlegar hliðar, heldur einnig varðar það fjárhags-, samgöngu- og þjóðfélagsmál að ekki litlu leyti. Því setti ráðið *blandaða nefnd* (commission mixte), skipaða 6 kunnáttumönnum í hagfræðum, stjórnmálum og þjóðfélagsmálum, 6 mönnum úr hermálanefnd, 4 úr hagfræða- og fjármálastofnuninni og 6 úr framkvæmdaráði vinnumálastofnunarinnar, auk sérfræðinga, er ráðið lagði til. Þessi nefnd sýslaði mikið við frumvarpsgerð að samningi um öryggi, tryggingar og gerðardóma í milliríkjadeilum, er lauk með frumvarpinu 1924, sem áður getur. Í september 1924 var þessi nefnd lögð niður, en önnur nefnd, nokkurs konar samvinnunefnd við ráðið (commission de coordination) var sett á laggir, skipuð nefnd 10 manna úr ráðinu, nokkrum úr hermálanefnd, nokkrum úr fjármála-, hagfræða- og samgöngumálastofnununum og vinnumálaráðinu. Upp úr þessari nefnd var enn mynduð *ný nefnd til undirbúnings væntanlegrar afvopnunarráðstefnu* (commission preparatoire de la conférence du désarmement), er í ráði var að halda, þegar undirbúningur þætti nægur. Undirbúningsnefndin er skipuð fulltrúum með-

lima ráðsins og fulltrúum félaga bandalagsins, sem hafa vegna sérstakra ástæðna öðrum fremur hagsmuna að gæta. Auk þess hafa Bandaríkin frá upphafi og Sovjet-Rússland síðan 1927 átt fulltrúa í nefndinni. Afvopnunarráðstefnan hófst loks í Genf í febrúar 1932, var svo frestað, en tekin upp aftur 1933. Þýskaland gerði þá kröfu til jafnréttis um herbúnað við aðra félaga bandalagsins. Þessu var synjað, svo að Þýskaland lauk þátttöku sinni í afvopnunarráðstefnunni og tilkynnti áform sitt um að fara úr bandalaginu, meðan það fengi ekki jafnrétti við aðra félaga þess. Þannig stendur málið nú. Það er ekki vitað enn, hvernig afvopnunarráðstefnunni reiðir af.

Þegar ráðinu þykir tími til kominn, sem væntanlega verður ekki fyrir en séð er um niðurstöðu afvopnunarráðstefnunnar, á það að leggja herbúnaðar-frumvarp samkvæmt 2. mgr. 8. gr. sm. fyrir aðilja sjálfa til yfirlits og athugunar. Nú er hugmyndin sú, að ná samkomulagi á afvopnunarráðstefnu og að fá þar undirskriftir aðilja undir samning um takmörkun herbúnaðar, sem svo verður eftir ákvörðun ráðsins leitað staðfestingar viðkomandi ríkja á með venjulegum hætti. Ráðið getur ekki skyldað neinn félaga bandalagsins til að ganga að nokkrum ákvæðum um takmörkun herbúnaðar hjá sér, hvort sem ráðið gengi sjálft frá tillögum í þá átt eða legði til grundvallar það samkomulag, sem kynni að nást á afvopnunarráðstefnu. Ef ráðið sjálft tekur málið til umræðu, þá verður sjálfsagt að bjóða aðiljum, sem ekki skipa sæti í ráðinu, að taka þar sæti, samkvæmt 5. mgr. 4. gr. sm., meðan hermál hans yrði þar rædd. Hann mundi þá eiga þar atkvæði og gæti því felld tillögu með atkvæði sínu um herbúnað sjálfs sín. En sennilega kemur ekki til þess, að ráðið taki málið nokkurn tíma til umræðu í einstökum atriðum, heldur verði reynt að komast að samkomulagi á afvopnunarráðstefnum eða sérstökum milliríkjaþingum þeirra, sem vilja taka þátt í þeim. En hvort sem þessi leiðin eða hin er farin, þá verður enginn aðili skuldbundin til að takmarka herbúnað sinn, nema hann sjálfur samþykki það. Ef samkomulag yrði á milliríkjaþingi, þá yrði tekið fram í því, hve nær sá samningur skyldi ganga í gildi milli þeirra, sem staðfest hefðu hann. En ef ráðið gengi frá frumvarpi, sem svo yrði lagt fyrir aðilja, þá mundu þeir að eins verða bundnir við samþykki sitt á því, ef hinir samþykkja það líka fyrir sitt leyti, nema ráðið hefði sett einhver önnur fyr-

irmæli, er aðiljar gengju þá jafnframt að, t. d. að aðili yrði bundinn, ef svo eða svo mörg ákveðin ríki gengju að frumvarpinu. Þannig gætu komizt á sersamningar milli margra eða fárra ríkja um takmörkun herbúnaðar, líkt og eftir Washington- og London-samningunum milli stórveldanna um flota þeirra.

3. Ef samningar yrðu gerðir með venjulegum hætti milli ríkja um takmarkanir herbúnaðar, þá mundi verða ákveðið, hversu lengi aðiljar skyldu verða bundnir við þá, um uppsagnarfrest o. s. frv., eða ef til vill um endurskoðun þeirra, og mætti þá ef til vill láta þessi atriði fara eftir 3. mgr. 8. gr. sm. En ef sú meðferð yrði höfð, sem 8. gr. sm. gerir ráð fyrir, þá er aðili fyrst um sinn bundinn við takmörkun, sem hann hefur samþykkt, næstu 10 árin. En að þeim liðnum skal, samkvæmt 3. mgr. 8. gr., *endurskoðun* fara fram á ákvæðunum. Enski textinn segir þetta glögg, en franski textinn er ef til vill ekki fullt svo glöggur. Eftir sáttmálanum er ráðinu vafalaust ætlað að láta endurskoðun þessa fara fram, með því að það á samþykktarvald um breytingar á hermála-ákvörðununum. En ef nú aðili vill fá breytingar á þeim, en ekki verður samkomulag um þær, er hann þá áfram bundin við tillögu ráðsinns, eins og hann samþykkti hana í öndverðu? Það virðist svo, því að enginn tímafrestur er tiltekinn í 8. gr., að hann mundi vera bundinn næstu 10 árin, og svo koll af kolli, ef ekki verður samkomulag um breytingar. Ef aðili vildi fá að auka herbúnað sinn, þá mundu önnur ríki, sem teldu hagsmunum sínum ef til vill stefnt í voða vegna þessa, annaðhvort mótmæla breytingunni skilyrðislaust eða samþykkja hana með því skilyrði, að þeim yrðu leyfðar samsvarandi breytingar. Þau ættu þá í rauninni líka heimtöngu á að vera kvödd til eftir 5. mgr. 4. gr. sm., þegar rætt yrði mál aðilja. Og þau gætu þá einnig með atkvæði sínu ónýtt málið fyrir honum. Það er af þessu ljóst, að breytingar á ástandi, sem einu sinni yrði helgað eftir 8. gr., mundu ekki allt af ganga auðveldlega fram. Meðferð sú á málinu, sem höfundar sáttmálans hafa hugsað sér eftir 8. gr., virðist varla hafa verið gagnhugsuð. Að minnsta kosti er hún ekki líkleg til árangurs. Hin leiðin, að skipa málum þessum með milli-rikjastefnum á venjulegan hátt, virðist þó nokkru vænlegri til árangurs, þó að horfurnar séu hér ekki heldur glæsilegar.

Ef aðili hefur undirgengizt með samningi á venjulegan hátt takmörkun herbúnaðar síns, þá er hann vitanlega bund-

inn við samninginn eftir almennum reglum. Og ef hann hefur samþykkt tillögu ráðsins samkvæmt 8. gr. sm., þá er hann líka bundinn við hana, en ráðið getur leyft honum að víkja frá henni. En þá koma þó sömu athugasemdirnar til greina sem nefndar voru um breytingar á ákvörðunum í sambandi við endurskoðun þeirra að 10 árum liðnum, mótmæli frá þeim, sem telja hagsmunum sínum stefnt í hættu vegna breytinganna, svo að sömu erfiðleikarnir gætu orðið á því, að fá samþykki ráðsins til þeirra í þessu tilviki sem í hinu. Ef aðili þætti hafa brotið ákvörðun ráðsins eftir 8. gr., þá er fyrst og fremst enginn dómstóll settur til að skera úr ágreiningi um það efni, og í öðru lagi engin viðurlög sett við því broti, nema ef beita mætti ákvæðum 4. mgr. 16. gr. um brottvikningu úr bandalaginu fyrir brotið. En við það væri þó lítið unnið. Ef friðinum þætti hætta búin vegna brotsins, gæti líklega að eins komið til mála, að ráðið notaði ákvæði 11. gr., en þau eru hinsvegar svo vaxin, eins og síðar verður sýnt, að ekki eru miklar líkur til, að þau kæmu að haldi, að minnsta kosti ekki, ef öflugt ríki ætti hlut að máli.

4. Með friðarsamningunum 1919 var Þýskaland og samherjar þess í styrjöldinni miklu 1914—1918 afvopnað svo að segja fullkomlega, eins og kunnugt er. Þar var tillitið til öryggis landanna alls ekki tekið til greina. Þýskaland var eiginlega afvopnað beinlínis í því skyni, að það gæti alls ekki veitt vopnaða mótstöðu, þó að á það væri leitað. Bandamenn ætluðu sér, ef þeim þætti nauðsyn til bera, að taka til yfirráða með vopnum hluta af Þýskalandi, ef ekki yrði staðið í skilum með greiðslu hernaðarskaðabótanna. Og þetta gerðu Frakkar og Englendingar 1923, er þeir tóku á vald sitt Ruhr-héraðið. Ennfremur var ráði bandalagsins falið að skipa nefnd til eftirlits með afvopnun Miðveldanna, ef á þyrfti að halda. Þessi afvopnun eða takmörkun herbúnaðar er í raun og veru sú eina afvopnun og sú eina takmörkun, sem nokkru máli skiptir, sem fram hefur farið. Að visu gerðu stórveldin fimm, Bandaríkin, Bretland, Frakkland, Ítalía og Japan, samning í Washington 1922 um nokkra takmörkun á flotum sínum og 1930 komu Bandaríkin, Bretland og Japan sér líka saman um nokkur viðbótarákvæði í sömu átt um ákveðinn tíma. En að tilhlutun Þjóðabandalagsins hefur enginn árangur orðið enn þá af ákvæðum sáttmálans um takmörkun herbúnaðar annar en tillögur á pappírnum.

IV. Í sambandi við takmörkun herbúnaðar má minna á

ákvæði 6. mgr. 8. gr. sm. um skyldu félaga bandalagsins til að láta hver öðrum í té skýrslur um herbúnað sinn (sjá 8. gr. III. C. 1.). Ennfremur má minna á takmarkanir um virkja-gerð og vigja og um æfingu í vopnaburði í mandötum samkvæmt 5. mgr. 22. gr. sm.

V. Þá ræðir um *hergagnagerð einstakra manna* í 5. mgr. 8. gr. sm., og segir þar, að margt alvarlegt sé út á hana að setja. Þar á móti er ekki talað um framleiðslu ríkjanna sjálfra á hergögnum. Það mál mun talið heyra undir aðrar málsgr. greinarinnar, og er tekið til meðferðar í sambandi við takmarkanir herbúnaðar almennt. Með því að svo margt og alvarlegt þykir vera að athuga við hergagnagerð einstakra manna, þá skal ráð bandalagsins benda á leiðir til að komast hjá hinum illu og alvarlegu afleiðingum hennar, en taka skal þá tillit til þarfa einstakra félaga bandalagsins, sem ekki geta sjálfir búið sér til nauðsynleg hergögn.

Vitanlega er 5. mgr. 8. gr. sm. að eins áminning til ráðsins um að taka málið til meðferðar, en engin bending er gefin um það, hvað gera skuli að öðru leyti. Ráðið tók málið til athugunar og fékk blönduðu nefndinni það, og að lokum gerði samvinnunefnd ráðsins uppkast að samningi handa nefndinni, sem undirbúa átti afvopnunarráðstefnuna. Enn er málinu ekki til lykta ráðið. Mun vera ætlað til, að það verði tekið þar fyrir, með því að það sé allskýlt afvopnunar-málinu í heild sinni. Í vopnagerðarmálinu koma margskonar hagsmunir til greina. Þau lönd, þar sem stjórnin lætur ekki sjálf búa til nægileg hergögn handa sér, halda fram nauðsyn á hergagnagerð einstakra manna eða félaga. Stjórnir annara landa líta ef til vill öðruvísi á málið. Sumir vilja banna með öllu hergagnagerð einstakra manna, en þeir hafa hingað til verið í minni hluta, þar sem málið hefur verið rætt í nefndum. Svo hafa menn horfið að hugmyndinni um eftirlit með þessari iðju. Eftirlitið er þá einkum hugsað framkvæmt með því móti, að enginn einstaklingur eða félag megi reka hergagnagerð án leyfis viðkomandi ríkisstjórnar, að slík leyfi séu tilkynnt framkvæmdarstjóra bandalagsins og birt að hans tilhlutan, að hlutabréf í slíkum fyrirtækjum skuli jafnan hljóða á nafn, að enginn hluthafi megi eiga hluti í blaðafyrirtækjum eða í hergagnafyrirtækjum í öðrum löndum o. s. frv.

VI. Í 5. mgr. 8. gr. sm. er ekki talað um *hergagnaverzlun almennt*. Þar á móti er minnst á hergagnasölu til landa, sem

eru undir mandatstjórn, í 5. mgr. 22. gr. sm., og um eftirlit með vopnasölu til landa, þar sem slíkt eftirlit sé nauðsynlegt vegna hagsmuna almennings, í d-lið 23. gr. sm., af því að hún mundi verða hættuleg vegna þroskaleysis íbúanna. En auk þessa er mönnum ljóst, að ástæða sé til að hafa eftirlit með hergagnaverzlun almennt, hvort sem ríkisstjórn eða einstakir menn búa þau til. Þegar á friðarfundinum 1919 var gert frumvarp að milliríkjasamningi um hergagna gerð, er undirritaður var í St. Germain 10. sept. 1919, en Bandaríkin vildu ekki staðfesta það, svo að það varð ekki að bindandi samningum. Síðan gerði blandaða nefndin nýtt frumvarp árin 1923 og 1924. Eftir að þetta frumvarp hafði legið fyrir ráði og þingi og eftir að ráðið hafði sent ríkisstjórnnum það, bauð það til allsherjarstefnu um málið, sem haldin var í Genf í maí og júní 1925. Var þar gengið frá samningi um hergagnaverzlun, sem koma skyldi í gildi, þegar 14 ríki hefðu staðfest hann, og er samningurinn nú genginn í gildi fyrir þá, er staðfest hafa.

20. gr.

Aðgerðir eftir 10. gr. sáttmálans.

I. Samkvæmt 10. gr. sm. *skuldbinda* (undertake, s'engagement) *félagar Þjóðabandalagsins sig til að halda í heiðri* (respect) *og varðveita* (preserve, maintain) *landamærahelgi* (territorial integrity) *og núverandi pólitískt sjálfstæði* (existing political independence) *áltra meðlima þess gegn öllum utan að komandi árásum* (against external aggression). Ef nokkur slík *árás* á sér stað eða *hótun* um hana eða *hætta* er á henni, þá skal ráðið benda á leið til að knýja fram þessa skuldbindingu félaganna. Ætlazt var til, að í þessum fyrir-mælum fælist nokkurskonar gagnkvæmur tryggingarsamningur milli allra félaga bandalagsins um það, að enginn þeirra skyldi á annan ráðast í því skyni, að raska landamærum hans eða að skerða stjórn mála-sjálfstæði hans. Greinin er heldur óákveðin og verður sennilega erfitt að framkvæma hana, enda hafa margar tilraunir verið gerðar til að skýra hana og breyta henni, en niðurstaðan hefur lítil sem engin orðið af þeim tilraunum.

II. 1. Þeir, sem skuldbundnir eiga að vera, eru *allir félagar bandalagsins*, og þeir, sem góðs eiga að njóta af skuld-

bindingunni, eru líka *allir meðlimir bandalagsins*. Skuldbindingin og rétturinn hefjast þegar er aðili hefur verið tekinn í bandalagið, og mun standa, þar til er hann er endanlega farinn úr því. Skuldbindingin gildir og gegn hverjum þeim, sem ekki virðir þá hagsmuni, sem vernda skal, hvort sem félagi bandalagsins stofnar þeim í hættu eða aðrir. Ef Pólland t. d. réðist á Rúmeníu, væru félagar bandalagsins skyldir til verndar, og alveg sama væri, ef t. d. Rússland réðist á Pólland. Ef þar á móti aðili, sem er utan bandalagsins, verður fyrir árás, er bandalaginu eða einstökum meðlimum þess ekki skylt að vernda hann samkvæmt 10. gr. sm., hvort sem félagi bandalagsins eða utanbandalagsaðili hefur á hann ráðizt. Það tilvik ætti að fara eftir 11. gr. eða ef til vill 17. gr. sm. Vegna ákvæða 10. gr. hvílir mjög mismunandi áhætta á Þjóðabandalaginu vegna félaga sinna. Þetta helgast bæði af legu landa, fortið, menningu, skaplyndi þjóðanna o. fl. En Þjóðabandalagið getur ekki farið í manngreinarálit að þessu leyti. Eftir 10. gr. sm. er því jafnskylt að vernda *alla* meðlimi sína, hvar sem þeir eru og hvernig sem að öðru leyti er farið um þá.

2. Skylda hvers aðilja er bæði *neikvæð* og *jákvæð*. Hann skal halda í heiðri hagsmuni samfélaga sinna. Þetta merkir það, að hann má ekki ráðast á þá andstætt ákvæðum 10. gr. sm. eða stofna þeim að öðru leyti í hættu. En svo á hann að vernda þessa hagsmuni, ef aðrir ráðast á þá eða stofna þeim í hættu. En hver ákveður, *hvort* þetta hafi átt sér stað, *hvaða* ráðstöfun skuli gera og *hve* nær til verndar þessum hagsmunum? Ef styjöld er þegar hafin milli aðilja, þá má vera, að annar þeirra hafi þar með brotið ákvæði 12., 13. eða 15. gr. sm., og koma þá ákvæði 16. gr. sm. til álita. Annars verður að fara eftir 10. gr. Eftir henni virðist ljóst, að engum aðilja muni *skytt* vera að gera neinar ráðstafanir til verndar hagsmunum samfélaga síns fyrr en ráð bandalagsins hefur sagt, hvað gera þurfi, og hvað hann eigi að gera. Honum væri t. d. ekki skylt að slíta viðskiptasambandi við þann, sem sekur kynni að verða talinn, fyrr en ráðið hefði látið uppi álit sitt á því. Eins og síðar verður dregið á, þarf einmitt oft, áður en harðræðum yrði beitt, að leysa úr því, hvor sekur sé. Og ráðið verður fyrst að gera sér grein fyrir því. Hver félagi getur ekki verið bær að kveða upp dóm um það á þessu stigi málsins, enda gæti þá vel komið fyrir, að einstakir félagar bandalagsins kvæðu upp gagnstæða dóma. A kynni að telja

X sekan, en B kynni að telja Y vera það, og afleiðingin gæti þá orðið sú, að sinn vildi hvorn styðja, og yrði þeir þannig andstæðingar í stað þess, að þeir áttu að vinna saman. Það er því sýnt, að ráðið verður fyrst að kynna sér málavöxtu og kveða svo upp dóm fyrir sitt leyti um það, hvort um sekt sé að tefla og þá, hvor sé sekur. En þá er athugandi, hvort félagar bandalagsins séu bundnir við álit og tillögur eða ráðstafanir ráðsins. Í 10. gr. segir einungis, að það skuli „advise upon“ (leggja ráð á), hvað gera skuli. Það er ekki líklegt, að skylda hvers félaga sé rikari eftir 10. gr. en eftir 16. gr. sm. Eftir 1. mgr. 16. gr. verður hver einstakur félagi bandalagsins varla einu sinni skyldur til að beita viðskipta- og fjármálabanni gagnvart þeim, er hefur styrjöld þannig, að hann verður sekur eftir þeirri grein, heldur mun hann að lokum dæma sjálfur um það, hvort ástæða sé til þess. Og því fremur dæmir hann sjálfur um það, hvort hann skuli taka þátt í hernaðarráðstöfunum eftir 2. mgr. 16. gr. sm. Nú er ekki líklegt, að „advise“ ráðsins eftir 10. gr. hafi meiri þýðingu hér en „recommendation“ þess eftir 2. mgr. 16. gr. Ef það brýtur þar of mikið í bága við fullveldi félaganna, að ráðið geti skyldað þá til að hefjast handa, þá mundi það einnig gera það hér (Sbr. annars um 1. og 2. mgr. 16. gr. sm. 24. gr. II.—IV. að neðan).

Á þingi bandalagsins 1920, 1921, 1922 og 1923 var allmikið rætt um skilning á 10. gr. sm., og skoðanir voru nokkuð skiptar. Á þinginu 1923 var borin upp tillaga um skýringu á skyldu hvers einstaks félaga eftir greininni, meðal annars þess efnis, að hann skæri sjálfur úr því, hvaða hernaðarráðstafanir hann gerði til að fullnægja skyldu sinni eftir 10. gr. En einróma samþykki fékkst ekki til afgreiðslu tillögunnar, svo að hún taldist ekki samþykkt. Þar á móti samþykkti Þjóðaréttarstofnunin 1923 tillögu um skýringu á 10. gr. að þessu leyti, þannig látandi, að hvert ríki dæmdi um það fyrir sitt leyti, hvort ástæður væru þær, að skylda lægi fyrir til að fullnægja tryggingarskyldunni eftir 10. gr. sm., og að það ákvæði sjálft, hvort það skyldi gera hernaðarráðstafanir til fullnustu henni.

3. *Landamærahelgi* hvers félaga skal heiðra og vernda. Með þessu er ætlað að afstýra landvinningastyrjöldum og styrjöldum til lausnar á landamæraþrætum. Ef nú ekki tekst að afstýra styrjöld og frumhlaupsmaðurinn tekur land hins herskildi, en svo er gengið til friðarsamninga, þá hlýtur það

að felast í ákvæðinu, að félagar Þjóðabandalagsins eigi að hjálpa samfélagu sínum til að halda landi sínu óskertu, ef hann telst hafa haft löglegar heimildir á því. Ef þetta væri ekki svo, þá hefði frumhlaupsmaðurinn einmitt haft það upp úr árás sinni, að kúga andstæðing sinn til að skerða land sitt. Ef árásin og landtakan var óleyfileg, þá virðist einnig síðari kúgun til að samþykkja hana, í orði kveðnu með friðarsamningum, einnig óleyfileg. Annars næði 10. gr. ekki tilgangi sínum. Bandalagið, ráð þess að líkindum, yrði þá að ganga inn í málið við samningagerðina. Hinsvegar er ekki tilætluðin, að vernda um alla eilífð þá landaskipun, sem var ákveðin eða raunverulega átti sér stað að afloknum friðarsamningum 1919. 10. gr. meinar aðilja ekki að láta af hendi land með *frjálsum samningum*. Til þess að girða fyrir það þarf annarskonar ráðstafanir, eins og t. d. er Þýzkaland og Austuríki voru látin undirstrika heit um það, að sameinast ekki, nema ráð bandalagsins samþykki það.

Pólitískt sjálfstæði félaga bandalagsins er verndað með 10. gr. sm. Þetta virðist merkja það, að afstýra skuli tilraunum til að rýra það á þann hátt, sem í greininni segir. Með frjáls-um samningi getur aðili afsalað sér fullveldi sínu með sama hætti sem landi sínu, t. d. með því að ganga í samband við annað ríki, gerast hluti af öðru ríki, fela því meðferð mála sinna o. s. frv. 10. gr. á að eins við það, ef þesskonar ráðstafanir eru knúðar fram með árás eða ógnum um hana. Hún á t. d. ekki við það, þótt ríki, sem skuldar öðru ríki, veiti því eftirlitsrétt um fjármál sín.

4. Verndin eftir 10. gr. tekur til „*utan að komandi*“ árása. Þjóðabandalagið skiptir sér ekki af *innanlandsdeilum*. Þó að uppreisnarflokkur í landi reyni að steypa stjórn af stóli eða breyta með ofbeldi stjórnartilhögun lands, þá verður félögum bandalagsins ekki skylt að hefjast handa eftir 10. gr. sm. Og þó að nokkur hluti ríkis reyni með vopnum að leysa sig úr sambandi við það og stofna sérstakt ríki, þá tekur 10. gr. ekki heldur til þess. Þegar þar á móti uppreisnarmenn hafa framkvæmt áform sitt og myndað sérstakt ríki, þá mundi árás af þess hálfu á hið eldra ríkið verða talin utan að komandi árás, og 10. gr. þá eiga við. Í þessu sambandi má nefna það, að Indland og hinar fjórar nýlendur Bretlands, sem eru í Þjóðabandalaginu, njóta sömu verndar eftir 10. gr. sm. sem aðrir félagar þess. Hvernig sem annars er lítið á samband Bretlands við lendum þessar, þá

yrði að dæma skipti þeirra eftir 10. gr. Vopnuð árás af hálfu Bretlands á t. d. Kanada til að svifta það land sjálfstæði sínu, væri brot á 10. gr. sm.

5. Verndin eftir 10. gr. tekur fyrst og fremst til *árásar, sem byrjuð er*. En hér er eitt af vandamálum í framkvæmd 10. gr. Það mun oft erfitt að skera úr því, hvort slík árás liggur fyrir, sem 10. gr. tekur til. Sumir telja ómögulegt að gefa nokkra almenna reglu um það, hvor tveggja andstæðinga verði talinn hafa hafið árás. Ef annar veitir ekkert viðnám mun þó ekki verða vandasamt að skera úr málinu. En ef báðir hafa hleypt af skotum, kann oft að verða vandasamt að dæma um það, hvor hafi hafið árás. Með athöfnum sínum getur aðili sjálfsagt oft felld á sig grun um sekt sína, og geta þær því orðið til leiðbeiningar, jafnvel þótt ekki verði með fullri vissu leidd ályktun af þeim til upptaka stýrjaldarinnar. Svo má ef til vill stundum deila um það, hvað árás sé, t. d. ef kastað er niður bombu úr loftfari. Svo skiptir máli, í hvaða tilgangi árás er hafin. Dæmi þessa er deila Ítalíu og Grikklands 1923. Ítalskir liðsforingjar áttu að marka landamæri milli Grikklands og Albaníu. Þeir voru myrtir af grískum þegnum. Ítalía krafðist afsökunar og hárra bóta m. m. Grikkland gat ekki gengið að öllum þessum skilyrðum, en bauðst til að greiða sanngjarnar bætur til vandamanna hinna myrtu, auk annars. Ítalía taldi svör Grikklands ekki fullnægjandi og tók eyna Korfu því herskildi, en lýsti jafnframt yfir því, að þetta væri bráðabirgðahvingunarráðstöfun, gerð til tryggingar því, að Grikkland uppfyllti kröfur þær, sem gerðar voru. Hér var að visu árás á ferðinni, en hún var, að minnsta kosti eftir framburði Ítalíu, ekki gerð í landvinningaskyni, þótt hún væri sjálf-tökukennnd. Málið átti varla að meta eftir 10. gr., enda kom ekki til þess. Árás er ekki réttmæt eftir 10. gr. né eftir anda sáttmálans yfirhöfuð, þótt upphafsmaðurinn telji sig hafa raunverulegan rétt til þess, sem um er deilt, og hann hefur tekið með valdi. 10. gr. er einmitt *til þess að fyrirbyggja sjálfstöku*. Réttinn skal meta með þeim hætti, sem í 12., 13. eða 15. gr. sm. segir. Eftir reglunum um sjálfstöku væri það þó vist ekki óleyfilegt, þótt sá aðili, sem ráðizt var á og land tekið af, tæki það aftur þegar í stað með áhlaupi. Hitt er annað mál, að tvímæli geta legið á því, hvort áhlaupið væri hafið in continenti og hvort það væri heppilegt pólitískt skoðað, að gera það.

En árás þarf ekki að vera byrjuð til þess, að 10. gr. geti komið til álita. Það er nóg, að *ógnað hafi verið með árás eða að hætta sé á henni*. Hér verður að leiða ályktun af orðum eða einstökum athöfnum, og málið getur því orðið enn vafasamara, en þegar árás er þegar hafin. Sending úrslitakosta, liðsafnaður að landamærum, herúthöð, herskipasending að landinu, aukning herbúnaðar í stórum stíl o. s. frv. geta ef til vill veitt fulla vissu eða miklar líkur um árásarhug, svo að ráðið getur haft fulla ástæðu til að telja 10. gr. eiga við. En um þetta verður auðvitað engin almenn regla gefin.

Ákvæðum 10. gr. hefur hingað til aldrei verið beitt. Misliðarefnin hafa vist ekki að formi til verið meðhöndluð eftir 10. gr., og þeim hefur verið ráðið til lykta með friðsamlegu móti eftir 15. gr., nema deilunni milli Japan og Kína. Japan telur sig, eins og fyrr segir, hafa gert hernaðarráðstafanir sínar á kinversku landi til að friða það og vernda þegna sína. 10. gr. geti ekki átt við, þar sem raunverulega sé uppreisnarástand í landi, eins og sé í Kína. Þar hafi stjórnin ekki mátt til að halda uppi lögum og rétti og ekki heldur vilja til þess, þar sem japanskir þegnar ættu hlut að máli.

Það er auðsætt, að 10. gr. sm. mundi mjög takmarka reglur ríkja um hlutleysi í ófriði, ef henni yrði breitt, eins og reyndar fleiri greinar sáttmálans.

21. gr.

Aðgerðir samkvæmt 11. gr. sáttmálans.

I. Í 1. mgr. 11. gr. sm. segir, að *Þjóðabandalagið láti sig varða, hvaða styrjöld sem er, hvort sem hún snertir einhvern félaga þess beinlínis eða ekki*. Og í 2. mgr. greinarinnar segir, að *hver einstakur félagi bandalagsins hafi vinsamlegan rétt (friendly right) til að vekja athygli þings eða ráðs á hverju því atviki, er eftir eðli sínu kunni að skipta máli um samband milli ríkja og feli í sér hættu á truflun friðar eða góðs samkomulags milli þeirra, er friðurinn sé undir kominn*. Í 1. mgr. segir ennfreður, að *bandalagið (the League) geti gert þær ráðstafanir, sem því þyki hentugar til að varðveita friðinn, og skuli framkvæmdarstjóri þá þegar í stað kalla saman ráðið, þegar einhver bandalagsfélagi krefjist þess*.

Það orkar varla tvímælis, að síðari hluti 1. mgr. getur átt jafnt við, hvernig sem vitneskjan um styrjöld eða þau at-

vik, sem stofna friðnum í hættu, er til bandalagsins komin, að það á því að gera ráðstafanir sínar og að framkvæmdarstjóri á að kalla saman ráðið, hvort sem hún er komin eftir 1. eða 2. mgr. greinarinnar. Hitt er annað mál, að siður kann að þurfa skjótra aðgerða við eftir 2. mgr. en 1. mgr., því að eftir 2. mgr. er styrjöld aldrei hugsuð byrjuð, heldur að eins hætta, sem fyrr eða síðar getur orðið að veruleika.

II. Ef 11. gr. sm. er borin saman við ýmsar aðrar greinar hans, mun það koma í ljós, að hún hefur margt sameiginlegt þeim. Í 3. mgr. 3. gr. og í 4. mgr. 4. gr. segir, að þing og ráð láti sig varða hvert það atvik, er snerti heimsfriðinn. Hér er sagt í almennum orðum nokkurn veginn það sama sem í 11. gr. Viðbæturnar í 11. gr. eru, þótt óákveðnar séu, aðallega nánari reglur um aðgerðir ráðsins. Ef 10. og 11. gr. eru bornar saman, þá sést líka, að þær ná að miklu leyti yfir sama. En þó er munur. Eftir 11. gr. er ekki um neina sameiginlega tryggingu að ræða. Og eftir henni þarf ekki sá, sem fyrir árás verður eða í hættu er staddur, að vera meðlimur bandalagsins. Hann á þá engan félagsrétt til ihlutunar af hálfu bandalagsins. Einnig er auðséð, að náði samband er milli 11. gr. annars vegar og 12., 13. og 15.—17. gr. hins vegar, en greinar þessar byggjast þó allar á því, að fyrir hendi sé ágreiningur, sem leysa eigi. En slíkur ágreiningur þarf ekki að vera kominn upp til þess, að 11. gr. eigi við. Hætta kann að vera fyrir hendi, þótt engin deila sé upp komin. Hinsvegar er einmitt oft í skiptum milli ríkja vísað til 11. gr., þegar ihlutunar ráðsins er beiðzt vegna ágreinings. Líklega hefur meira að segja ekki verið eins oft vísað til neinnar greinar sáttmálans, þegar aðgerða ráðsins hefur verið leitað vegna ágreinings, og 11. gr. Það hefur jafnvel komið fyrir, að aðili hefur leitað til bandalagsins, þótt engin hætta á *friðslitum* hafi verið fyrir hendi, stundum út af heldur óverulegum ágreiningi. Og er með því eiginlega misbrúkuð heimildin eftir 11. gr., því að ekki hefur tilgangurinn með henni þó verið, að ráðið yrði kvatt til að þarflausu, né að 11. gr. yrði notuð í nauðungarskyni gagnvart andstæðingum. Loks koma 11. gr. og 19. gr. sm. saman.

Nokkur dæmi þess má nefna, að ráðið hefur verið kvatt ihlutunar samkvæmt 11. gr. sm. 1920 sneri Persaland sér til ráðsins vegna þess, að hersveitir Bolsjevikka höfðu tekið landsneið, er Persar töldu sér. Til kasta ráðsins kom þó ekki, því að aðilar gerðu sjálfir út um málið snemma næsta ár.

Annað dæmi er Álandseyjadeilan milli Finnlands og Svíþjóðar. England vakti athygli ráðsins á málinu samkvæmt 2. mgr. 11. gr. sm. Nefndir voru skipaðar til að rannsaka málið og gefa skýrslu um það. Ráðið taldi sig bært að fjalla um það, því að það varðaði skipti tveggja ríkja. Það dæmdi Finnlandi eyjarnar, en lagði því jafnframt ýmsar skyldur á herðar um meðferð þeirra. Þótt eftirtekt ráðsins væri vakin á málinu samkvæmt 11. gr., þá meðhöndlaði það málið eftir 15. gr. sm.

1920 urðu skærur milli Póllands og Lithauen út af landspildu, er báðir aðiljar töldu sér. Pólland sneri sér til ráðsins samkvæmt 11. gr. Lithauen, sem enn var ekki komin í bandalagið, samþykkti aðgerðir ráðsins eftir 17. gr. sm.

1921 bað Albanía ráðið með tilvísun til 11. og 15. gr. sm. að hlutast til um ákvörðun landamæra milli sín og Grikklands og milli sín og Júgóslavíu.

Grikkland sneri sér til ráðsins, vegna hernáms Ítalíu á eyinni Korfu 1923, og Búlgaría vegna aðfara Grikkja 1925, og Kína vegna styrjaldar sinnar við Japan 1931.

Nokkur dæmi eru þess, að ráðið hafi tekið til athugunar málaleitanir, er undir 2. mgr. 11. gr. hefðu átt að falla, frá aðiljum, sem ekki voru í Þjóðabandalaginu (Armenía 1920, Hedjas 1920) og frá félagsskap einstakra manna (Austur-Galízía 1921).

III. Þá er athugandi, *hvaða ráðstafanir* gerðar verði eftir 1. mgr. 11. gr. sm. Greinin segir ekkert um þær, nefnir ekki einu sinni dæmi í þá átt. Fyrsta ráðstöfunin er venjulega samankvaðning ráðsins, sem framkvæmdarstjóri skal annast, jafnskjótt sem einhver meðlimur bandalagsins krefst ráðsfundar. Dæmi þessa er frá grísk-búlgörsku deilunni 1925, er framkvæmdarstjóri kallaði ráðið saman 23. okt. til fundar 26. s. m. Annars getur framkvæmdarstjóri, ef hann kemst að raun um, að bráð hætta sé á styrjöld, borið sig saman við forseta ráðsins og boðað svo til fundar, ef formanni þykir nauðsyn til bera. Þá heimild má bæði byggja á 11. gr. og 4. mgr. 4. gr. En jafnvel áður en ráðið hefur saman komið, getur forseti þess gert bráðabirgðaráðstafanir í því skyni að afstýra vandræðum. Dæmi þess eru einnig frá deilu Grikkja og Búlgara 1925. Briand, þáverandi forseti ráðsins, sendi viðkomandi stjórnum þegar í stað skeyti, þar sem hann minnti þær á skuldbindingar félaga bandalagsins eftir 12. gr. sm. um að gripa ekki til vopna, heldur leggja deilumál sín fyrst

til gerðar, dóms eða sáttar, og lagði til, að hvortveggja gæfi skipun til herforingja sinna um að hætta öllum hernaðaraðgerðum þegar í stað og að hvor drægi sitt lið inn fyrir sín landamæri. Tillögurnar voru teknar til greina, og varð með því afstýrt frekari vígum.

Á fund ráðsins skal bjóða aðiljum, sem í bandalaginu eru, að senda fulltrúa sinn, samkvæmt 5. mgr. 4. gr. sm. Ef báðir aðiljar eru í bandalaginu, þá verður með málið farið eftir 15. gr. sm., en ella eftir 17. gr. En annars hæfir hverju atviki vitanlega sin meðferð, og fer það, hvernig að skuli fara, mjög eftir því, hvort skjótra aðgerða muni við þurfa.

a) *Ef ófriður er hafinn*, þá er fyrsta sporið, að fá aðilja til að gera vopnahlé og draga lið sitt úr landi hvors annars. En *ef ófriður er ekki hafinn*, þá er verkefnið það, að fá aðilja til að halda sér í skefjum fyrst um sinn. Jafnframt eru gerðar tillögur um jöfnun deilunnar. En þær tillögur er venjulega ekki unnt að gera þegar í stað. Báðir aðiljar þykjast oftast vera í rétti sínum. Þeim kemur ekki saman um staðreyndir, eða annar hefur komið með óaðgengilegar kröfur vegna móðgunar eða réttarbrots o. s. frv. Þess vegna þaf oftast að rannsaka málið, áður en hægt sé að gera ákveðnar tillögur um úrslit þess. Nú er vist, að einróma samþykkis þarf til samkvæmt 1. mgr. 5. gr. sm., þar á meðal samþykkis aðilja sjálfs eftir 5. mgr. 4. gr., til aðgerða af hans hendi. Ef aðili samþykkir ekki að hætta vopnaviðskiptum eða að halda sér í skefjum, meðan reynt er að jafna málin friðsamlega, þá má ef til vill fara að gagnvart honum eftir 16. og 17. gr., en beinlinis verður hann ekki knúður til að fara að vilja ráðsins. Það hefur engan her til ráðstöfunar og getur því ekki, þótt slíkt væri sjálfsagt í anda sáttmálans, beinlinis varnað aðiljum að heita valdi. Þar á móti getur ráðið sennilega ályktað að láta rannsaka málið, enda þótt aðili vildi ekki samþykkja það. Vafamál kynni að vera, hvort til þess nægði ekki einfaldur meiri hluti ráðsins, hvort slíkt yrði ekki talið til „matters of procedure“. Hitt er annað mál, að harla ólíklegt er, að nokkur félaga bandalagsins gengi í gegn tillögu um rannsókn eða reyndi að afstýra framkvæmd rannsókna. Og að minnsta kosti engin smárikjanna mundu leyfa sér slíkt. Stórveldin í bandalaginu mundu varla heldur gera það. Japan t. d. gekk ekki í gegn ályktun ráðsins um það, að nefnd færi í umboði ráðsins til að rannsaka málvöxtu á staðnum nú í deilunum og styrjöldinni

milli Japans og Kína. Stórveldi utan bandalagsins, eins og Bandaríkin og Sovjet-Rússland, mundu ef til vill setja sig á móti rannsókn. Þau hafa að minnsta kosti eigi félagsskyldu gagnvart bandalaginu til að leyfa rannsókn hjá sér.

Að rannsókn lokinni kemur venjulega til að gera tillögur um jöfnun ágreinings með friðsamlegu móti. Annaðhvort, að aðiljar taki þegar ákveðnum tillögum ráðsins um jöfnun deilunnar að efni til, eða að leggja hana í gerð, fyrir Haag-dóminn eða að ráðið skeri og skapi milli þeirra o. s. frv. Stundum getur líka komið til mála, að ráðið leiti álits Haag-dómsins um einhver atriði áður en það gerir tillögur sínar. Flestöll mál, sem komið hafa til ráðsins, hefur það getað jafnað með einhverjum hætti, sem áður er getið, nema japansk-kinversku deiluna, sem ekki hefur enn tekizt að jafna.

b) Þegar *engin yfirvofandi ófriðarhætta er á ferðum*, en leidd er athygli að einhverjum atriðum, sem kunna síðar að verða friðinum hættuleg, þá gerist ekki þörf þeirra bráðabirgðaráðstafana, sem í a) greinir. Þá er eða þarf ekki heldur neinn sérstakur ágreiningur að vera risinn milli ákveðinna aðilja. Ef t. d. tvö ríki gera samninga, sem hættulegir kunna að vera friðinum, sbr. 19. gr. sm., eða eitthvert ríki eykur um heimild fram herbúnað sinn, sbr. 8. gr., eða gerir fjárhagslegar ráðstafanir, er hættulegar kunna að reynast, þá getur ráðið rannsakað málavöxtu og reynt til að fá aðilja til að koma málum í það horf, sem ráðið telur hallkvæmt. En meðan engin deila er milli tiltekinna aðilja og því enginn ófriður eða horfur á honum að sinni, getur ekki komið til málamiðlunar milli tiltekinna aðilja. Dæmi þessa er í 19. gr. sm. Þótt svo segi, að þingið geti boðið aðiljum að laga samninga, sem hættulegir kunna að vera, er vist, að umræða um slíkt gæti komið fyrir ráðið eftir 2. mgr. 11. gr. eða samkvæmt 4. mgr. 4. gr. sm. En þar væri ekki annað að gera en að reyna að fá aðilja til að fella samninginn úr gildi.

Þótt félagi bandalagsins geti einnig bent *þingi* bandalagsins á atriði, sem hættuleg kunna að vera friðinum samkvæmt 2. mgr. 11. gr., hefur sú heimild ekki verið notuð. Hin aðferðin hefur allt af verið höfð, að leita til *ráðsins*, enda er hún miklu hentugri, því að bæði er ráðið fámennara og því starfhæfara, og svo kemur það oftar saman, og getur jafnvel komið saman með mjög stuttum fyrirvara, eins og 1925 til að taka til meðferðar grísk-búlgörsku deiluna.

22. gr.

Tilraunir til að jafna deilur með gerð, dómi eða sátt.

I. Í sambandi við 11. gr. sm. hefur verið nokkuð talað um starfsemi ráðsins til að jafna deilur. En 11. gr. gerir ekki ráð fyrir, að nein deila þurfi að vera komin á stað. Greinir þær (12., 13., 15. og 17. gr.), sem hér koma til greina, gera þar á móti allar ráð fyrir deilu, sem upp sé komin og þurfi að leysa.

Þær leiðir, sem sáttmálinn telur til að leysa deilur, sem líklegar eru til friðslita og ekki hafa orðið leystar með friðsamlegu móti af viðkomandi stjórnarvöldum, eru þrjár: *Gerð, dómur og rannsókn og aðgerðir ráðsins*. Hver meðlimur bandalagsins skuldbindur sig til að reyna einhverja þessa leið áður en hann gripi til vopna, og að ekki skuli hann heldur gera það fyrr en liðnir eru 3 mánuðir frá uppkvaðningu gerðar eða dóms eða skýrslu ráðsins, enda komi dómarnir innan hæfilegs tíma og skýrsla ráðsins innan sex mánaða eftir að málið var lagt þangað, 12. gr. sm.

1. Það er sagt í 12. gr. 1. mgr., að fara skuli leiðir þessar, *ef deilan sé líkleg til friðslita* (likely to lead to a rupture). Þetta er ekki endurtekið í 13. gr., en þar á móti í 1. mgr. 15. gr. sm. Ágreiningsefni, sem eru svo óveruleg, að alls engar líkur eru til þess, að þau valdi friðslitum, lætur Þjóðabandalagið sig að vonum ekki varða. Hitt er unnað mál, að takmörk milli þessara tveggja málategunda eru alls engin. Það verður álitamál hverju sinni, hvort málið hefur þenna eiginleika eða ekki, enda verður eigi fyrirfram sagt, til hvers lítil ágreiningsefni kunni að leiða. Og stundum eru aðiljar sjálfir ekki einu sinni á það sáttir. Grikkland leitaði t. d. til ráðsins eftir að Ítalía hafði tekið eyna Korfu, en Ítalía hélt því fram, að málið væri ekki líklegt til að valda friðslitum, enda hefði hvorugt ríkið gert neinar ráðstafanir til að kveðja heim sendiherra sína hvort úr annars landi. Það hlýtur að verða þyngst á metunum um dóm í þessu efni, ef annar aðili hefur snúið sér til ráðsins með beiðni um, að það taki málið til meðferðar. Það getur verið, að nánari rannsókn leiði það í ljós, að tilmælin hafi ekki verið þörf. En það er hættuminna, að ráðið kynni sér málið, þó að atbeina þess reynist ekki þurfa, en að það geri það ekki, og svo dragi til vinslita áður en að er gert.

Einhliða beiðni annars aðilja er næg til þess, að *ráðið at-*

hugi málið. Þar á móti er ekki víst, að einhliða atbeini annars aðilja sé nægur til þess, að málið geti komist fyrir gerðardóm eða t. d. fasta dóminn í Haag. Ef gerðardómur er ekki skipaður fyrirfram, þá þarf atbeina beggja til skipunar hans, nema þriðja aðilja væri falin hún. En þetta væri varla nóg, því að gerðardómur væri varla bær að leysa deiluna, nema báðir hefðu viðurkennt, að hún ætti til hans að fara. En slíka viðurkenningu vantar. Um Haagdómstólinn er sama að segja. Beggja vilja þarf til að hann sé dómbær. Ef annar aðilja segist ekki telja málið líklegt til að valda friðslitum, þá er hæpið, að dómurinn teldi málið geta komið þar undir dóm. Það er því langt frá því, að sáttmálinn hafi nokkra skuldbindingu að geyma um þvingaðan gerðardóm eða „juridiskan“ dóm í málum milli félaga Þjóðabandalagsins. En það, sem öllu máli skiptir hér, er það, að aðili hefur valið milli einhverra hinna þriggja dðurnefndu aðferða. Ef ekki verður samkomulag um hinar tvær fyrstu, mun þó að eins annar aðilja geta eftir 12., sbr. 1. mgr. 15. gr., eða 11. gr., komið málinu til úrlausnar fyrir ráðið eftir 15. gr.

2. Sáttmálinn nefnir ekki nema fjórar aðferðir til að jafna friðsamlega milliríkjadeilur: Meðferð stjórnámálanna hvors aðilja, gerð, dóm og meðferð máls fyrir ráði (eða þingi) Þjóðabandalagsins. Fleiri leiðir eru kunnar: *Sáttaumleitanir* ýmiskonar. Að nokkru leyti komast þær þó undir ákvæði sáttmálans, því að ráðið reynir að *sætta* aðilja jafnframt rannsókn sinni á málunum. Ráðið er sá eini *sáttasemjari*, sem sáttmálinn greinir nokkuð um. En vitanlega hafa höfundar sáttmálans ekki viljað koma í veg fyrir nokkra heppilega aðferð til að jafna deilur með friðsamlegu móti. Þeir hafa ekki viljað útiloka *vinsamlega milligöngu* þriðja aðilja í því skyni að jafna deilur. Og þeir hafa ekki heldur viljað útiloka aðilja frá því að skipa sjálfir eða fela öðrum að skipa *sáttanefnd* til að rannsaka mál og að reyna að koma sáttum á. Samkomulag aðilja um slíkt, annaðhvort eitt skipti fyrir öll eða fyrir eitt ákveðið mál, er fyllilega í samræmi við anda sáttmálans, sbr. 21. gr. hans. Og í Locarno-samningunum er einmitt þessi aðferð ákveðin um deilur milli aðilja, sem ekki sé önnur aðferð ákveðin um. Og í „generalaktinum“ 26. sept. 1928 í Genf er einnig kveðið svo á, að deilur, hvers eðlis sem þær eru, skuli fara til sáttanefndar, annaðhvort fastrar eða skipaðrar hverju sinni til að fara með eittthvert sérstakt mál.

Bandalagsþingið hefur mælt með þessu frumvarpi, og nokkur ríki hafa staðfest það. Slik aðferð er líkleg til að taka ómak af ráði bandalagsins og ef til vill Haagdóminum. Það gildir um öll þessi mál, að aðiljar verða að vera ríki eða svo sjálfstæðir að þeir geti komið fram í milliríkjavíðskiptum. Sjá um þetta 16. gr. III. B. a.

II. *Máli vísað til gerðar eða dóms.* Í hinum upphaflega texta 12., 13. og 1. mgr. 15. gr. sm. er ekki nefnd úrlausn deilumála fyrir *dómi* (juridical settlement), heldur að eins *gerðardómi* (arbitration). Nú var Haagdómurinn stofnaður eftir þetta, og í sambandi við það var 1921 gerð breyting á áðurnefndum greinum sáttmálans og sett inn ákvæðið um úrlausn málanna fyrir *dómi*, og jafnframt bætt inn í 13. gr. sm. nýrri málsgrein (3. mgr.). Þessar breytingar gengu í gildi 26. sept. 1924.

1. 13. gr. sm. á við úrlausn deilumála fyrir *dómi* eða með *gerð*. Eins og tekið var fram, er ekkert ákvæði í 12. eða 13. gr. um þvingun til að láta skera úr deilum á þenna hátt, heldur látið frjálst val á milli þeirra aðferða, sem sáttmálinn helgar. En 13. gr. gefur reglu um þau mál, er sérstaklega skuli talin löguð til að sæta úrlausn í gerð eða dómi. Segir þar í 1. mgr., *að félagar bandalagsins séu á það sáttir, að þegar ágreiningur risi meðal þeirra, sem þeir telja* (recognise) *lagaðan til að sæta úrlausn í gerð eða fyrir dómi, enda verði málið ekki jafnað af stjórnmálamönnum þeirra* (diplomacy), *þá skuli þeir leggja málið í heild sinni fyrir dóm eða í gerð.*

Það er auðsætt, að aðiljar hafa það á valdi sínu eftir þessum ákvæðum, hvort þeir láta mál sæta þeirri meðferð, sem í 1. mgr. 13. gr. segir. Ef annarhvor eða báðir telja málið ekki *lagað* til að sæta þessari lausn, þá vantar grundvöll undir það, að dómur eða gerð sé bær að skera úr því. Til slíkrar lausnar þarf allt af sérstakt samkomulag, annaðhvort í samningi fyrirfram eða samkomulagi um það sérstaka mál eftir að deila er risin.

Í 36. gr. skplskr. Haagdómsins er gerð tilraun til þess, að ákveða eitt skipti fyrir öll og án annars samkomulags, að lausn sérstakra flokka deilumála skuli koma undir Haagdóminn. Var félögum bandalagsins og reyndar fleirum (Bandaríkjunum) veittur kostur á að undirrita að staðfesta „protokollinn“ 16. des. 1920, og skuldbinda sig þannig hver gagnvart öðrum til að leggja þessa flokka mála undir Haagdóminn.

Þau mál, sem talin eru í 2. mgr. 13. gr. sm., eru öll hin sömu, sem greind eru í 36. gr. skplskr. Haagdómsins (Sjá 16. gr.

III. B. b). 2. mgr. 13. gr. sm. munar þó frá 36. gr. skplskr. Haagdómsins að því leyti, að í 13. gr. segir, að þar nefnd mál skuli *venjulega* (generally) talin löguð til að sæta úrlausn gerðar eða dóms, en í 36. gr. skplskr. segir, að þau skuli yfir höfuð talin til þess löguð. Aðiljum er ekki látinn þess kostur, að dæma um það, hvort þau séu til þess löguð eða ekki. Annar aðilja getur gegn mótmælum hins fengið málið dæmt að efni til í Haagdóminum, ef *dómstóllinn* telur málið til einhvers flokkanna í 36. gr. skplskr., sbr. síðustu mgr. 36. gr. skplskr. Í Locarno-samningunum 1925 og Genfar-frumvarpinu 1928 er farið lengra en í 2. mgr. 13. gr. sm. og 36. gr. skplskr. Haagdómsins, eins og áður er sagt. En Locarno-samningarnir binda einungis þau ríki, er að þeim standa, og Gefnar-frumvarpið hefur ekki hlotið staðfestingu nærri svo margra aðilja sem „protokollinn“ 16. des. 1920.

2. 12. og 13. gr. sm. setja aðiljum það í sjálfs vald, hvort þeir leggi þau mál, er í 2. mgr. 13. gr. sm. segir, í *gerð* eða fyrir *dóm*. En í hinni nýju málsgrein greinarinnar segir, að þau mál, sem fara eiga fyrir dóm, skuli lögð fyrir Haagdóminn, nema öðruvisi hafi verið til skilið. Eftir 36. gr. skplskr. Haagdómsins er sú breyting á þessu orðin, að þeir aðiljar, sem hafa staðfest „protokollinn“ 16. des. 1920, skuldbinda sig til að láta þau fara fyrir Haagdóminn. Samskonar skuldbinding felst í Genfar-frumvarpinu 1928, en eftir Locarno-samningunum er aðiljum frjálst að velja á milli, hvort þau fari þangað eða fyrir annan dóm.

3. Þau önnur mál, sem löguð eru til að sæta úrlausn gerðar eða dóms, en þau, er í 36. gr. skplskr. Haagdómsins greinir, geta aðiljar, þótt þeir séu bundnir við „protokollinn“ 16. des. 1920, lagt í *gerð* eða dóm eftir samkomulagi. Það eru mál, þar sem aðiljar gera annars réttartilkall hvor á hendur öðrum, sbr. 1. gr. Locarno-samninganna og 17. gr. Genfar-frumvarpsins. Það er sýnilega vandi að greina milli þessara tveggja flokka mála, en Haagdómurinn hefur fyrir sitt leyti vald til að skera úr því hverju sinni, ef ágreiningur verður.

4. Heimildir þær, sem nefndar hafa verið, gefa engar upplýsingar um það, hver sé munur á *gerð* og *dómi* í þessu sambandi. Í landslögum fer þetta aðallega eftir því, hvort dómendur eru skipaðir af ríkisvaldinu eða nefndir af aðiljum. Ef dómendur eru skipaðir af ríkisvaldinu, dæma þeir einnig venjulega eftir réttarreglunum, og dómur þeirra er aðfararhæfur. Gerðarmenn geta venjulega dæmt *ex bono et æquo*,

og úrlausn þeirra er ekki aðfararhæf. Fyrsta aðgreiningarmerkið, skipun dómenda, á nokkurn veginn við milli Haagdómsins og gerðardóms, því að Haagdómurinn er skipaður óháð aðiljum, en gerðardómur annaðhvort af þeim eða þriðja manni, er þeir hafa falið skipun hans. Einnig á og annað aðgreiningarmerkið nokkurn veginn við Haagdóminn og gerðardóm. Haagdómurinn dæmir og venjulega eftir réttarreglunum, en getur þó einnig dæmt *ex bono et aequo*, ef aðiljar óska þess, sbr. síðustu mgr. 38. gr. skplskr. Hinsvegar á þriðja aðgreiningarmerkið ekki við hér. Eftir 4. mgr. 13. gr. sm. er báðum aðiljum jafn skylt að fullnægja úrlausn gerðar sem úrlausn dóms, en hvorugri verður fullnægt með valdi með sama hætti sem venjulegum dómi eftir landslögum, því að ekkert (fógeta) vald er til, er um komið sé til þess. Og ef ráðið ákveður einhverjar ráðstafanir eftir 4. mgr. 13. gr. sm. til að fullnægja þessum úrlausnum, þá verður enginn munur á þeim eftir því, hvort úrlausnin stafar frá dómstóli eða gerð. Raunverulega verður þó sá munur á, að úrlausnir Haagdómsins verða venjulega í meira áliti en úrlausnir gerðardóms, en sá munur er *de facto*, en ekki *de jure*.

5. Eftir 2. mgr. 13. gr. skal mál ekki fara til dóms eða gerðar, fyrr en stjórnir aðilja (diplomacy) hafa reynt að jafna ágreininginn. Þetta er að visu ekki tekið upp í 36. gr. skplskr. Haagdómsins, en er væntanlega undir skilið, enda ólíklegt, að aðiljar leiti til dómsins, fyrr en þeir hafa sjálfir reynt að jafna deiluna. Stundum er ennfremur samið svo, að sátta-nefnd skuli hafa haft mál til meðferðar, áður en það fer til dóms eða gerðar, t. d. 17. gr. Genfar-samningsins 1928. Það getur stundum orkað tvímælis, hvort aðiljar hafi nægilega reynt að jafna deiluna. Í Maurommatismálunum kom einmitt fram vafi um þetta. Sumum dómenda þótti sem brezka og gríska stjórnin hefðu ekki reynt þetta.

6. Ef deilumál fer í gerð eða fyrir dóm, þá fær það úrlausn sína þar. Ef það fer til Haagdómsins, þá fer um meðferð máls eftir reglum þeim, sem lýst er í 16. gr. að framan. Ef mál fer til gerðar, verður með málið farið eftir reglum þeim, sem aðiljar hafa komið sér saman um, eða fastsettar eru með öðrum hætti. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sm. eru aðiljar skyldir til að hlíta úrlausn gerðar eða dóms, og að gripa ekki til vopna gagnvart þeim, sem hlíta vill úrlausninni. Sjá I. að framan. Ef annarhvor grípur til vopna gagnstætt fyrirmælum 1. mgr. 12. gr. eða 4. mgr. 13. gr., getur ráð bandalagsins gert þær

ráðstafanir, sem því þykir hlýða, svo sem lagt til, að ákvæðum 16. gr. sm. verði beitt. Vanefndir á dómi eða sátt eru þó ekki út af fyrir sig *casus belli* eftir 16. gr., og vegna þeirra mundi ekki viðskiptabann eftir 1. mgr. 16. gr. verða lagt á aðilja og því siður yrði þá hafin styrjöld á hendur honum fyrir vanefndirnar einar. Hér kemur fram, sem viðar, sá brestur, að ekkert allsherjarvald er til þess að fullnægja skyldum ríkja á milli. Frakkland stakk upp á því, þegar sáttmáli Þjóðabandalagsins var gerður, að það hefði jafnan yfir liði að ráða, er félagar þess legðu til, meðal annars til þess að knýja aðilja til að fullnægja slíkum skyldum, sem hér greinir, en sú tillaga náði ekki að ganga fram.

III. 1. Eins og áður segir, hefur ráðið hlutverk rannsóknar- og sáttanefndar fyrst og fremst. Deilur um *lagæfni* eiga sérstaklega að sæta úrlausn gerðar eða dóms, sbr. 2. mgr. 13. gr. sm., 36. gr. skplskr. Haagdómsins, 1. gr. Locarno-samninganna og 17. gr. Genfar-samningsins 1928. En eftir 1. mgr. 12. gr. sm. geta aðiljar þó, eins og fyrr segir, valið um þessar leiðir. Það hefur verið hugsunin, að ráðið skyldi aðallega fá til meðferðar *pólitisku deilumálin*, sem siður eru löguð til að sæta úrlausn gerðar eða dóms. Þessi hugsun virðist koma fram í 1. mgr. 15. gr. sm. Þar segir, *að deila, sem ekki hefur verið lögð til gerðar eða dóms, verði lögð fyrir ráðið*. Ef deilan hefur verið lögð undir úrlausn gerðar eða dóms, t. d. ef samningur liggur fyrir um þá einstöku deilu eða deilur sömu tegundar, þá er athugandi, hvort ráðið ætti þá að vísa henni frá sér. Ef aðiljar eru samt sem áður sammála um, að ráðið fari með málið, þá virðist það varla eiga að synja þess, ef aðiljar skuldbinda sig til að hlita þeim úrslitum, sem ráðið telur réttlát og hentug. Og það mundu þeir væntanlega gera, ef þeir koma sér saman um að leggja málið til ráðsins. En stundum mundi málið liggja þannig fyrir, að annar aðilja leitaði til ráðsins, en hinn véfengdi heimild þess til að fara með það, af því að það ætti að fara til gerðar eða dóms samkvæmt samningi. Það yrði þá ágreiningur um það, hvort samíð hefði verið um meðferð málsins. Ráðið þarf þá ef til vill að rannsaka alla málavöxtu til þess, að það geti gert sér grein fyrir því, hvort það sé bætt að fara með málið. Ef niðurstaðan yrði sú, að málið ætti að fara í gerð eða fyrir dóm, þá yrði ráðið væntanlega að vísa málinu frá sér, að minnsta kosti þangað til að gerð eða dómur hefði líka vísað því frá sér, af því að niðurstaðan yrði þar sú, að málið ætti ekki að dæma

þar. En þá ætti aðilja að vera opin leið til ráðsins. Ef þar á móti ekki liggur fyrir neitt samkomulag um aðferðina til að fá málið leyst, þá getur ekki skipt máli í þessu sambandi, þó að það ætti eftir eðli sínu að sæta úrlausn dóms eða gerðar. Þó má athuga það, að annar aðilja kann að hafa eftir þjóðarétti *einn* rétt til að skera úr því, sbr. 8. mgr. 15. gr. sm. Þá fæst ráðið ekki við það. Dæmi upp á ágreining þessa eðlis er Álandseyja-málið. Bretland vakti athygli ráðsins á því eftir 11. gr. sm., en Finnland taldi það vera sitt innanríkis-mál, og ætti því ráðið að vísa því frá sér eftir 8. mgr. 15. gr. sm. Ráðið leitaði álits Haagdómsins um þetta atriði, en dómurinn komst að þeirri niðurstöðu, að ráðinu væri heimilt að taka málið til meðferðar. Þó að mál heyri samkvæmt 8. mgr. 15. gr. undir úrslitavald einhvers ríkis, þá getur meðferð þess á því vel valdið óvináttu milli þess og annars ríkis, sem getur sýnt hættuleg friði milli þeirra, og er ráðið þá bært að taka málið til athugunar eftir 4. mgr. 4. gr. eða 11. gr. samningsins.

2. Eftir 1. mgr. 15. gr. *getur hvor aðilja* („any party to the dispute“, segir í enska textanum, en í franska textanum: „l'un d'eux“, sem eftir sambandinu gæti átt við hvern félaga bandalagsins sem er) tilkynnt framkvæmdarstjóra ágreiningsefnið og lýst því, en hann á svo að gera ráðstafanir til, að það verði athugað. Þó að líklega eigi hér að fylgja enska texta sáttmálans, sem er fullskýr, þá virðist það ekki skipta máli, því að hver félagi bandalagsins getur vakið athygli þess á ágreiningsmálum eftir 2. mgr. 11. gr., og meðferðin getur þá orðið hin sama, sem væri það gert eftir 1. mgr. 15. gr. sm. Skýrsla aðilja um málavöxtu verður auðvitað varlega lögð til grundvallar, því að búast má við, að hún sé einhliða. Það verður því verk framkvæmdarstjóra að kalla saman ráðið, ef þess er krafist, sbr. 1. mgr. 11. gr., eða tilkynna forseta þess, að komin sé skýrsla til bandalagsins um málið, og svo verður það ef til vill sett á dagskrá næsta fundar, og aðiljum veittur kostur á að sitja fund, er það verður tekið fyrir, sbr. 5. mgr. 4. gr. sm. Það skiptir máli, að sem flest ágreiningsmál verði meðhöndluð eftir 15. gr., hvort sem þau eru til ráðsins komin eftir henni eða 11. gr., vegna ákvæðanna um atkvæði aðilja sjálfra í 6. og 7. mgr. Og ráðinu hlýtur að vera heimilt að fara með málið eftir 15. gr., hve nær sem því finnst það vera svo alvarlegt, að það kunni að leiða til friðslita. Hitt getur ekki skipt máli, hvort málið er til þess komið með

tilvísun til 10., 11. eða 15. gr. Í málinu milli Bretlands og Tyrklands um landamæri Irak var skírskotað í beiðninni um meðferð þess fyrir ráðinu til geinar einnar í Lausanne-samningunum frá 1923, en fulltrúi Tyrklands vildi koma því undir 11. gr., svo að ráðið gerði ekki öðruvísi ályktun en einhverja tillögu (recommendation) um lausn þess eftir þeirri grein. Leitað var til Haagdómsins um það, hvort málið skyldi fara eftir 15. gr. eða ekki. Svarað var, að *ágreiningsmál ættu venjulega (normalement) að sæta meðferð eftir 15. gr.*

3. Þegar ráðið hefur kynt sér málavöxtu, er það hlutverk þess að reyna að koma á sáttum milli aðilja. Þær sættir geta bæði verið þannig, að þeir leggi málið í gerð eða fyrir dómstól, eða fyrir sáttanefnd, eða jafnvel, að ráðið setji upp frumvarp að úrslitalausn málsins, er aðiljar ganga svo að. Vera má einnig, að ráðið hafi sett nefnd til að rannsaka það utan ráðsins og að málið hvili á meðan, en að sátt takist svo, þegar skýrslan er komin. Ef sátt tekst, skal gera um hana opinbera skýrslu, þar sem rakin eru tildrög deilunnar og þau skýrð, og sáttaskilmálar greindir, eftir því sem ráðinu þykir hlýða, 3. mgr. 15. gr.

4. Þótt ráðinu takist ekki að sætta aðilja, þá er meðferð þess á málinu ekki þar með lokið. Þeirrar reglu skal fyrst geta, að atkvæði aðilja sjálfra eru ekki talin með eða móti, er greidd eru atkvæði um tillögur ráðsins, og gildir þetta jafnt, hvort sem aðili á fast sæti í ráðinu, er kjörinn í það eða situr þar samkvæmt 5. mgr. 4. gr. sm., sjá 6. og 7. mgr. 15. gr. sm. Hinsvegar geta aðiljar skýrt mál sitt hvor frá sínu sjónarmiði á fundum ráðsins. Ljóst dæmi þessa er meðferð deilu Japans og Kína fyrir ráðinu í janúar 1933. Venja er, að einn eða þrir af fulltrúum í ráðinu fái málið til undirbúnings. Hann, eða þeir, gerir svo skýrslu um málavöxtu og tillögu til ályktunar um lausn þess. Tillagan er svo rædd í ráðinu og borin undir atkvæði. Einstakir fulltrúar geta komið með breytingartillögur eða alveg sjálfstæðar tillögur um lausn málsins, en tíðast er, að tillögur þess eða þeirra, sem málið hefur verið falið, séu samþykktar lítið breyttar, enda hafa þeir venjulega kynnt sér málið bezt. Eftir 5. mgr. 15. gr. getur hver einstakur fulltrúi gefið sérskýrslu um slíkt mál og sértillögu um lausn þeirra. Tillaga ráðsins er hvorki gerð né dómur, heldur að eins yfirlýsing um það, hvaða lausn ráðið telji réttláta eða hentuga.

Tillaga ráðsins hefur mismunandi gildi eftir því, hvort hún

hefur náð samþykki *allra* fulltrúa ráðsins, sbr. að ofan, eða einungis *meiri hluta* þeirra.

a) Ef tilagan hefur náð einróma samþykki í ráðinu, þá er hvor aðilja skuldbundinn um það, að gripa ekki til vopna gagnvart hverjum þeim aðilja, sem lýsir sig ætla að hlíta tillögunni, 6. mgr. 15. gr. sm. Þetta eina tilvik nefnir greinin. Stundum kann í raun og veru að vera fengin lausn á málinu að fullu með þessu. Ef sá, sem lýsir sig munu hlíta tillögunni, hefur í vörzlum sínum það, sem um er deilt, og ráðið telur réttinn hans megin, eða ef ráðið telur hann að öðru leyti sýknan saka, þá verður hinn að láta sér þetta lynda, nema samningum verði við komið. En oft er málið ekki svo einfalt. Vera má, að aðili sá, sem ekki vill hlíta tillögunni, hafi að áliti ráðsins rétt til nokkurs, en ekki alls, þess, er hann krafðist, eða hann hefur í vörzlum sínum það, sem um er deilt, t. d. land, og sleppi því ekki, enda þótt ráðið hafi talið honum ekki bera réttur til þess. Þá stendur málið ef til vill óleyst. En svo má vera, að báðir aðiljar lýsi yfir, að þeir muni una við tillöguna, og hafa þeir þá eftir á sættzt á málið. En svo er þriðja tilvikið, að hvorugur aðilja vilji una við tillögu ráðsins. Þá hefur hún að eins þá lagalegu þýðingu, að þeir mega ekki gripa til vopna hver gagnvart öðrum næstu þrjá mánuðina. Að þeim tíma liðnum eru þeir einnig að þessu leyti óbundnir. Styrjöld milli þeirra þá væri ekki brot á sáttmálanum, og 16. gr. ætti þá ekki við. Hinsvegar mundi ráðið reyna að sætta þá enn af nýju, ef nokkrar vonir væru til, að það bæri árangur. — Á öllu þessu sést, að mikill munur er á einróma tillögu ráðsins og gerð eða dómi. Við þær lausnir eru aðiljar fyrir fram bundnir, en aldrei við tillögu ráðsins, nema þeir þá hafi undirgengizt gerð eða dóm þess á málinu.

b) Ef tillagan er að eins samþykkt með *meiri hluta* atkvæða og báðir aðiljar vilja ekki una henni, þá hefur hún að visu þá þýðingu de jure, að aðiljar mega ekki hefja styrjöld næstu þrjá mánuðina, en eftir það er afstaða þeirra, eins og þegar þeir vilja hvorugir una einróma samþykkttri tillögu.

Einróma samþykkt tillaga, sem hvorugur vill hlíta, og tillaga, samþykkt með *meiri hluta* atkvæða, sem báðir aðiljar vilja ekki hlíta, hafa að loknum þriggja mánaða frestinum að eins *siðferðilega* þýðingu. Sú þýðing verður sjálfsagt venjulega nægileg til þess, að minni ríkin taka ekki til vopna,

en hin miklu herveldi eru ekki jafn líkleg til að láta tillögurnar aftra sér frá ófriði. Í þessu felst einn höfuðveikleiki sáttmálans, sem helst má takast að bæta með skuldbindingu allra ríkja um það, að *öll ágreiningsefni* þeirra skuli sæta úrlausn gerðar eða dóms. Og eftir verður þó sá leki, sem seint verður sett undir, að öll ríki fullnægi góðmóttlega þannig fengnum úrlausnum, eða þá að löggilt verði nægilega sterkt vald til að fullnægja þeim. En hve nær verður það? En þrátt fyrir þessi vandkvæði, má þó gera ráð fyrir því, að mikið sé fengið, ef allsherjarskuldbindingar allra ríkja um gerð eða dóm í deilum þeirra væri fyrir hendi, því að flestum slíkum úrlausnum yrði þó fullnægt sjálfviljuglega.

5. *Máli vísað til þings bandalagsins.* Samkvæmt 9. mgr. 15. gr. *getur* ráðið vísað máli til þingsins. Til þess mun þó varla koma, nema ráðið hafi þegar reynt það, sem unnt hafi verið til að greiða úr málinu, sem sé þegar það hefur gengið frá tillögum sínum, og aðiljar vilja ekki báðir sæta þeim. Það er og ekki heldur líklegt, að samkoma milli 50 og 60 aðilja muni betur takast að leiða deilumál til lykta en 14 aðilja samkomu, sem þar að auki er skipuð fulltrúum stórveldanna, hinum áhrifaríkustu aðiljum um öll milliríkjamál. En ráðið getur gert þessa tilraun, og það er rétt að veita því heimild til þess að gera hana, svo að einskis sé látið ófrestað til að vernda friðinn. En hitt kynni að vera hæpnara, að veita *aðilja* heimild til þess að heimta, að máli hans verði vísað frá ráðinu til þingsins, ef sú krafa kemur fram innan 14 daga eftir að málið var lagt fyrir ráðið, eins og gert er í 9. mgr. 15. gr. sm. Þessa kröfu getur hvor aðilja sem er gert. Eftir 10. mgr. 15. gr. gilda reglur 12. og 15. gr. um meðferð máls fyrir ráðinu einnig um meðferð þess á þinginu. Atkvæði aðilja sjálfra eru hér ekki heldur talin. Þingið getur vísað málum þessum til nefndar, venjulega fyrstu nefndar. Svo getur þingið og sett rannsóknarnefnd í þau með sama hætti sem ráðið. En ef ráðið hefur látið nefnd rannsaka málið, getur þingið vitanlega byggt á gerðum hennar, eins og alls annars, sem þingið kann að hafa gert í málinu. Ef þinginu tekst að sætta aðilja, fer um það eins og þegar málinu lýkur með sátt fyrir ráðinu. Ef þing lýkur máli með einróma samþykkttri tillögu, þá hefur hún sama gildi sem tillaga ráðsins samkvæmt 4 a) að ofan. En það er gert ráð fyrir erfiðleikum á því, að fá einróma samþykktu tillögu á þinginu í málum þessum, og því er svo mælt, að tillaga, sem fær samþykki

allra fulltrúa meðlima ráðsins — væntanlega miðað við þann tíma, sem atkvæðagreiðslan fer fram — og meira en helming allra hinna, sem fund sitja og atkvæði greiða, hafi líka sama gildi sem einróma samþykkt tillaga í ráðinu. Ef 57 félagar bandalagsins sæktu þing og greiddu atkvæði — en þar af ganga 2 frá, aðiljar, sem hugsaðir eru utan ráðsins í dæmi þessu, — þyrfti tillagan að fá 21 atkvæði frá fulltrúum félaga, sem ekki skipa sæti í ráðinu, en 35 atkvæði alls. Tillaga, sem fengið hefur svo marga fylgismenn, þar á meðal atkvæði allra fulltrúa ráðsfélaganna, er talin vera svo þung á metum, sem einróma samþykkt tillaga ráðsins, enda þótt 20 atkvæði hafi í þessu dæmi fallið gegn henni. Ef þar á móti þessu skilyrði um meiri hlutann er ekki fullnægt, fær tillagan ekki meira gildi en í 4 b) að ofan greinir. Tillaga, sem t. d. væri samþykkt af fulltrúum allra ráðs-félaganna, nema einum, og fulltrúum allra hinna, eða alls 54:1, fengi þá minna gildi en tillaga, sem samþykkt er af 35:20. Þótt þetta sé svo að lögum, er varla efi á því, að í almenningssálitinu fengi fyrrnefnda tillagan stórum meira gildi.

Ástæðan fyrir heimild aðilja til að krefjast meðferðar þingsins á máli, var sú, að smárikin, sem hafa sjaldan möguleika til að skipa sæti í ráðinu, gætu talið hag sínum betur borgið, ef málið færi til þingsins. En heldur virðist sú ástæða verða litils virði, þegar þess er gætt, að aðilja skal allt af veita kost á að sitja fundi ráðsins samkvæmt 5. mgr. 4. gr. sm., og að þeir geta engu ráðið með atkvæði sínu um úrslit málsins í ráði eða á þingi bandalagsins.

IV. Hingað til hefur verið gert ráð fyrir því, að báðir aðiljar væru í Þjóðabandalaginu, en í 17. gr. sm. eru reglur um það, hvernig með skuli fara, ef svo er ekki. Má þá greina í milli: a) Ef annar (eða einn) aðilja er í bandalaginu, en hinn (eða hinir) er það ekki, og b) Ef hvorugur (eða enginn) aðilja eru í bandalaginu.

a) Sá aðili, sem er í Þjóðabandalaginu, mun, ef deila ris milli hans og aðilja utan bandalagsins, venjulega snúa sér til ráðsins og biðja það að taka málið til meðferðar samkvæmt 10., 11. eða 15. gr. sm. Ráðið á þá að bjóða hinum aðiljanum að undirgangast meðferð málsins þar, eins og hann væri í bandalaginu, með þeim skilyrðum, sem það telur sanngjörn. Nú er þeim aðilja óskyldt að taka boði ráðsins. Hann getur því sett þá skilmála, að með hann verði að þessu leyti svo farið að öllu, sem hann væri félagi Þjóðabanda-

lagsins, þar á meðal, að honum verði veittur kostur á að tala máli sínu í ráðinu eftir 5. mgr. 4. gr. sm., enda er slíkt sanngjarn, því að hann undirgengst ákvæði 12.—16. gr. sm., ef hann samþykkir meðferð ráðsins á málinu. Þegar deilan milli Bretlands og Tyrklands um landamæri Iraks kom fyrir ráðið, lýsti fulltrúi Bretlands þar yfir því, að hann ætlaðist til þess, að Tyrkland hefði að öllu sömu aðstöðu sem félagar bandalagsins hafa, og féllst ráðið á það.

Þegar er aðilja hefur verið veittur kostur á að taka meðferð ráðsins á máli, skal það samkvæmt 2. mgr. 17. gr. sm. láta fara fram rannsókn á málavöxtum. Þetta sýnist þó ekki verða gert til hlítar, fyrr en aðili hefur samþykkt að taka boðinu, því að skýrsla hans um málavöxtu og skjöl, er hann einn kann að hafa í vörzlum sínum, fást varla fyrr en hann hefur tekið boði ráðsins. Þangað til hlýtur rannsóknin venjulega að verða að eins til bráðabirgða.

Nú er tvennt til: Ef aðili tekur boðinu, þá verður með málið farið eins og ef bandalagsfélagar stæðu að því að öllu leyti, nema aðili hafi samþykkt afbrigði frá þeim reglum. Ef sátt verður, er hann bundinn við hana, sem bandalagsfélagi. Tillaga ráðsins um lausn málsins hefur sömu verkun gagnvart honum sem ella. Hann getur krafist þess, að málið verði lagt til þingsins o. s. frv. En ef hann tekur ekki boðinu og gripur til vopna gegn bandalagsfélaganum, þá má beita hann ákvæðum 16. gr. sm. Hann yrði þá talinn hafa gert vopnaða árás á hendur öllum félögum bandalagsins. Fjármálabann og hernaðarráðstafanir á hendur honum eftir 16. gr. sm. gætu þá komið til greina. En 17. gr. tæmir ekki tilvikin. Vera mætti, að öðrum megin stæði bandalagsfélagi (A) og annar aðili utan bandalagsins (B), sem hefði undirgengið meðferð ráðsins á málinu, en hinum megin stæði utanbandalagsaðili (C), sem ekki hefði gert það og hæfi síðan ófrið á hendur B *að eins*. 3. mgr. 17. gr. tekur ekki beint til þessa tilviks. Einungis getur orðið talsmál að beita henni *analogice*. Ekki hefur 3. mgr. 17. gr. heldur neitt um það, ef annaðhvort A eða B eða báðir í sameiningu hefja ófrið á hendur C. Það tilvik kemur ekki heldur *analogice* undir 3. mgr. 17. gr., heldur undir almennu regluna í 11. gr. sm.

b) Ef hvorugur eða enginn aðilja er í Þjóðabandalaginu, þá eiga þeir enga heimtingu á því, að ráð eða þing taki deilmál þeirra til meðferðar. En bandalagið lætur sig þau varða, ef þau eru líkleg til að draga til ófriðar, samkvæmt 11. gr.

sm. Ráðið á því, samkvæmt 1. mgr. 17. gr. sm., að bjóða þeim að undirgangast meðferð þess á málinu samkvæmt 15. gr. sm. Ef báðir aðilar eða allir taka þessu boði, þá fer um það, eins og segir í a) að framan. En ef annar (eða einhver) tekur því, en hinn (eða hinir) ekki, þá getur ráðið ekki farið með málið eftir 15. gr. En ef sá (eða þeir), sem ekki hafa tekið boðinu, gripur til vopna gegn hinum, þá kemur það tilvik ekki heldur beinlínis undir 3. mgr. 17. gr. sm., en talsmál getur orðið um að beita henni *analogice*, eins og í samsvarandi tilviki í a). En ef sá (eða þeir), sem boðinu tók, hefur styrjöld gegn hinum, þá getur 11. gr. komið til álita. Sama er, ef hvorugur (eða enginn) tekur boðinu, og síðan hefst styrjöld milli þeirra.

23. gr.

Afskipti Þjóðabandalagsins af milliríkjasamningum.

I. Þessi afskipti helgast af því, að fyrr og síðar hafa verið gerðir margskonar samningar milli ríkja, sem skipt hafa máli um milliríkjafrið og haldið hefur verið leyndum. Þeir hafa ef til vill fyrst orðið fullkunnir eftir að komið var út í ófrið. Orðrómur kann að hafa af þeim gengið, og þá einatt ýkt eða rangt frá skýrt um efni þeirra að öðru leyti. Á tímum styrjaldarinnar miklu ruddi sú hugsun sér mjög til rúms, að allt leynimakk milli ríkisstjórna ætti að hverfa úr sögunni, og að alla milliríkjasamninga skyldi birta. Höfuðtalsmaður þessara hugmynda á friðarfundinum 1919 var Wilson Bandaríkjaforseti, enda á hann ekki litinn þátt í 18.—21. gr. samningsins.

Afskiptum Þjóðabandalagsins eftir 18.—21. gr. sm. má skipta í þrjá flokka: *Skrásetningu og birtingu, endurskoðun og afnám samninga.*

II. Um *skrásetningu og birtingu milliríkjasamninga* segir svo í 18. gr. sm., að *sérhvern samning eða milliríkjaskuldbindingu, er hér eftir er gerð af einhverjum félaga Þjóðabandalagsins, skuli þegar í stað skrásetja á skrifstofu þess og birta svo fljótt sem unnt sé, og að enginn slíkur samningur eða skuldbinding skuli vera bindandi þar til skrásetning hafi farið fram.*

1. Eftir orðum 18. gr. á að skrásetja *alla* milliríkjasamninga og milliríkjaskuldbindingar, hverju nafni sem nefnast. Undantekning er þó gerð um samninga gerða *áður* en sátt-

málinn gekk í gildi (hereafter, à l'avenir). Og vitanlega verða einungis félagar bandalagsins einir bundnir við ákvæði 18. greinar. En þeir verða þó jafnt að senda til skráningar samning, sem þeir gera við aðilja, sem ekki er í bandalaginu, sem við félaga þess, því að nægilegt er, að samningurinn sé gerður af einhverjum félaga bandalagsins, en ekki nauðsynlegt, að hann sé líka gerður við félaga þess. Að þessu leyti verka ákvæði 18. gr. á hag utanbandalagsaðilja. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu, að aðili utan bandalagsins geti, ef hann æskir þess, fengið samninga sína skrásetta og birta. Það virðist beinlínis í anda sáttmálans. Bandalagið lætur sig varða allt, sem snertir frið milli ríkja. Samningar eru eitt af því, og þessvegna skiptir máli fyrir bandalagið, að það geti fengið vitneskju um sem flesta milliríkjasamninga, er á einhvern hátt kunna að varða friðinn, hverir sem að þeim standa. Hefur og verið stungið upp á því innan bandalagsins, að aðiljar utan þess gætu fengið að láta skrásetja sína samninga, og þeirri uppástungu hefur ekki verið mótmælt. Hins vegar eiga þeir ekki heimtingu á því. Skrásetning samninga utan bandalagsins skiptir vitanlega einungis máli, ef hinn aðilinn er ekki í bandalaginu, því að annars verður samningurinn beinlínis skráður eftir 18. gr.

2. Reglan um skrásetning og birtingu *allra* samninga og skuldbindinga milli ríkja hefur valdið ekki litlum heilabrotum og ágreiningi. Það verður ekki hjá því komið, að skrásetja samning o. s. frv., þó að hann sé *timabundinn*, *breyting* á eldra samkomulagi o. s. frv. Einnig verður að skrásetja *uppsagnir* á samningum. En það væri erfitt að fylgja reglunni út í yztu æsar, enda fullkomlega þýðingarlaust. *Munnlegt samkomulag* er ekki unnt að skrásetja, og gæti það þó verið bindandi og skipt máli. Sbr. t. d. yfirlýsingu norska utanríkisráðherrans Ihlen í Grænlandsmálinu. Stundum verður samkomulag til fyrir *bréfaskipti*, þannig að síðasta bréf geymir samkomulagið. Slik bréfaskipti verða tæplega öll skrásett, en það bréf má auðvitað skrá, er samkomulagið geymir. Sumar skuldbindingar eru svo þýðingarlitlar, að ekki sýnist ómaksins vert að skrásetja þær, t. d. yfirlýsing um, að ríki vilji taka við sendiherra annars ríkis, að herskip annars ríkis megi heimsækja hitt. Bretland hefur haldið því fram, að 18. gr. ætti aðallega við hina svo kölluðu *pólitisku samninga*, og því væru samningar um *skuldaskipti* algerlega *stjórnarfarslegs efnis*, t. d. póstmálasamningar eða

fræðilegs („teknisks“) efnis, undanþegnir ákvæðum hennar. Þetta er eflaust of langt gengið, því að einmitt sumir slíkra samninga geta skipt pólitísku máli. Enn er þess getandi, að mjög getur verið óhentugt að birta suma samninga, t. d. um fjármálaskipti. Aftur eru sumir samningar að eins miðaðir við ástand, sem stendur ef til vill örstuttan tíma, og þá er varla mikil nauðsyn á að skrásetja þá, t. d. samkomulag um það, að tiltekið skip megi selja afla sinn í öðru landi í eitt skipti. Varla mundi hafa verið til þess ætlázt, að þesskonar samkomulag yrði skrásett. En takmörkin milli skuldbindinga, sem skrásetja á, og hinna, sem ekki þarf að skrásetja, eru afar óglögg, og ekkert vald til, er skorið geti úr því. En málið er þó afar þýðingarmikið vegna reglunnar í niðurlagi 18. gr. um það, að samningar o. s. frv. verði ekki bindandi fyrr en skrásetning hefur farið fram. Þess vegna verður vissara að láta fremur skrá samkomulagið en ekki til að tryggja sér, að það verði bindandi, nema það varði eitt ákveðið tilvik, er þegar liður hjá. Skrifstofa bandalagsins verður þó líklega að skrá samkomulag, hvers eðlis sem það er, ef þess er beiðzt, því að henni er ekkert vald fengið til að prófa það, hvort skrásetningar sé þörf eða ekki. Það er auðséð, að höfundar sáttmálans hafa ekki til hlitar athugað afleiðingar af orðum 18. gr. Annars hefðu þeir líklega reynt að kveða nánar á um skrásetningu samninganna.

3. Enginn tími er fast ákveðinn frá staðfestingu samnings, eða annari fullnaðargæð, og þar til hann skuli sendur til skrásetningar. Þótt samninginn skuli senda „þegar í stað“, þá verður aðili að eiga það við sjálfan sig, hvenær hann sendir samninginn til skráningar. Ef hann vill láta hann verða fljótlega bindandi, getur hann hraðað sendingunni, en ella seinkað. Skrásetningunni er hagað svo, að haldnar eru tvær skrár. Í annari er hvers samnings getið í rétttri tímaröð eftir komudegi hans, nafna aðilja, undirskriftardags og staðfestingar, hverskonar samningur sé og tölu hans í röðinni. Í hinni skránni er hverjum samningi ætluð ein blaðsíða, þar sem er nokkurskonar efnisregistur yfir samninginn, ásamt athugasemdum um þá, er síðar hafa gengið að honum, uppsagnir o. s. frv. Sjálf eru skjölin geymd og samningarnir svo birtir í samningasafni bandalagsins (*Recueil des traités*).

4. Ákvæðið um það, að samningur verði ekki bindandi, þar til hann er skrásettur, veitir tilefni til ýmskonar vafa. Geta aðiljar leyst sig einhliða undan samningi eða samkomulagi,

enda þótt hann væri annars orðinn bindandi, þar til skrásetning hefur farið fram? Þetta verður fráleitt álitíð. Þeir verða að vera bundnir við hann, svipað og aðilar eru bundnir við einkasamning, þótt hann eigi að koma til framkvæmdar einhvern tíma eftir undirskrift sína. En ákvæðum hans verður varla beitt, hvorki í sambandinu milli aðila sjálfra né í öðrum samböndum, t. d. ekki gagnvart Þjóðabandalaginu, fyrr en hann hefur verið skrásettur. Þessi skilningur hefur líka þótt líklegastur innan Þjóðabandalagsins. Það hefur komið til orða, hvort ekki ætti að fara fram athugun á samningum, áður en skráning færi fram, svo að engir samningar yrði skráðir, sem hættulegir væru friðnum. Í sáttmálanum er ekki minnst á þetta, og þá ekki heldur ákveðið, hver hafa skyldi það verk með höndum. Það verður því ekki talið, að slíkt sé skylt eða rétt. Eftirlit með samningum er hægt að hafa, með því að þeir eru birtir. Og annað eftirlit er ekki heimilað.

III. *Endurskoðun samninga.* Eftir 19. gr. sm. *getur þing bandalagsins við og við ráðlagt* (advise í enska textanum, en inviter = *bjóða upp á*, í franska textanum) *félögum þess að endurskoða milliríkjasamninga, sem kynnu að vera orðnir ónothæfir, og að íhuga aðstæður milli ríkja, er kunna að stofna friðnum í hættu, ef þær haldast.*

Ákvæði 19. gr. voru upphaflega hugsuð sem viðbótar-ákvæði við 10. gr. sm., því að fara mætti svo, að einhvern tíma reyndist óheppilegt og ef til vill hættulegt að halda óbrigðilega þeirri landamæraskipun, sem þar á að vera tryggð. En sumum þótti þetta ákvæði veikja 10. gr., og varð að ráði að flytja það á annan stað. Vald þingsins eftir 19. gr. er harla lítið. Það getur að eins *ráðið* aðiljum *til* eða *boðið* þeim *upp á* að gera það, sem í greininni segir. Framkvæðið að þessu verður þó að koma frá einhverjum félaga bandalagsins eða framkvæmdarstjóra, svo að málið verði tekið á dagskrá. Slík tilmæli sem hér greinir ættu ekki að þurfa einróma samþykki þingsins. Þau eru að eins *ósk* eða *ráðlegging*. Meira vald hefur þingið ekki eftir 19. gr. Þar á móti má vera, að samningur eða stjórn málaástand eftir 19. gr. sé *hættulegt friðnum*, og þá getur 11. gr. átt við eða meðferð eftir 15. gr., ef deila er risin út af því. Auk þess sem þingið hefur ekki meira vald en nú var sagt, má geta þess, að ekkert vald er heldur sett í 19. gr. til að skera úr því, hvort samningur er orðinn ónothæfur eða ástand hættulegt friði. Eftir 19. gr.

sm. hlýtur ráð eða þing að meta það, og ef málið fer eftir 15. gr., er komin upp deila, sem ráðið metur, hvort leiða kunni til friðslita. 19. gr. sáttmálans hefur ekki verið notuð enn þá, þingið hefur ekki boðið aðljum enn að endurskoða samninga eftir henni, og meðferð í málum vegna stríðshættu hefur ekki átt sér stað heldur eftir henni. Þar eru aðrar greinar sáttmálans nothæfari.

IV. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. sm. *undirgangast félagar bandalagsins það, að sáttmálinn nemi úr gildi allar skuldbindingar og samkomulag þeirra í millum, sem eru ósamrímalegar ákvæðum sáttmálans, og lofa því hátiðlega, að gera ekki framvegis neitt samkomulag, sem sé ósamrímalegt fyrir mælum hans.* Og eftir 2. mgr. s. gr. skal ennfremur hver félagi Þjóðabandalagsins vera skyldur til, ef hann hefur, áður en hann gekk í bandalagið, undirgengið einhverja skuldbindingu ósamrímalega sáttmálanum, að gera undir eins ráðstafanir til að leysa sig undan slíkri skuldbindingu.

Þá segir loks í 21. gr. sm., *að engin ákvæði sáttmálans skuli teljast hafa áhrif á gildi milliríkjaskuldbindingar slíkra sem samninga um gerðardóma eða samkomulag einstakra svæða jarðarinnar (regional understandings), svo sem Monroe-regluna, til að tryggja friðinn.*

1. Í 21. gr. sm. er leiðbeining um það, að samningar, sem stuðla að viðhaldi friðarins, séu ekki ósamrímalegir sáttmálanum, svo sem samningar um gerðardóma. Sama verður um samninga um sáttanefnd eða um að láta deilumál ganga til dóms eða ráðs bandalagsins. Þá eru dæmi slíkra samninga nefndir samningar *einstakra svæða* (regional understandings, ententes regionales), sem miði að viðhaldi friðarins. Það er engin skýring á því, hvað „regional understandings“ séu, hvort það eru samningar gerðir af stjórnnum í ríkjum á ákveðnu svæði eða samningar, sem gilda um ákveðið svæði eða hvorttveggja. En þetta skiptir ef til vill ekki miklu máli, af því að 21. gr. helgar þessa samninga sérstaklega að eins, ef þeir miða að viðhaldi friðarins. Þeir eru ekki helgaðir af því, að þeir eru „regional“, heldur einungis ef þeir hafa þetta takmark. Og þá má telja það undirskilið, að ætlaust sé til, að því takmarki verði náð *með þeim hætti*, sem Þjóðabandalgið telur hæfilegan. Samningur t. d. ríkja á ákveðnu svæði um aukningu herja sinna til þess, að önnur ríki þori ekki að fara í styrjöld, mundi ekki samræmast hugsuninni um takmörkun herbúnaðar. Sem dæmi „reg-

ional“ samninga er *Monroe-reglan* nefnd. Hún á að vera helguð með 21. gr. Hafði öldungadeild þings Bandaríkjanna heimtað það, og ljáði Wilson á friðarfundinum 1919, að annars kostar gengju Bandaríkin alls ekki í Þjóðabandalagið. Monroe-reglan felur í sér, að minnsta kosti upphaflega, þessi atriði: Forseti Bandaríkjanna (Monroe) lýsir yfir því 2. des. 1823, að *Ameríka eigi að vera frjáls og sjálfslægð, og að Evrópuríki stofni þar ekki lengur nýlendur, enda blandi Ameríka sér ekki í mál Evrópu, né Evrópa í mál hennar*. Hér er um einhliða yfirlýsingu að tefla, sem ekki er einu sinni talin viðurkennd af öllum ríkjum í Ameríku sem nokkur grundvallarregla. Monroe-reglan er ekki samningur eða samkomulag, og er því ranglega nefnd „understanding“ í 21. gr. sm. Sjálf hafa Bandaríkin brotið regluna, er þau tóku þátt í stríðinu frá 1917—1918, og sama er um önnur Ameríku-ríki, sem það gerðu. Ráð bandalagsins hefur látið svo um mælt 1928, að ef Monroe-reglan hafi að eins verið einhliða yfirlýsing, en ekkert samkomulag (entente), þá sé hún það enn þá, jafnvel þótt hennar sé þannig getið í 21. gr. sm. Ummælin þar um hana séu þá innihaldslaus og þýðingarlaus. Bandaríkin sjálf hafa ekki talið, að hún útilokaði framkvæmd 10. eða 11. gr. sm., en það mundi hún einmitt gera, ef hún væri tekin hafiðlega. Félagar bandalagsins mættu þá ekki beita ákvæðum þessara greina gagnvart ríkjum í Ameríku, þótt þau væru í því. Þing eða ráð bandalagsins mættu þá ekki taka til meðferðar mál ríkja þar hvors við annað. En þessu hefur sízt verið fylgt, því að bandalagsráðið hefur oftast einu sinni tekið slík mál til meðferðar eftir 11. og 15. gr. sm. (Panama—Costa Rica, Guatemala—Honduras, Bolívia—Paraguay, Perú—Colombía).

Þegar þessum leiðbeiningum sáttmálans sleppir, þá segir ekkert um það, hvaða samningar séu samrímalegir ákvæðum sáttmálans, né heldur hver eigi dóm í því máli, ef ágreiningur er um það milli þeirra, sem málið varðar. Þegar deila er risin upp út af máli því, sem 11. eða 15. gr. tekur til, hlýtur ráðið fyrir sitt leyti að skera úr þessu atriði. En þegar slíku er ekki til að deifa, eins og ef ráðið telur samning vera andstæðan sáttmálanum og krefst þess, að aðiljar falli frá honum, en þeir neita því, þá verður varla staðhæft, að ráðið sé sjálfkjörinn dómari þess máls. Næst lægi að leita þar álitis Haagdómsins.

2. 20. gr. sáttmálans segir, að samningar, er bandalags-

félagar hafi gert og ósamrímamlegir eru sáttmálanum, skuli úr *gildi ganga*. Ef slíkir samningar eru milli félaga bandalagsins og engir aðrir standa að þeim, þá eru þeir skyldir til að leysa hvor annan frá samningnum. Þeir hafa undirgengið þá skyldu með því að ganga í Þjóðabandalagið. En ef samningur er milli félaga bandalagsins og aðilja utan þess, þá er utanbandalagsaðilinn auðvitað ekki bundinn við 21. gr. sáttmálans. Hinn á þar á móti að gera þegar ráðstafanir til að losna undan samningnum. Ef samningurinn er uppsagjanlegur, ætti aðili þá að segja honum upp. Annars getur verið erfiðleikum bundið að losna, ef utanbandalagsaðili heldur samningum að hinum. Bandalagið getur ekki krafizt þess af félaga sinum, að hann geri það, sem ómögulegt er. Ráðið getur t. d. reynt að hjálpa, en meira verður ekki að gert, nema deila sé risin og beita megi 15. sbr. 17. gr. Annars getur það verið saklaust, þótt samningur fari í bága við sáttmálann, því að ekki þarf friði að vera nein hætta búin þess vegna, enda hafa vist aðallega samningar um hernaðarsambönd verið hafðir í huga, er 20. gr. var samín.

Félagar bandalagsins skuldbinda sig til að gera enga samninga, er fari í bága við sáttmálann eftir að þeir hafa gengið í sambandið, hvorki innbyrðis né við aðilja utan bandalagsins. Það er að visu ekki talað um eftirlit með því, að slíkir samningar verði ekki gerðir, en með því að þá skal skrásetja, þá er kostur að hafa fullt eftirlit með þessu. Af samningum, sem síðan 1920 hafa gerðir verið og friðarmálin varða, eru Locarnosamningarnir og Briand-Kellogg-sáttmálinn kunnastir. Locarnosamningarnir heimila styrjöld, ef hana skal heyja eftir fyrirmælum sáttmálans. Það hefur verið orðað, hvort Briand-Kellogg sáttmálinn væri ekki ósamrímamlegur sáttmála Þjóðabandalagsins, með því að hann fordæmdi alveg styrjöld, en sáttmáli bandalagsins heimilar hana eftir 16. sbr. 17. gr. og, ef til kemur, einnig eftir 10., 11. og 13. gr. En í inngangi Briand-Kellogg sáttmálans stendur, að sá aðili, sem rýfur ófriðarbannið, skuli sviftur vernd sáttmálans. Ef til vill felst í þessu möguleikinn til þess, að hinir samningsaðiljarnir megi, án þess að brjóta samninginn, beita við hann harðræðum þeim, er sáttmáli bandalagsins greinir, og þá sjálf-sagt líka gegn öðrum, er vilja ekki halda friðinn.

V. Að lokum skal hér minnt á upphaf og endi XIII. kafla Verss. um vinnumálastofnunina. Endurbætur á kjörum vinn-

andi fólks er þar talin einn þátturinn í að tryggja friðinn. Annars vísast hér til 15. gr. að framan.

24. gr.

Ráðstafanir til að bæla niður styrjöld.

I. 1. Eins og áður er sagt, hannar sáttmálinn almennt ekki styrjöld milli ríkja, þótt reynt sé að koma í veg fyrir hana. Og stundum er styrjöld eftir sáttmálanum eigi aðeins leyfð, heldur er það tilgangur hans, að styrjöld verði hafin. En þá er takmarkið allt að einu að hefta hafið strið eða knýja aðilja til að fullnægja skyldu, sem á honum hvílir.

2. Þau atvik, er í 1. greinir, eru þessi:

a) Eftir niðurlagi 10. gr. sm. gerir ráðið tillögu um ráðstafanir til að bæla niður árás á hendur einhverjum aðilja bandalagsins. Þær tillögur geta verið í þá átt, að félagar bandalagsins komi með liðsafla til hjálpar þeim, sem fyrir árás verður.

b) Ef bandalagsfélagi gripur til vopna gegn öðrum félaga þvert ofan í skuldbindingar sínar samkv. 12., 13. og 15. gr. sáttmálans, þá skal hann talinn hafa framið vopnað frumhlaup á hendur öllum félögum þess, og ráðið á þá að gera tillögur til þeirra um það, að þeir leggi fram her til aðfarar gegn honum til að knýja hann til að fullnægja skyldum sínum, 16. gr. sm. 1. og 2. mgr. En brot aðilja eru fólgin í því:

aa) Að hann hefur gripið til vopna án þess að leggja deilumál undir dóm, í gerð eða fyrir ráð Þjóðabandalagsins, sbr. 12. gr. 1. mgr.

bb) Að hann gripur til vopna áður en 3 mánuðir eru liðnir frá uppkvaðningu gerðar, dóms eða útgáfu skýrslu um málið, sbr. 12. gr. 1. mgr. og 15. gr. 6. og 7. mgr.

cc) Að aðili gripur til vopna gegn aðilja, sem tjáir sig una við úrlausn gerðar eða dóms á máli þeirra, 4. mgr. 13. gr. sm.

dd) Að aðili gripur til vopna gegn félaga bandalagsins, sem lýsir sig munu una við einróma samþykktu skýrslu ráðsins um málið, 6. mgr. 15. gr. sm., eða skýrslu þingsins, einróma samþykktu eða samþykktu af öllum meðlimum ráðsins og meiri hluta hinna, 10. mgr. 15. gr. sm.

e) Ef aðili utan bandalagsins lendir í deilu við bandalagsféлага og gengst undir að láta ráðið fara með málið, þá skal

beita ákvæðum 12.—16. gr. Þessi aðili getur því gert sig sek-an um þau brot, sem greinir í b) aa—dd.

d) Ef utanbandalagsaðili neitar að taka tilboði um með-ferð ráðsins í máli og gripur síðan til vopna gegn félag-a bandalagsins, á að beita gegn honum ákvæðum 16. gr.

Auk þessa getur bandalagið vel talið nauðsynlegt að hafa vopnað lið við höndina til þess að varna því, að ófriður byrji, sbr. 10., 11. gr., 7. mgr. 15. gr. og 4. mgr. 17. gr., en þetta til-vik heyrir ekki til þessari grein, en er einungis nefnt hér í sambandi við hervæðingu að hlutan Þjóðabandalagsins.

Ef félagi bandalagsins gripur til vopna andstætt 10. gr., þá hefur hann jafnframt brotið 12. gr. sm., og verða þá ákvæði 16. gr. einnig notuð. En ef það er aðili utan bandalagsins, verður 16. gr. ekki notuð, nema samkvæmt 17. gr. 1. og 3. mgr. Notkun 16. gr. byggist yfirleitt á því, að félagi bandalagsins hafi brotið skyldu, sem á honum hvílir sem féлага, og ef utanbandalagsaðili á að sæta harðræðum 16. gr., þá er það af því, að hann hefur í skiptum sínum við bandalags-félaga annaðhvort undirgengizt að sæta reglum bandalagsins eða neitað því, og síðan tekið til vopna. Í vopnaskiptum milli utanbandalagsaðilja, sem ekki vilja láta mál sín fara eftir reglum bandalagsins, sbr. 4. mgr. 17. gr., eða í vopnaskiptum milli bandalagsfélaga og utanbandalagsaðilja, sem ekki hefur verið boðið upp á að láta ráðið fara með málið, gildir 16 gr. ekki. Verður þá einungis talsmál um að beita ráðstöfunum þeim, sem hún ræðir um, einhverjum eða öllum, eftir 10. eða 11. gr. En sennilega yrði nú munurinn ekki mikill í framkvæmd, þó að til kæmi. Hingað til hefur aldrei til notkunar 16. gr. komið, hvorki í þeim tilvikum, sem í a)—d) að fram-an segir, né ella. Ítalir skutu á Korfu 1923 og Júgóslavar fóru með her manns inn í Albaníu 1921, áður en friðsamleg málalok væru reynd eftir 12., 13. eða 15. gr. sm. Hvorugt skiptið þótti 16. gr. eiga við. Nýrri dæmi eru Japan—Kína, Peru—Kolumbía, og hefur ekki komið til álita að beita 16. gr. Á notkun 16. gr., bæði viðskiptabanni og hernaðarráð-stöfunum, eru svo margskonar erfiðleikar og svo margháttuð vafamál mundu þá koma upp, að afarlitlar líkur eru til, að henni verði beitt. Þetta er ráði bandalagsins fullljóst. Árið 1920 ákvað það að setja milliríkjanefnd til að rannsaka, hvernig hægt væri að beita ákvæðum 16. gr. (commission internationale de blocus). Þingið féllst á þessa ráðstöfun, og svo var nefndin sett á laggir árið eftir, og var skipuð ein-

um fulltrúa frá hverju stórveldanna, en þá skipuðu fast sæti í ráðinu, og fulltrúa frá fjórum öðrum ríkjum (Kubu, Noregi, Svisslandi og Spáni). Upp af verkum nefndar þessarar spruttu tillögur til breytinga á 16. gr., er þingið samþykkti 4. okt. 1921, en ekki hafa fengið staðfestar af svo mörgum félögum til þessa, að þær séu enn komnar í gildi. Sama dag samþykkti þingið líka ýmsar reglur til leiðbeiningar við framkvæmd viðskiptabannsins eftir 16. gr. og beiddi ráðið og einstaka félaga bandalagsins að athuga þær. Ráðið kvaðst í janúar 1922 mundu gera það. Leiðbeiningarreglur þingsins byggjast sumar á breytingartillögum þess, og verða því ekki notaðar fyrr en breytingartillögurnar hafa fengið staðfestingu nógu margra, svo að enn má segja, að standi við ákvæði 16. gr. óbreytt.

II. Í 1. mgr. 16. gr. segir, að *sá, sem grípur til vopna gagnstætt skuldbindingum sínum eftir 12.—16. gr. sm., skuli ipso facto talinn hafa framið hernaðarathöfn gegn öllum öðrum bandalagsfélögum*. Og ef það er aðili utan bandalagsins, sbr. 1. og 3. mgr., 17. gr. þá hefur hann framið hernaðarathöfn gegn þeim öllum. Það getur stundum mjög orkað tvímælis, hvort aðili hafi gripið til vopna andstætt áðurnefndum fyrir-mælum, sbr. t. d. hertöku Korfu 1923. Hver á þá að skera úr því máli?

Hér er vert að greina milli a) ráðstafana eftir 1. mgr. 16. gr. og b) ráðstafana eftir 2. mgr. hennar.

a) Ef ráðið á að úrskurða sekt aðilja, þá þyrfti þar *einróma álit*, en það fengist seint, ef telja á atkvæði aðilja, sbr. 5. mgr. 4. gr., sem brotlegur kann að vera talinn. En þó að ráðið teldi aðilja sekan, er þá álit þess bindandi fyrir félaga bandalagsins? Úr þessu sker 1. mgr. 16. gr. sm. ekki. Það, að félagar skuldbinda sig til ákveðinna ráðstafana, þarf ekki að merkja meira en það, að skuldbindingin komi fyrst til framkvæmda, þegar bindandi úrskurður er kominn um sekt aðilja. Þingi bandalagsins er ekki fengið séstaklega vald til að skera úr þessu máli. Og þótt þingið gerði það, þá væri sá úrskurður því varla áhrifameiri að lögum en ráðsins, um úrlausn málsins. Það verður varla talið, að félagi bandalagsins verði bundinn gegn vilja sínum í þessu efni, enda hefur sú skoðun mjög verið uppi í umræðum og ályktunum um þetta mál. Kemur það fram í breytingartillögunni einni við 16. gr. frá 1921 og í leiðbeiningarreglum þingsins 4. okt. s. á. En ef félagi er ekki skyldur til að hefjast handa samkvæmt álit ráðs-

ins eða þingsins, hve nær verður hann það þá? Skal hann þá hefja ráðstafanir samkvæmt 1. mgr. 16. gr., ef hann *sjálfur* telur aðilja sekan? Ef svo væri, þá mundi að líkindum svo fara, að félagar bandalagsins skiptust í tvo flokka: Sumir slitu ef til vill viðskiptum við hinn seka, en aðrir héldu þeim áfram. Væri slíkt ástand afarhættulegt álitu Þjóðabandalagsins, enda kæmu ráðstafanir einstakra aðilja oft alls ekki að haldi. Þesskonar ástand gæti jafnvel skapað nokkurskonar viðskiptaóvináttu milli félaga sjálfra. Það er aðgætandi, að viðskiptaráðstafanir geta verið mjög afdrifaríkar fyrir féлага sjálfan, sem beitir þeim. Því ekki er ætlandi, að neinn verði skyldur til að beita þeim, nema aðrir bandalagsfélagar geri það líka. Það verður með öðrum orðum að vera samkomulag um það milli aðilja, eða ef til vill þeirra, sem ráðið telur ástæðu til, að geri þær. Niðurstaðan verður líka vafalaust sú í framkvæmd, að ráðstafanirnar verða að byggjast á samkomulagi, en ekki bláberri réttarskyldu eftir 1. mgr. 16. gr. Og þær verða þá eflaust ekki teknar upp, nema nægileg vissu þyki fyrir því, að þær komi að haldi. En það verður ekki, nema nægilega margir verði til að slita sambandi við aðilja til þess, að hann verði svo einangraður, að hann sjái kost sinn vænstan að hætta ófriðnum. Hér er þess enn gætandi, að tvö stórveldi eru utan bandalagsins, Bandaríkin og Sovjet-Rússland, og þriðja ríkið mikið, Brasilía. Og Japan, Mexíko og Þýskalend eru ef til vill á leiðinni úr því. Ef þessi ríki halda sambandi sínu við aðilja, þá getur svo farið, að ráðstafanir Þjóðabandalagsins eða félaga þess komi að litlu haldi. Ef eitthvert ríkjanna t. d. í Ameríku kæmist í viðskiptabann Þjóðabandalagsins, en bæði Brasilía og Bandaríkin héldu skiptum við það eftir sem áður, þá er hætt við, að bannið verkaði ekki til hlítar.

b) Um hernaðarráðstafanir samkvæmt 2. mgr. 16. gr. er berum orðum sagt, að ráðið stingi upp á því, hvað hvert ríki skuli leggja af hergögnum og liði til að koma fram hernaðarráðstöfunum gagnvart sekum aðilja. Í þessu felst, að hver einstakur félagi verður ekki skyldaður til annars eða meira en hann sjálfur telur sér henta. Ef hann telur ráðstöfunina ekki réttmæta, af því að aðili sé ekki sekur, þá leggur hann ef til vill ekkert fram, og sést á þessu, að hann dæmir sjálfur um það atriði.

III. Ef nú kemur til, að beita skuli ráðstöfunum þeim, sem í 1. mgr. 16. gr. segir, þá skulu félagar bandalagsins þegar í

stað 1. *slita öllum verzlunar- eða fjármálasamböndum við hinn seka*, 2. *banna öllum þegnum sínum (nationals) öll sambönd (rapports) við þegna hans* og 3. *varna við öllum verzlunar-, fjármála- og persónulegum samböndum (financial, commercial or personal intercourses) milli þegna hins seka aðilja og þegna annara ríkja, hvort sem þau eru í Þjóðabandalaginu eða ekki.*

1. Það er einsætt, að þessi ákvæði sáttmálans *banna félögum bandalagsins að vera hlutlausum* í ófriði milli hins seka aðilja og annara, sem góðs eiga að njóta af ákvæðum 12., 13., 15. og 17. gr. sm. Bann þetta væri oft hið óttalegasta vopn gegn hinum seka aðilja, ef líkur væru til, að því yrði beitt og að það næði tilgangi sínum. En það getur líka orðið hið ægilegasta vopn gegn sumum þeim aðiljum, sem beittu því. Það gæti t. d. verið, að hinn seki aðili væri aðalkaupandi að útflutningsvörum hins, og að sá missti þannig markað, ef til vill í bráð og lengd, fyrir vörur sínar þar (t. d. Spánn—Ísland). Eða að bandalagsfélagi, sem banninu beitir, skuldaði hinum seka aðilja stórfé, hefði þar aðalskuldaskipti sín, eða hann væri mjög upp á hann kominn um atvinnuvegi sína að öðru leyti. Þótt félaga bandalagsins sé veitt fyrirheit um hjálp vegna tjóns og óþæginda, sem hann biður af banninu, þá er hætt við, að sú hjálp kynni að koma full seint, ef hún kemur þá nokkurn tíma. Slik mál mundu varla verða afgreitt svo fljótt í Genf. Reglan um þessa hjálp í 3. mgr. 16. gr. sm. er svo óákveðin, að hún getur ef til vill illa komið að haldi, enda er það vottur þessa, að reynt hefur verið að koma á samningum um þessa hjálp (samningur í Genf 12. okt. 1930), en þeir samningar eru enn ekki komnir í gildi, og ef til vill er þess langt að biða. Svo má vera, að hinn seki aðili mundi láta þá bandalagsfélaga, marga eða fáa, sem það gegnir verst, sæta ýmiskonar óþægindum öðrum, t. d. vísa þegnum þeirra úr landi o. s. frv.

2. Bannið við samböndum milli hins seka og þegna hins mun verða erfitt að framkvæma. Það mundi þurfa til þess fullkomið eftirlit með bréfum og skeytum, varningi inn- og útfluttum, alveg eins og tíðkast í styrjöldum í sambandi við hafnbann á landi. Þetta hann mundi verka ákaflega ómannúðlega gagnvart þegnum hins seka, er heima ættu í landi hins, ef því væri fylgt bókstaflega. Þegnar hins seka væru þá alsaklausir settir í bann í því landi, sem þeir ættu þó heima í, því að ekki er skylt að vísa þeim úr landi og mundi ef til

vill ekki verða talið nauðsynlegt. Ætti t. d. að banna að selja þeim nauðsynjar til daglegrar notkunar? Ætti að meina þeim að gera sér arðbærar eignir sínar eða vinna fyrir sér í landi því, þar sem bannið er á lagt? Ætti að meina þeim þar almenn borgaraleg réttindi, t. d. að ganga þar í hjónaband við þegna landsins o. s. frv.? Þannig má lengi spyrja. En þessar spurningar sýna bezt, hversu fráleitt bannið mundi vera, ef því væri stranglega fylgt, og hversu erfitt mundi verða að framkvæma það. Hreinna væri beinlinis að vísa mönnunum úr landi, eins og tíðkast í ófriði, en hér er varla ófriðarástand milli hins seka og þeirra, sem leggja viðskiptabannið á.

3. En þó er þriðja atriðið líklega fráleitast. Í venjulegri styrjöld milli ríkja, svo ægileg sem hún þó er, hefur réttur hlutlausra ríkja þó almennt verið viðurkenndur til að skipta við þegna ófriðarrikjanna. En hér á að taka þann rétt af þeim. Sérstaklega er þetta fráleitt um þegna þeirra ríkja, sem ekki eru í Þjóðabandalaginu. Það ætti t. d. eftir 1. mgr. 16. gr. sm. að hefta alveg siglingar einhverrar siglingaþjóðarinnar til lands, sem viðskiptabannið hvílir á. Það er hætt við því, að t. d. Bandaríkin kynnu því illa, ef hefta ætti viðskipti þeirra við eitthvert annað ríki í Ameríku, eða Rússland, ef meina ætti því viðskipti ef til vill við beztu viðskiptalönd þess. Slíkt bann mundi fæða af sér mikil vandræði að þessu leyti. Því yrði ekki haldið uppi, nema með fullkomnu hernaðar-eftirliti bæði á sjó og landi. Og mundi það þó oft verða afar erfitt. Og hverir vildu leggja bannið á með það fyrir augum, að þeir sviftu sjálfa sig ef til vill beztu viðskiptasamböndunum og yrði að halda því þar að auki uppi með hafnbanni (blokade) gagnvart hlutlausu stórveldi? Út af slíkri ráðstöfun mætti ef til vill búast við nýrri styrjöld af hálfu sumra þeirra, sem fyrir því yrði.

Það er yfirleitt ekki líklegt, að til viðskiptabannsins yrði nokkurn tíma tekið, nema smárikri ættu í hlut. En þar verður þörfin á því líklega minnst, því að smárikinn láta sér fremur lynda aðgerðir ráðs bandalagsins í deilum, sem ekki hafa farið til dóms eða í gerð. Gegn stórveldum yrði því trauðla beitt, því að þar yrði það of viðurhlutamikið fyrir þá, sem því beittu. Það gæti auðveldlega flækt þá í styrjöld, sem þeir væru alls ekki við búnir að leggja út í, og hefðu ekki heldur vilja til að leggja út í.

Eitt af mörgum atriðum, sem til greina koma, er ræða skal

um viðskiptabannið eftir 1. mgr. 16. gr. sm., er það, hvort þeir félagar bandalagsins, sem verða í minni hluta og neita að hefja bannið, skuli sæta viðurlögum fyrir það. Þeir verða ekki, að því, er hér er haldið fram, skoðaðir sekir um brot á sáttmálanum, því að sjálfir eiga þeir dóm um það, hvort rétt sé að beita banninu. Það gæti því t. d. ekki verið brottrekstrarsök eftir 4. mgr. 16. gr. sm., þótt félagi bandalagsins tæki ekki þátt í banninu. Og það væri þá yfiringur, ef hann væri látinn sæta harðræðum af hendi hinna félaganna, meðan ekki er reglulegt hernaðarástand milli hins seka og þeirra. Ef til slíks kæmi, og hann yrði látinn sæta hafnbanni, þá yrði hann vitanlega að sæta því eftir reglum sjóhernaðarsins. Annað mál er það, að hælt er við, að smárikinn mundu í framkvæmdinni verða að sæta þeim kostum, sem stórveldin settu, ef smárikinn gerðu í móti vilja þeirra. Það mundi allt af verða fundinn einhver yfirskins-réttargrundvöllur til þess að láta þau gjalda þess, ef þau gerðu á móti vilja stórveldanna. Þau yrðu því allt af milli tveggja elda, hvort sem þau tækju þátt í banninu eða ekki, og yrðu því að gera það upp með sjálfum sér, hvort bölið mundi verða léttbærara.

IV. Það hefur sjálfsagt verið gert ráð fyrir því, að viðskiptabannið væri vægari ráðstöfun en hernaðarráðstafanirnar eftir 2. mgr. 16. gr. sm., að það mundi verða fremur notað og að hægara yrði að koma því í framkvæmd. Það er og víst, að ætlazt er til, að viðskiptabanninu verði fyrr beitt, og að til hernaðarráðstafana gagnvart hinum seka komi venjulega ekki, fyrr en sýnt er, að viðskiptabannið hrifur ekki. Svo erfitt sem er að koma viðskiptabanninu á, þá er enn erfiðara að koma hernaðarráðstöfununum í framkvæmd, því að hér leika ekki tvímæli á því, að hver félagi leggur, samkvæmt ákvæðum sáttmálans, til það, er honum sjálfum sýnist, því að ráðið á að eins að gera *tillögur* um það, hvað hver skuli leggja fram. Það er og gert ráð fyrir því í 3. mgr. 16. gr. sm., að sumir félagar Þjóðabandalagsins taki ekki þátt í hernaðarráðstöfunum. En ef til þeirra kemur, þá verður þó sjálfsagt hver, sem ekki tekur þátt í aðförinni, að hegða sér eftir reglunum um hlutleysi í styrjöld að því leyti, sem hann má ekki styrkja hinn seka á neinn hátt. Hitt er allt óvissara, hvort honum væri þá skylt að greiða fyrir samfélögum sínum samkvæmt 3. mgr. 16. gr., svo sem að veita liði þeirra frjálsa umferð um land sitt, taka þátt í þeim hjálparráðstöfunum, sem ætlazt er til, að hver aðilja geri hinum til

styrktar o. s. frv. Það má vel vera, að hann verði að leyfa þeim frjálsa umferð um land sitt, enda gerir 3. mgr. 16. gr. ef til vill ráð fyrir því. En hitt er óvissara, að hann þurfi að taka þátt í hjálparráðstöfunum vegna athafna, sem hann hefur ekki talið ástæðu til að framkvæma. En úr öllum eða flestum þeim spurningum, sem í sambandi við þessi efni standa, er enn ógreitt í framkvæmdinni, svo að erfitt er að fullyrða mikið um þær.

V. Eftir 3. mgr. 16. gr. sm. eiga félagar bandalagsins að veita hver öðrum styrk til að standast þann skaða og óhagræði, sem leiða kann af viðskiptabanninu, og til að mæta þeim ráðstöfunum, sem hinn seki aðili kann að gera til óhagræðis einhverjum félaganna, sem taka þátt í því. Eins og sagt hefur verið, þá eru engar reglur settar í sáttmálanum um framkvæmd þessara ákvæða. Hér, sem annars, verður félagi ekki skyldaður samkvæmt sáttmálanum gegn vilja sínum til að leggja neitt af mörkum, því að þótt orð 3. mgr. 16. gr. sýnist í fljótu bragði nógu ákveðin, ber að sama brunni, sem annars, að ágreiningur getur verið um réttmæti ráðstafananna og um það, hver vera skuli þátttaka hvers einstaks félaga. Um þessa hjálp eru annars ákvæði í samningi 12. okt. 1930, en þau eru ekki, eins og áður var sagt, komin enn til framkvæmdar.

VI. Þá skal hver félagi bandalagsins gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess, að lið þeirra félaga, sem taka þátt í sameiginlegri aðför að hinum seka, geti komizt óhindrað um land og landhelgi félagans. Hann ætti þá t. d. að gera nægilegar ráðstafanir til þess, að lið yrði flutt á járnbrautum um land hans, að sjóleið um landhelgi hans yrði opin handa því o. s. frv. Hann ætti í því skyni t. d. að taka upp tundurdufl, er hann kynni að hafa lagt innan landhelgi sinnar, ef það væri nauðsynlegt til ferðar flota hinna félaganna. En eins og fyrr segir, er óvíst um skyldu hans í þessu efni, ef hann sjálfur neitar að taka þátt í hernaðarráðstöfunum samfélaga sinna.

VII. Um brottrekstur félaga úr Þjóðabandalaginu samkvæmt 4. mgr. 16. gr. sm., sjá 9. gr. II. 3.

25. gr.

Starfsemi í þágu mannúðar- og menningarmála.

I. Um vinnumálastarfsemina vísast til 15. gr. að framan.

II. Starfsemi til verndar og þroska óþroskuðum mannfélögum. Hér til teljast:

A. Vernd innfæddra manna í lendum (territories), er félagar bandalagsins hafa undir stjórn sinni. Eftir b-lið 23. gr. sm. skuldbinda félagar bandalagsins sig til þess að fara réttlátlega með innfædda menn í lendum þeim, sem eru undir stjórn þeirra. Þetta ákvæði er almennara en fyrirmæli 22. gr. um mandötin, því að það tekur til allra nýlendna, verndarlenda og hagsmunasvæða, annara en mandatanna. B-liður 23. gr. hefur að geyma einskonar stefnuskrá um meðferð nýlendna o. s. frv. Þar á móti er Þjóðabandalaginu ekkert eftirlit fengið með stjórn lenda þessara. Í nánú sambandi við þetta standa fyrirmæli um *vopnasölu, vopnaburð, virkjaferð og þrælahald*, meðferð *áfengra drykkja*, sbr. 5. mgr. 22. gr. og d-lið 23. gr., um *líknarstofnanir, trúarbragðafrelsi, réttláta meðferð í viðskiptum* o. s. frv.

B. Mandötin. 1. Þegar í upphafi styrjaldarinnar miklu höfðu stórveldin Bretland, Frakkland og Rússland komið sér saman um skiptingu á nýlendum Þýskalands og á hluta af Tyrklandi á milli sín að styrjöldinni lokinni. Þegar til undirbúninga friðarsamninganna kom, þá strandaði framkvæmd samkomulags þessa á Wilson Bandaríkjaforseta. Hann vildi láta Þjóðabandalagið stýra lendum þessum eða hafa að minnsta kosti hönd í bagga með stjórn þeirra. Þá var fundið upp hugtak, sem þangað til hafði verið óþekkt í þjóðaréttinum, *mandatahugtakið*. Það getur bæði tekið yfir landið, sem stjórna skal, og stjórnarháttuna, samkvæmt 22. gr. sm. Sá, er tekur stjórnina að sér, heitir *mandatar*. Í einkamálalögum er þriðja hugtakið, mandant, tengt hér við. Það tekur til þess, er mandatið (umboðið) veitir. Kröfu til þess að fá mandöt gerðu Bretland, Frakkland, Ítalía, Belgía og Japan. Það var að mestu ákveðið þegar áður en Þjóðabandalagið var stofnað, hvaða lendum skyldu verða mandöt, hverir skyldu verða mandatarar, og hvað hver skyldi fá. Hið svonefnda 10 manna ráð ákvað þegar 7. maí 1919 um þýzku nýlendurnar. Og einnig var ákveðið, að nokkur lönd Tyrkja skyldu af þeim tekin, en ekki var þeim ráðstafað til fulls fyrr en 29. apríl 1929, og höfðu Tyrkir þó ekki þá gengið að friðarsamningum. Á þess-

um ráðstöfunum byggist 8. mgr. 22. gr. sm., sem felur ráði bandalagsins að ákveða, hvaða vald, eftirlit eða stjórn mandatarinn eigi að hafa yfir mandötunum, *ef það hefur ekki verið áður gert með samkomulagi milli meðlima bandalagsins*. Ráðið hefur því ekki *úthlutað* mandötunum, heldur að eins gert samninga við mandatarana um stjórn og meðferð mandatanna, sem þegar var ákveðið, hverir hafa skyldu, án þess að skilmálar væru settir. Þýzkaland varð að afhenda nýlendur sínar með 119. gr. Vers. samninganna til ráðstöfunar andstæðingum sínum í styrjöldinni 1914—1918, og Tyrkland varð að skrifa undir samskonar afsal þeim til handa í 16. gr. Lausanne-samninganna 1923, og á þessum afsölum byggist upphaflega réttur bandamanna til lendna þessara, mandatréttur þeirra, ef svo má að orði kveða. Með því að Þjóðabandalaginu var ekki afsalað lendum þessum í upphafi, er það ekki hinn upphaflegi mandant, heldur eru það samherjarnir á móti Miðveldunum í styrjöldinni miklu. Þeir hafa í orði kveðnu fengið mandatörunum lendurnar til forræðis, en stórveldin hafa raunverulega ráðið málinu til lykta að því leyti. Hinsvegar eru mandötin rækt *í nafni* Þjóðabandalagsins eftir 2. mgr. 22. gr. sm., og *umsjón og eftirlit* mandatanna er fengin bandalaginu í 7.—9. mgr. sömu greinar. Mandatararnir eru því *umboðsmenn Þjóðabandalagsins*, og má því nú sjálfsagt segja, að Þjóðabandalagið hafi orðið mandant, enda þótt það væri það ekki í öndverðu.

Hlutverk mandataranna og Þjóðabandalagsins er í almennum orðum sagt, *að stuðla að velliðan og þroskun íbúa mandataranna*, sem ekki eru taldir færir um að stjórna sér sjálfir, heldur þurfi að fela stjórn þeirra reyndum og þroskuðum þjóðum, sem hafi beztu aðstöðuna til að stjórn þeim, sbr. 1. og 2. mgr. 22. gr. sm.

2. Nú eru íbúar lendna þeirra, sem gera skyldi að mandötum, á allmismunandi þroskastigi. Og svo kemur til greina hnattstaða þeirra, fjárhagur o. fl. Af þessu leiðir, að þeim hæfir ekki öllum sama meðferð. Segir því í 3. mgr. 22. gr. sm., að haga skuli meðferð þeirra þar eftir. Samkvæmt þessu er lendum þessum skipt í þrjá flokka: A, B og C. mandöt.

Til A-mandatanna teljast einungis þær lendur, sem Tyrkland var þvingað til að láta af hendi. Þær eru í 4. mgr. 22. gr. taldar hafa náð þeim þroska, að sjálfstæði þeirra megi viðurkenna til bráðabirgða, þannig að þær njóti ráða og aðstoðar mandatars um stjórn sína, þar til er þær verði færar

um að stýra sér sjálfar að öllu leyti, enda skuli leitað álits sjálfra þeirra um val á mandatar, áður en það verði ákveðið. Þetta var nú ekki gert í fyrstu, en yrði sjálfsagt gert, ef hér eftir yrði mandatarskipti, sem reyndar er ekki líklegt. Viðskiptafrælsi eiga allir meðlimir bandalagsins að hafa í lendum þessum.

Þessi mandöt voru upphaflega þau, sem hér segir:

Sýrland og Libanon, mandatar: Frakkland.

Palestína og Transjordanía, mandatar: Bretland.

Irak (Mesopotamía), mandatar: Bretland. Irak hafði þegar frá byrjun sérstöðu. Það varð að nafni til konungsríki, sem gerði samning við Bretland um vernd og aðstoð til þess, að það gæti sem fyrst orðið hæft til að gerast meðlimur Þjóðabandalagsins. Árið 1932 var landið tekið í bandalagið, svo að nú eru einungis tvö fyrst nefndu löndin mandöt.

Til B-mandatanna teljast lendur þær, er í 5. mgr. 22. gr. sm. segir, og Þýzkaland átti í Mið-Afriku. Er sagt, að lendur þessar þurfi stjórna mandatarar við með því móti, að bannaðir séu ýmsir ósiðir, svo sem þrælakhald, verzlun með vopn og áfengi, en skoðanafrelsi og trúfrelsi sé tryggt, án annara takmarkana en þeirra, er allsherjarregla og almennt velsæmi heimti. Svo sé bannað að gera þar virki og að gera þar stöðvar fyrir flota eða herútbúnað (military or naval bases) eða að kenna hinum innfæddu mönnum vopnaburð, nema til landvarna og til að halda uppi allsherjarreglu. Öllum meðlimum Þjóðabandalagsins sé tryggt þar jafnrétti um verzlun og viðskipti. Einokun í þessum eignum er því almennt bönnuð, og á að tryggja með því, að þegnar mandatars eða hann sjálfur nauðoki ekki hina innfæddu menn í verzlun eða öðrum viðskiptum. Þessi mandöt eiga að hafa sérstjórn, og mandatarinn getur því ekki beitt þar landslögum sínum, heldur verður hann að stjórna mandötunum eftir sérstökum reglum, sem þeim hæfa.

Þessi mandöt eru:

1. Kameroonland $\frac{5}{6}$ hlutar, mandatar: Frakkland.
2. Kammeroonland $\frac{1}{6}$ hluti, mandatar: Bretland.
3. Tanganika, mandatar: Bretland.
4. Ruanda-Urundi, mandatar: Belgía.
5. Togo $\frac{2}{3}$ hlutar, mandatar: Frakkland.
6. Togo $\frac{1}{3}$ hluti, mandatar: Bretland.

Til C-mandatanna teljast Suð-Vestur-Afrika og nokkrar eyjar í Kyrrahafi, er fyrir striðið voru undir valdi Þýzka-

lands. Það er sagt í 6. mgr. 22. gr. sm., að lendum þessum verði ekki öðruvísi betur stjórnað, en að þar verði beitt lögum mandataranna, eins og það væri hluti af landi þeirra, enda skuli tryggingar þær, er áður greinir um stjórn B-mandataranna, veittar og haldnar í þágu hinna innfæddu. Hér koma því til greina ákvæðin um bann við þrælahaldi, vopnasölu, áfengissölu, virkjaferð, vopnaburði, flotastöðvum, um trúarbragða- og skoðanafrelsi og sennilega líka verzlunar- og viðskiptafrelsi, því að það má jafnframt telja sett í þágu hinna innfæddu manna. Ástæðurnar fyrir því, að lendum þessum verði bezt stýrt með því að beita þar lögum mandataranna, eru nefndar þær, að lendurnar séu strjálbyggðar, að þær séu landlittlar, fjarri miðstöðvum menningarinnar, nær áfastar við land mandatarsins (sumar) o. fl. Það er erfílt að gera sér grein fyrir því, hvers vegna sumar af þessum ástæðum valda því, að þeim mundi verða verr stjórnað, þótt þær fengju nokkra sjálfstjórn eða sérstjórn.

Þessar lendur eru, sem nú skal greina:

1. Suð-Vestur-Afrika, mandatar: Suður-Afríkiska sambandið (Union of South Africa).
2. Samoa-eyjar, mandatar: Nýja-Sjáland.
3. Nauru, mandatar: Bretland.
4. Eyjar nokkrar í Kyrrahafi sunnan við miðjarðarlinu, mandatar: Australia.
5. Eyjar nokkrar í Kyrrahafi norðan við miðjarðarlinu, mandatar: Japan.

3. Um hvert mandat hefur verið gerður sérstakur samningur milli Þjóðabandalagsins (ráðsins) öðru megin og mandatarsins hinum megin. Samningarnir verða að vera í samræmi við 4.—6. mgr. 22. gr. sm. Mandatarinn getur ekki breytt stjórn mandatsins né fengið öðrum það, nema ráðið samþykki. Samningarnir um A-mandötin eru nokkuð mismunandi, því að nokkuð ólíkt hefur verið ástatt um þau. Samningarnir um B-mandötin eru þar á móti hver öðrum líkir, og sama er um samningana um C-mandötin að segja. Ágreiningur um skilning mandat-samninganna milli ráðsins og mandatars skal sæta úrlausn Haagdómsins.

4. Menn hefur skilið á um það, *hver hefði fullveldi yfir mandötunum*. Þetta hefur sennilega fremur fræðilega þýðingu en raunverulega, því að varasamt er að draga ályktanir af svari við þessari spurningu um efni, sem 22. gr. sm. leysir ekki úr. Sumir telja mandatarinn hafa fullveldið,

aðrir Þjóðabandalagið og sumir telja fullveldinu skipt á milli þeirra. Eftir 2. og 7.—9. mgr. 22. gr. sm. liggur víst næst að telja Þjóðabandalagið hafa fullveldi yfir mandötunum. Mandatið er rækt í nafni þess, það gerir samninga um stjórn mandatanna og það hefur eftirlit um stjórn þeirra. Ef mandatskipti verða, þá verður ekki séð, að neinn geti gert nýjan mandatsamning, nema ráð Þjóðabandalagsins.

Öll mandatskipunin er einstök í sinni röð. Íbúar mandatanna eru ekki *þegnar* Þjóðabandalagsins, þótt það hafi að líkindum fullveldið yfir lendunum. Og þeir eru varla heldur þegnar mandatarsins. Þetta mun alveg ljóst um íbúa A-mandatanna. Og bandalagsráðið hefur að minnsta kosti ekki heldur talið íbúa hinna mandatanna þegna mandatarsins. Slíkt mundi líka koma í bága við þá hugsun, að mandötin skuli ekki verða innlimuð í ríki mandatarsins. En hvað sem um þetta er að segja, þá hefur vafalaust verið talið útilokað, að mandatararnir gætu t. d. gert íbúa mandatanna herskylda fyrir ríki mandataranna, sbr. bannið við vopnaburði, virkjað og flotastöðvum.

5. Það er ekki sagt herum orðum, að mandatar þurfi að vera meðlimur Þjóðabandalagsins, en það virðist vera gert ráð fyrir því í niðurlagi 5. mgr. 22. gr. sm., þar sem segir, að viðskipti í mandötum skuli vera frjáls „öðrum“ félögum bandalagsins, þ. e. öðrum en mandatarinum, sem auðvitað eru þar frjáls viðskipti. Og skyldur þær, sem hann undirgengst gagnvart bandalaginu, benda til þess, að hann eigi að vera í því, en það er þó vel hugsanlegt, að hann gæti samt rækt þær fullkomlega, t. d. gefið ráðinu ársskýrslur um stjórn sína. Geta má þess og, að Bandaríkjunum var boðið mandat yfir Armeníu áður en hún gekk í samband við Rússland og áður en séð var, hvort þau myndu ganga í Þjóðabandalagið. Það er ekki líklegt, að ráðið mundi gera mandat-samning við aðra en bandalagsfélaga, og að því leyti hefur þetta atriði ekki mikla þýðingu. En það varðar miklu, ef mandatar gengur úr bandalaginu. Og nú ber svo til, að það þarf úrlausnar, ef Japan gerir alvöru úr því að ganga úr Þjóðabandalaginu.

6. Samkvæmt 7. mgr. 22. gr. sm. skal mandatar árlega gefa skýrslu til ráðs bandalagsins um stjórn sína og meðferð á mandatinu. Er það hlutverk mandata-nefndarinnar að athuga skýrslur þessar (sjá 14. gr. III. B.). Bera má kvartanir fyrir ráðið eða formann mandata-nefndarinnar út af gerð-

um eða aðgerðarleysi mandatars, en fá skal hann þær til andsvara. Aðaleftirlit með meðferðinni á mandölunum er í höndum ráðsins, og getur það fundið að gerðum mandatars, þó að það geti ekki kveðið upp úrskurði, sem lagalega bindi hann. Það getur Haagdómurinn einn gert, ef ágreiningur verður um skilning á mandatsamningi. En hugsanlegt væri, að brot mandatars á skyldum sínum væri svo stórfellt, að ráðið tæki til athugunar, hvort honum væri framvegis trúandi fyrir mandatinu, t. d. ef hann gerði sér stórfelldan gróða af áfengissölu til íbúanna, léti þar viðgangast mansal í stórum stíl o. s. frv. Vera mætti þó, að ráðið yrði fyrst að vikja mandatar úr bandalaginu eftir 4. mgr. 16. gr. með þeirri rökfærslu, að aðili hefði verulega brotið 22. gr. sm. Ef vist í Þjóðabandalaginu er skilyrði til þess að hafa mandat á hendi, þá mætti fara þessa leið. Vera kynni og, að mál þetta heyrði undir þingið, en 7.—9. mgr. 22. gr. virðist þó heldur benda til, að ráðið fari með það.

III. Það var eitt af vigorðum stjórnmalamanna bandamanna, meðan styrjöldin mikla stóð, að hún væri háð meðal annars til að afla þjóðum eða þjóðflokkum, sem voru undir önnur ríki seld, fulls sjálfstæðis eða verndar. Í lok styrjaldar risu ný ríki upp, og skyld þjóðerni, er áður voru sundruð, voru færð saman í eitt ríki, og þjóðerni voru tekin undan einu ríki og lögð til annars, þar sem þau áttu betur heima vegna skyldleika við meginþorra þjóðarinnar. En þrátt fyrir allar þessar ráðstafanir, þá reyndist þó svo, að í ýmsum ríkjum urðu eftir þjóðabrot, sem hefðu átt betur heima annarstaðar vegna þjóðernis síns, en urðu í minni hluta, vegna þjóðernis síns, tungu eða trúarbragða, í ríki því, sem fékk þau. Nú hefur oft viljað á því bera, að meiri hlutinn hafi, þegar þannig hefur staðið á, látið kenna aflsmunar við minni hlutann. Minni hluta mönnum hefur verið bannað að rækja trú sína eða tálmanir lagðar í veg fyrir þá að öðru leyti, að nota tungu sína og halda síðum sínum. Þeir hafa ekki fengið að njóta almennra mannréttinda, af því að þeir voru frábrugðnir meiri hluta þegnanna o. s. frv. Eftir stríðið var því reynt að tryggja réttindi minni hluta þjóðernanna með fjölmörgum samningum við viðkomandi ríkisstjórnir, eða þær voru látnar gefa loforð til Þjóðabandalagsins um verndum þeirra hjá sér (Sjá 12. gr. III. 8. B. 5. c.). Aðalefni þeirra skuldbindinga, sem ríkisstjórnir hafa á sig tekið í þessu skyni, lúta að því, að minni hluta menn í löndum þeirra

skuli hafa frelsi til að nota tungu sína, rækja trú sína og siðu, að svo miklu leyti sem það má fara saman við allsherjarreglu og almennt velsæmi, að þeir hafi öll borgaraleg og þjóðleg réttindi til jafns við alla aðra þegna ríkisins, svo sem kjörgengi og kosningarrétt til þings og bæjar- og sveitarstjórna, rétt til landsvistar, eignarhalds á föstum og lausum aurum, rétt til að halda skóla og guðsþjónustuhús, verndun lífs og eigna o. s. frv. Það er sameiginlegt í öllum þessum samningum og heitum, að minni hluta þjóðernin eru sett undir vernd ráðs Þjóðabandalagsins. Kvartanir um vanefndir á þeim geta bæði nafngreindir menn, félög, stofnanir og ríkisstjórnir sent til framkvæmdarstjóra Þjóðabandalagsins, sem svo veitir viðkomandi stjórn vitneskju um kvörtunina og tækifæri til að svara henni. Svo er meðlimum ráðsins gefin vitneskja um hana, og forseti tekur hana á dagskrá, ef ástæða þykir til að taka hana til meðferðar í ráðinu. Þriggja manna nefnd, skipuð forseta ráðsins og tveimur öðrum fulltrúum þar, athugar málið venjulega, meðan samkomur ráðsins standa, en stundum þó milli þeirra. Ráðið tekur málið svo til umræðu og reynir að sætta aðilja, ef stjórnir ríkja eiga í hlut, en annars að fá hina kærðu stjórn til að kippa því í lag, sem kvartað er yfir, og ábótavant þykir. Ráðið hefur og stundum leitað álits Haagdómsins í málum þessum, bæði um ágreining varðandi vald ráðsins til að fara með málið og um það, hvort aðili hefði haldið ákvæði viðkomandi samninga um verndun minni hluta manna hjá sér. Hingað til hefur ráðinu tekizt að jafna mál þessi.

IV. *Starfsemi í þarfir sjúkra og særðra.* Samkvæmt 25. gr. sm. skuldbinda félagar bandalagsins sig til að stuðla að því, að stofnaðar verði sjálfboðadeildir Rauðakross félaga í löndum sínum og hlynna að þeim og starfi annars slíks löglega viðurkennds félagsskapar til endurbóta á heilbrigðishögum, varnar við sjúkdómum og linunar á þjáningum mannkynsins. Á alþjóðafundi Rauðakrossfélagsins 4. apríl 1924 var samþykkt ósk um það, að Þjóðabandalagið vildi styðja Rauðakross félög í einstökum löndum, er stofnuð væru til til að lina þjáningar mannfólksins, án tillits til stjórnmalastefna og manngreinarálits. Og hefur því Rauðakross félagið viljað hafa samvinnu við Þjóðabandalagið, enda hefur það ákveðið, að heilbrigðismálastofnun þess hefði samvinnu við Rauðakross félögin um baráttu gegn sjúkdómum. 25. gr. sm. stendur annars að efni til nærri f-lið 23. gr. og 24. gr. sm.

V. *Starfsemi í þarfir flóttamanna, herfanga, til hjálpar í hallærum, í fjármálavandræðum o. fl.* Í sáttmála bandalagsins eru ekki bein ákvæði í þessar áttir, en það er vitanlega í anda hans, að bandalagið láti slík mál til sin taka. Og í þessum efnum hefur það unnið mörg nytsemdarverk.

a. *Grískir flóttamenn* (Sjá 14. gr. II. A. 1. 3.). Til viðbótar því, sem fyrr er sagt, skal þess hér getið, að fyrir atbeina Þjóðabandalagsins að miklu leyti hafa flóttamenn þessir fengið styrk til jarðræktar, húsbygginga og iðnaðar í Makedóníu og víðar í Grikklandi. Miklar lendur hafa verið þar ræktaðar og mörg þorp byggð, þar sem áður voru auð lönd og óræktuð. Árið 1928 og áður höfðu nær 36 þúsund hús verið reist yfir flóttamenn þessa að tilhlutan nefndar þeirrar, sem Þjóðabandalagið hafði falið framkvæmd þessara mála af sinni hendi. Fatnaði, matvörum, læknislyfjum og áhöldum til atvinnurekstrar hefur verið úthlutað til flóttamanna þessara, sem flestallir voru allslausir. Heilbrigðismálastofnun bandalagsins lagði þessu fólki til lækna, áður en því var komið niður, því að mjög var það kvellisjúkt í bráðabirgðaskýlum þeim, sem það varð að hafast við í. Grikkland varð að taka fyrirvaralaust við yfir 1 miljón manna, þar af mikill meiri hluti konur og börn, en hafði sjálft um 6 miljónir íbúa fyrir. Svarar það hér um bil til þess, ef Ísland skyldi með þessum hætti taka fyrirvaralaust við 18 þúsundum allslausra manna, kvenna og barna, og sjá þeim farborða.

b. *Búlgarskir flóttamenn* (Sjá 14. gr. II. A. 1. 4.).

c. *Rússneskir flóttamenn*. Árið 1920 taldist svo til, að um hálf önnur miljón rússneskra flóttamanna, sem aldrei áttu afturkvæmt til Rússlands, hefðust við í ýmsum öðrum löndum Evrópu, karlar, konur og börn, flestallt algerlega bjargarlaust fólk, heimilislaust og atvinnulaust. Þá skarst ráð Þjóðabandalagsins í málið og fól dr. Nansen forstöðu fyrir hjálparstarfsemi vegna fólks þessa. Ýms ríki og góðgerðafélög lögðu fram fé og mannafla til að koma hjálparstarfsemiinni í framkvæmd. Aðalskrifstofa var sett á stofn (Nansens-skrifstofan), sem Þjóðabandalagið hefur árlega lagt fé til, og hjálparskrifstofur í flestum löndum Mið- og Austur-Evrópu, og atvinnuráðningar-skrifstofur. Og heldur starfið enn áfram. Talsverðu af fólki þessu var hjálpað til að komast til Ameríku og svo hefur því verið dreift um flest Austur- og Mið-Evrópu-löndin.

d. *Flóttamenn úr hinum fornu löndum Tyrkja* (Armeníu-

menn, Assyriúmenn, Kaldeumenn o. fl.). Fyrir tilstilli Þjóðabandalagsins og ýmsra ríkisstjórna og góðgerðastofnana, hefur tekizt að koma miklum fjölda flóttamanna úr löndum þessum eftir 1920 niður á ýmsum stöðum. Í ársbyrjun 1927 voru t. d. um 90 þúsundir armenskra flóttamanna í Sírlandi, og hefur tekizt að koma miklum hluta þeirra fyrir. En verk-ið er afarerfitt og fjárfrekt, og verður ekki leyst, nema með löngum tíma.

Eftir striðið er talið, að um hálf milljón *herfanga*, þar af nær 250 þúsundum í Rússlandi og 177 þús. í Siberíu og Turkestan, hafi hafzt við utan fæðurlands síns og skort efni til að komast heim til sín. Þjóðabandalagið skarst í mál-ið og fól Nansen framkvæmdir. Tókst honum með aðstoð og tillögum ýmsra ríkisstjórna að koma milli 400 og 500 þúsundum herfanga að austan til áttaha sinna, og var verkinu lokið í júní 1922.

Það er einnig í anda sáttmálans, að Þjóðabandalagið reyni að koma til hjálpar löndum, sem verða fyrir landfarsóttum, hallærum, jarðskjálftum og öðrum vandræðum, þar á meðal fjármálavandræðum. Þess vegna hefur verið gerður milliríkjasamningur um félagsskap til alþjóðahjálpar (Union internationale de secours) 12. júní 1927 í Genf fyrir tilstilli Þjóðabandalagsins, og hafa nú nægilega mörg ríki staðfest hann til þess, að hann geti gengið í gildi.

Lán til ríkja í fjárhagsvandræðum þeirra (Sjá 14. gr. II. A. 1. 1.—6.). Fyrir milligöngu Þjóðabandalagsins hafa fengizt lán samtals yfir 400 milljónir dollara, þar af til Austurríkis 169 millj., til Ungverjalands 72 millj., til Grikklands 99,5 millj., til friborgarinnar Danzing 17 millj., til Búlgaríu 43,4 millj. og til Estlands 7,5 millj. dollara.

VI. Verndun kvenna og barna. *Þrælahald*.

a. Samkvæmt c-lið 23. gr. sm. fela félagar Þjóðabandalagsins því almennt eftirlit með framkvæmd samninga um *varnir við sölu kvenna og barna* („hvítu þrælasöluinni“). Um nefndir þær, er að þessum málum starfa, sjá 14. gr. III. D. 1921 kvaddi bandalagið til milliríkjastefnu um mál þessi og var gerður milliríkjasamningur um vernd kvenna og barna 30. sept. 1921, er tekur til kvenna og barna af hvaða kynflokki sem vera skal.

Eftir ófriðinn milli Tyrkja og Grikkja 1920 varð fjöldi kvenna og barna í Litlu-Asíu heimilislaus og allslaus. Þjóðabandalagið kom þessu fólki sérstaklega til hjálpar og setti

tvær skrifstofur í tveimur borgum þar austur til að stýra starfsemiinni. Var henni lokið 1927, og hafði þá tekist að hjálpa milli 1600 og 1700 konum, ýmist að koma þeim til fyrri heimkynna sinna eða að ná handa þeim öðrum vistarstöðum og atvinnu.

Í þessu sambandi má nefna viðleitni til að *fyrirbyggja útbreiðslu klámríta*. Millirikjasamningur var gerður um það efni 12. sept. 1923.

b. Í 5. mgr. 22. gr. sm. er ákvæði um bann við þrælasölu og þrælahaldi í B- og C-mandötunum. Í Kongosamningnum 26. febr. 1885 og samningnum í Brüssel 2. júlí 1890 um varnir við þrælasölu voru millirikjaákvæði um þrælasölu og þrælahald. Ennfremur gerðu ýms af ríkjum þeim, er stóðu að friðarsamningunum í Versailles með sér nýjan samning um þessi mál í St. Germain 10. sept. 1919. Þjóðabandalagið hefur tekið málið til meðferðar að nýju, og var gerður millirikjasamningur um það í Genf 25. sept. 1926, sem komin er til framkvæmdar.

VII. *Eftirlit með sölu og framleiðslu ópíums* og annara hættulegra lyfja (Sjá 14. gr. III. E. og F.). Eftir c-lið 23. gr. sm. hefur Þjóðabandalagið eftirlit með framkvæmdum á millirikjasamningum um meðferð ópíums og annara hættulegra lyfja, þar á meðal samningsins frá 23. jan. 1912 um ópíumsverzlun. Bandalagið hefur tekið málið upp frá rótum og fyrir aðgerðir þess voru gerðir nýir samningar um ópíumsverzlun í Genf 11. og 19. febr. 1925.

26. gr.

Starfsemi vegna heilbrigðismála, fjárhagsmála, samgöngumála o. fl.

I. Samkvæmt f-lið 23. gr. sm. á Þjóðabandalagið að styrkja alþjóðaráðstafanir til *varnar sóttum*. Eins og áður er sagt, varðar 25. gr. sm. þetta mál að nokkru leyti, og auk þess snerta flestallar greinir af mannúðarstarfsemi bandalagsins það líka. Samkvæmt f-lið 25. gr. hefur Þjóðabandalagið sett heilbrigðismálastofnunina með nefndum þeim, er þar starfa (Sjá 14. gr. II. C.). Heilbrigðismálastofnunin hefur tekið mjög mörg verkefni að sér. Hún hefur hjálpað einstökum löndum til að vinna bug á landfarsóttum, með því að senda þeim sérfræðinga til að kynna sér ástandið og leggja á ráð-

in, svo sem Póllandi og Rússlandi 1921—1922 til að vinna bug á taugaveikis- og útbrotataugaveikisplágu, er barst til Póllands frá Rússlandi, Grikklandi vegna sóttá og berklaveiki, er samfara voru flóttamannastraumnum og flóttamannadvölinni þar o. s. frv. Einnig hefur bandalagið hjálpað ýmsum löndum til að koma nýskipun á heilbrigðisstjórn sína með því að senda þeim sérfræðinga sína, svo sem Grikklandi og Kína. Rockefeller-stofnunin hefur veitt heilbrigðismálastofnuninni fé, er haft hefur verið til að kosta ferðir sérfræðinga í heilbrigðismálum til ferða og dvalar í ýmsum löndum, þannig að þeir geti kynnt heilbrigðisstjórn á víxl hver hjá öðrum í ýmsum löndum. Svo hefur verið stofnað til námskeiða í heilsufræðisefnum til framhaldsnáms mönnum, sem ætla að verða sérfræðingar í þeim greinum og stjórnendur heilbrigðismála. Mikið verk hefur verið lagt í að rannsaka ýmsa sjúkdóma, bæði landfarsóttir og aðrar sóttir, svo sem svartadauða, kóleru, taugaveiki, malariu, gulu hitasóttina, bólusótt, berklaveiki, sýfilis, krabbamein, hundaeði, svefnisýki o. s. frv. Einnig hafa verið framkvæmdar ýmsar rannsóknir á lyfjum og ýmsum efnum í sambandi við heilbrigðismálin að tilhlutun heilbrigðismálastofnunarinnar, svo sem á ýmsum serum, efnum, sem vítamína eru sögð vera í o. s. frv. Mikið verk og þarft er og unnið til þess að afla upplýsinga um farsóttir víðast hvar á hnettinum. Skrifstofan í Singapur fær t. d. jafnharðan fregnir um þær í höfnum og bæjum Austur-Asíu og víðar og sendir þær til Genf. Svo er fregnunum dreift út um hnöttinn, svo að heilbrigðisstjórnir einstakra landa geti því betur verið við sjúkdómum búna. Vikulega eru gefnar út heilbrigðismálaskýrslur í Genf, síðan mánaðaryfirlit og svo samandregnar ársskýrslur frá flestum löndum.

II. *Fjármálastarfsemi Þjóðabandalagsins.* Um fjármálastofnunina og nefndir í sambandi við hana vísast til 14. gr. II. A. Eftir e-lið 23. gr. sm. eiga félagar Þjóðabandalagsins að gera fyrimæli til að *tryggja öllum félögum réttláta meðferð hjá sér í verzlunarefnum.* Þjóðabandalagið hefur tekið sér miklu viðtakara verkefni en í þessum lið 23. gr. segir, þó að raunverulegur árangur af öllu því starfi, sem fjárhags og fjármálastofnunin hefur leitast við að vinna, hafi varla svarað til verksins og kostnaðar við það. Vitanlega standa margar eða jafnvel meiri hlutinn af deilum milli ríkja í sambandi við einhver fjárhagsatriði, og er því eitt verkefnið í þarfir

friðarins að koma í veg fyrir þær deilur og fá úr þeim leyst með friðsamlegu móti. Starfsemi fjárhags- og fjármálastofnunarinnar miðast því bæði við hugsunina um að gera félögum Þjóðabandalagsins fjárhagslegt gagn og þægindi við það, að uppræta þær orsakir til millirikjadeilna, sem eiga rót sína að rekja til ágreinings um fjármálefni.

Á öðrum stöðum hefur verið talað um starfsemi *fjármála-deildarinnar* í sambandi við fjáröflun til lána handa nauðstöddum löndum. Þar að auki hefur hún fengið allmikið við skattamál, eða öllu heldur sérstaka hlið þeirra, tvísköttun og fjárflotta úr einu landi í annað (fiscal evasion). Loks hefur deild þessi unnið að millirikjasamningi um varnir við peningafalsi, sem samþykktur var í Genf 20. apríl 1929. Í sambandi við þessa deild má nefna fjármálaráðstefnur, sem haldnar hafa verið að tilhlutan Þjóðabandalagsins.

Þjóðhagsdeildin hefur haft allmörg verkefni með höndum, svo sem um ósæmilega (unfair) samkeppni, meðferð þegna annara ríkja um verzlun og atvinnu, um tollmál, greining varnings- og skipum, innflutnings- og útflutningshöft, tollskrár og verzlunarsamninga, gerðardóma í verzlunarmálum, lög-gjöf um vixla og tékka, tilhögun talfræðitaflna, fjárkreppur, verndun útlendra manna við kaupum á verðlausum eða vondum vörum o. fl. Millirikjasamningar hafa nokkrir verið gerðir um þessi efni (um tollmálefni í Genf 3. nóv. 1923, um gerðardómsákvæði í verzlunarmálum í Genf 24. sept. 1923 og um fullnustu gerðardóma í þeim málum í Genf 26. sept. 1927, um afnám inn- og útflutningshafta í Genf 8. nóv. 1927, með viðbótarsamningi 11. júlí 1928, um hagfræðisskýrslur í Genf 14. des. 1928 o. fl.).

En margir þessara samninga eru ekki enn komnir í gildi.

Millirikjastefnur um þjóðhagsmál hafa og verið haldnar að tilhlutan Þjóðabandalagsins.

III. *Starfsemi varðandi samgöngumál.* Um samgöngumálastofnunina visast til 14. gr. II. B. Eftir e-lið 23. gr. sm. eiga félagar bandalagsins að gera ráðstafanir til að *tryggja hver öðrum frelsi* um samgöngur (communications and transit). En Þjóðabandalagið hefur einnig tekið mál þessi í sínar hendur til alls undirbúnings og eftirlits, eins og verzlunar- og fjármálin milli ríkja almennt. Samgöngumálastofnunin hefur fengið við flestöll mál, er varða millirikja samgöngur. Hafa margir millirikjasamningar verið gerðir um þessi mál síðan Þjóðabandalagið var stofnað, svo sem samn-

ingarnir í Barcelona 20. apríl 1921 um umferðafrelsi (liberté du transit), um umferð skipa um vötn og ár (voies navigables d'intérêt internationale) og um fánarétt ríkja, sem ekki eiga land að sjó, samningarnir í Genf 9. des. 1923 um flutning á járnbrautum, um hafnir (ports maritimes), um notkun raforku til flutnings frá einu ríki í annað, um raforkuver, samningar í Lissabon 23. okt. 1930, um bendingar á sjó, um vitaskip, samningar 30. marz 1931 um merki á vegum, um skatt á bifreiðum útlendinga o. fl. Svo hafa fyrir tilstilli samgöngumálastofnunarinnar verið gerðar breytingar á reglum um vegabréf til hægðarauka ferðamönnum (vegabréfaráðstefnan í París 1920, Genf 1926), samningar um skipamælingar o. fl. Þessi stofnun hefur einnig haft til meðferðar endurbætur á almanakinu.

IV. *Eftirlit með samningagerðum milli ríkja.* Til viðbótar við það, sem um þetta efni er sagt í 23. gr. að framan, má geta þess, að skrásettir hafa verið frá 1920—1930 um 2700 milliríkjasamningar á skrifstofu Þjóðabandalagsins, og voru þá komin út 75 bindi af samningasafninu.

V. *Stjórn milliríkjastofnana.* 1. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. sm. skal Þjóðabandalagið taka undir stjórn sína allar milliríkjaskrifstofur (international bureaux), sem stofnuð voru með samningum milli margra ríkja (traités collectifs, general treaties), ef aðiljar slíkra samninga samþykkja það. Það er að sjálfsögðu ekki hægt að leggja þesskonar stofnanir undir stjórn bandalagsins, nema öll þau ríki eða aðiljar, sem bundnir eru við samninga um þær, eða eftirmenn þeirra, séu því samþykk. Hér skiptir ekki máli, hvort þau eru öll í Þjóðabandalaginu eða ekki. Þjóðabandalagið hefur gefið út *Handbók um milliríkjaskrifstofur, stofnanir og félög* til leiðbeiningar um allar slíkar stofnanir. Það er sjálfsagt tilætlanin, að Þjóðabandalagið bjóði aðstandendum allra milliríkjaskrifstofna að láta þær ganga undir stjórn þess. Eftir 3. mgr. 24. gr. eru kjörin ákveðin svo, að ráðið megi setja kostnaðinn af hverri skrifstofu og nefnd, er þannig gengur undir stjórn bandalagsins, meðal útgjalda þess. Nú hefur þing bandalagsins fjárveitingavaldið, og gæti því neitað að samþykkja greiðslu á kostnaði af þessum stofnunum, sem ráðið hefur ákveðið að greiða. Þess vegna hefur þingið í rauninni æðsta úrskurðarvald um það, hvort stofnun verði tekin undir stjórn bandalagsins með því móti, að það greiði kostnaðinn af henni.

Þó að skrifstofa eða stofnun hafi ekki komið undir stjórn Þjóðabandalagsins, fylgist það allt að einu með starfsemi hennar. Hefur og ein deild skrifstofu bandalagsins það hlutverk, að stjórna og fylgjast með öllum þess konar stofnunum.

2. Allar slíkar *skrifstofur og nefndir, sem stofnaðar eru til meðferðar millipjódamálefna eftir að Þjóðabandalagið var stofnað*, skulu eftir 1. mgr. sm. *vera undir stjórn þess*. Þetta getur þó ekki orðið, nema einungis félagar Þjóðabandalagsins standi að þeim, án samþykkis allra aðilja, hvort sem þeir eru ríki, félög eða einstakir menn. Vitanlega getur Þjóðabandalagið ekki meinað félögum eða einstökum mönnum að setja á stofn skrifstofu eða nefnd til að annast málefni, er varða hagsmuni þegna margra ríkja eða almenn mannúðarmál, sbr. 25. gr. sm., en það er alveg undir þeim sjálfum komið, hvort þeir leggja stofnun sína undir stjórn bandalagsins eða ekki. Það gæti líka vel orðið, að ríki, sem nú eru í Þjóðabandalaginu, stofnuðu með sér einhvern innbyrðis félagsskap með fastri skrifstofu, sem þeir teldu ástæðulaust að leggja undir stjórn Þjóðabandalagsins. Ef t. d. latnesku ríkin í Ameríku gerðu með sér tollsamband, félag um samgöngur o. s. frv., þá er engan veginn ráðið, að skrifstofa þess sambands yrði sett undir stjórn Þjóðabandalagsins.

3. Nú eru ýmskonar skrifstofur til, sem ekki eru stofnaðar með samningi margra ríkja, þær geta verið til orðnar fyrir atbeina félaga eða jafnvel einstakra manna, en hafa þó verkefni, sem snerta þarfir þegna margra ríkja, t. d. góðgerðarstofnanir. Það er ekki útilokað, að slíkar skrifstofur geti komið undir stjórn Þjóðabandalagsins, en því er ekki skylt að taka þær upp á arma sína. Hvort það gerir það, er komið undir atvikum hverju sinni.

4. Ennfremur eru málefni, sem alþjóðahagsmuni varða, og tekin hafa verið til meðferðar í samningum milli margra ríkja, en ekki hafa neina skrifstofu til að fara með málín. Þessar stofnanir eru ekki teknar undir stjórn Þjóðabandalagsins, en skrifstofa þess á, ef þess er óskað og ráðið samþykkir það, að veita þeim upplýsingar og hjálp, samkvæmt 2. mgr. 24. gr. Slíkar upplýsingar og aðstoð má og sjálfsagt veita þeim stofnunum, er í 3. að ofan greinir, ekki síður en þessum.

Stofnendur Þjóðabandalagsins hafa hugsað sér, að það skyldi verða höfuð allrar alþjóðastarfsemi, eða að minnsta kosti sem flestra greina hennar, og því eru ákvæðin í 24. gr.

VI. *Starfsemi í þágu andlegrar menningar og samvinnu á því sviði milli þjóða*. Eins og segir í 14. gr. III. C. skipaði ráð Þjóðabandalagsins 15 manna nefnd til að fara með mál um samvinnu milli þjóða á sviði andlegrar menningar. Þjóðabandalagið taldi innan verkefnis síns að hlynna að þessum málum, alveg eins og að þeim málum, sem varða líkamlega og efnalega afkomu þjóða. Nefndin hefur, beint eða óbeint, tekið til meðferðar mjög margar hliðar á þessum málum. Fyrst og fremst hafa fræðimenn og mennta í ýmsum löndum fengið ýmiskonar hjálp í vandræðum þeim, er að steðjuðu eftir styrjöldina, einkum vegna verðhruns gjaldmiðils í löndum þeirra, svo sem í Austurríki og Ungverjalandi. Svo hefur nefndin gengið fyrir sendingu bóka og timarita til safna í þessum löndum, er ekki gátu aflað þeirra af áður-nefndum ástæðum. Að tilhlutun nefndarinnar hafa í allmörgum löndum verið stofnaðar þjóðlegar nefndir til að fylgjast með andlegum málum, fræðimennsku, listum, bókmenntum, hver í landi sínu, og gefa skýrslur um þau mál og hagi þeirra manna, er að þeim vinna. Nefndin hefur unnið að samvinnu milli bókasafna og gripasafna, kennarskiptum milli háskóla, endurskoðun milliríkjasamninga um rétt rithöfunda, uppgötvara, listamanna o. s. frv. yfir verkum sínum o. s. frv. Síðan 1926 starfar undir nefndinni *stofnun í París* (Institut international de coopération intellectuelle), sem Frakkland kostar að miklu leyti, en nýtur þó styrks ýmsra ríkja annara. Er hún framkvæmdaskrifstofa nefndarinnar, svipað og skrifstofa bandalagsins annast daglegar framkvæmdir þess. Skrifstofan í París starfar í sex deildum, hver með sitt verkefni, undir skrifstofustjóra og sex manna stjórnarnefnd, sem menningarsamvinnunefnd Þjóðabandalagsins skipar, en hún lýtur aftur ráði og þingi bandalagsins. Er Parísarskrifstofan yfirleitt sjálfstjórnarstofnun, sem alls ekki er háð frönsku stjórninni né Þjóðabandalaginu beinlínis.

Í sambandi við þessi efni má enn nefna tvær stofnanir: *Alþjóðastofnunina í Róm til samræmingar einkamálatöggjafarinnar* (Institut international pour l'unification du droit privé), sem ítalska stjórnin hefur sett upp 1926 og kostuð er af tillögum ýmsra ríkja, en starfar til aðstoðar Þjóðabandalaginu. Ráðið nefnir 15 manna nefnd til yfirstjórnar skrifstofunnar af ýmsum þjóðernum, en sú nefnd skipar 6 manna framkvæmdarráð fyrir skrifstofuna, sem einnig er sjálfstjórnarstofnun, með svipuðum hætti og skrifstofan í París. Hin stofn-

unin, sem er líka í Róm, er stofnuð 1929 og hefur til meðferðar rannsókn á *uppeldisnotum kvikmynda* (Institut international du cinématographe éducatif). Ítalía og mörg fleiri ríki kosta stofnun þess, en stjórn hennar er skipuð með sama hætti sem hinnar stofnunarinnar.

VII. *Ýms framkvæmdarstörf*. Bæði í öllum friðarsamningunum frá 1919, Lausannesamningnum frá 1923 og í mesta fjölda annara milliríkjasamninga eru Þjóðabandalaginu falin hin og þessi störf. Um mandötin og verndun minnihluta þjóðerna er áður talað (25. gr. II. B. og III.). Og um afskipti bandalagsins af Saar-héraðinu og Danzig (12. gr. IV. B. 2. b., c.). Í 1. mgr. 1. gr., sbr. 1. mgr. 5. gr. sm., er að visu vitnað til friðarsamninganna, sem hann er hluti af. Í 22. gr. 1. mgr. er sérstaklega talað um lendur, sem hættar séu nú að vera undir yfirráðum þeirra ríkja, er þau hafi áður lotið, og í 4. og 5. mgr. er talað um lendur þær, er lotið hafa Tyrklandi og Þýskalandi, og þeim ráðstafað. Í 23. gr. e-lið er talað um hér- uð þau, sem verst hafi orðið úti í ófriðnum 1914—1918. En í sáttmálanum er að öðru leyti ekki vikið að stríðinu eða framkvæmdum í sambandi við það eða friðarsamningana. Ákvæði um slíkt eru á við og dreif í friðarsamningunum, sem of langt yrði upp að telja. Sem dæmi má nefna, að samþykki ráðsins þarf til sameiningar Austurríkis og Þýskalands (80. gr. Verss., 88. gr. samningsins í St. Germain) og til sameiningar Austurríkis og Ungverjalands (73. gr. Trianon-samningsins). Ráðið hefur rétt til eftirlits með afvopnun Þýskalands (213. gr. Verss.), Austurríkis (159. gr. St. Germain-samningsins), Ungverjalands (143. gr. Trianon-samningsins) og Búlgaríu (104. gr. Neuilly-samningsins). Ráðið hefur úrskurðarvald ýmsra mála eða setur nefndir eða dómendur til að úrskurða fjölda atriða, sem í friðarsamningunum greinir. Í mörgum öðrum samningum er vísað til Þjóðabandalagsins og því faldar ýmsar ráðstafanir, auk þess, sem mörg málefni standa undir eftirliti þess og umsjá samkvæmt samningum, sem beint heyra undir verkahring þess samkvæmt framanskráðu. Sem dæmi má nefna samninginn um Slésvík milli Danmerkur og stórveldanna fimm frá 5. júlí 1929, þar sem samþykki ráðsins er áskilið til að Danmörk geti afhent Slésvík, ýms fyrirmæli Álandseyjasamningsins 20. okt. 1921 milli Finnlands og Svíþjóðar o. fl. ríkja, þar sem ráðið bandalagsins er fengin ihlutun o. s. frv.

I. kap. Friðarsamninga í Versailles 28. júní 1919.

(Íslensk þýðing.)

Hinir háu samningsaðiljar,
er líta svo á, að nauðsynlegt sé, til þess að efla samvinnu þjóða milli
og til þess að tryggja þeim frið og öryggi,
að samþykkja ákveðnar skuldbindingar um það, að hefja ekki ófrið,
að halda skiptum þjóða opinberum, og sé þau byggð á réttlæti og
heiðarleika,
að halda stranglega fyrirmæli þjóðaréttar, sem viðurkennd verða
framvegis sem mælisnúra um breytni ríkisstjórna,
að láta réttlæti ríkja og gæta vandlega í öllum skiptum skipulags-
bundinna þjóða allra samningsbundinna skuldbindinga,
Gera með sér samning þann, er hér greinir, um stofnun *Þjóðabanda-*
lags.

1. gr.

1. Upphaflegir félagar Þjóðabandalagsins eru aðiljar þeir, er und-
irritað hafa samning þenna og í viðbæti við hann greinir, svo og ríki
þau, er einnig eru talin í fyrrnefndum viðbæti, er gengið hafa alger-
lega fyrirvaralaust að samningi þessum innan tveggja mánaða frá því,
er hann kom í gildi, með yfirlýsingu, sem geymd sé á skrifstofu
bandalagsins, enda skal tilkynna það öðrum félögum Þjóðabanda-
lagsins.

2. Hvert ríki, nýlenda eða hjálenda, sem fullá sjálfstjórn hefur, og
eigi er nefnt í viðbætinum, getur orðið félagi Þjóðabandalagsins,
ef þing þess samþykkir það með $\frac{2}{3}$ atkvæða, enda veiti aðili raun-
verulega tryggingu fyrir fólkskvalausum vilja sínum til þess að halda
skuldbindingar sínar við önnur ríki og um það, að það gangi að fyrir-
mælum þeim, er Þjóðabandalagið kann að setja um herbúnað þess,
landher, lofther eða flota.

3. Hver félagi Þjóðabandalagsins getur sagt sig úr því með tveggja
ára fyrirvara, enda hafi hann á þeirri stundu fullnægt öllum þjóðrétt-
arskuldbindingum sínum, þar á meðal skuldbindingum sínum sam-
kvæmt samningi þessum.

2. gr.

Störf Þjóðabandalagsins, þau er í samningi þessum segir, vinna þing
þess og ráð með aðstoð fastrar skrifstofu.

3. gr.

1. Þing bandalagsins er skipað fulltrúum allra félaga þess.

2. Þingið kemur saman á fyrirfram ákveðnum tíma og hvenær annars, þegar atvik heimta, á heimilisfangi bandalagsins eða þar annars staðar, sem ákveðið verður.

3. Þingið getur tekið til meðferðar á fundum sínum hvert það mál, er liggur í verkahring Þjóðabandalagsins eða varðar heimsfriðinn.

4. Enginn bandalagsfélagi má hafa fleiri en þrjá fulltrúa á þinginu og hefur að eins eitt atkvæði.

4. gr.

1. Ráðið er skipað fulltrúum aðalvelda bandamanna og fulltrúum fjöggra annara félaga Þjóðabandalagsins. Þessa fjóra ráðsfélaga kys þing bandalagsins og ákveður kjörtíma þeirra. Fulltrúar Belgíu, Brasilíu, Spánar og Grikklands skulu eiga sæti í ráðinu, þar til þingið kys ráðsfélaga fyrsta sinni.

2. Ráðið getur, með samþykki meiri hluta þingsins, látið aðra félaga Þjóðabandalagsins fá fast sæti í ráðinu. Með sama hætti má fjölga þeim félögum Þjóðabandalagsins, sem þingið kys til þess að eiga fulltrúa í ráðinu.

(Samþykkt 5. okt. 1921.) Þingið setur, með samþykki $\frac{2}{3}$ meiri hluta, fyriræli um kjör þeirra, sem ekki eiga þar fast sæti, einkannlega um kjörtíma þeirra og skilyrði fyrir endurkjöri.

3. Ráðið kemur saman, þegar ástæða þykir til, og að minnsta kosti einu sinni á ári, á aðsetri Þjóðabandalagsins eða annarstaðar, þar sem kann að verða ákveðið.

4. Ráðið getur tekið til meðferðar á fundum sínum hvert það mál-efni, sem er í verkahring Þjóðabandalagsins eða varðar heimsfriðinn.

5. Nú á félagi Þjóðabandalagsins ekki fulltrúa í ráðinu, og skal þá veita honum kost á að senda þangað fulltrúa sinn, er sæti eigi í ráðinu, þegar þar koma til meðferðar mál, er sérstaklega varða hann.

6. Enginn félagi Þjóðabandalagsins, sem fulltrúa hefir í ráðinu, má hafa þar nema einn fulltrúa og eigi nema eitt atkvæði.

5. gr.

1. Ályktanir á fundum þings Þjóðabandalagsins og ráðs verða því aðeins gerðar að einróma samþykki allra félaga Þjóðabandalagsins, er fund sækja, komi til, enda sé ekki öðruvisi mælt í sáttmála þessum.

2. Öllum atriðum, er varða fundarsköp þings eða ráðs, þar með skipun nefnda til rannsóknar einstakra málefna, ræður þingið eða ráðið til lykta, og skal þá ráða meiri hluti þeirra félaga bandalagsins, sem fulltrúa eiga á fundi.

3. Forseti Bandaríkjanna í Ameríku kveður þing Þjóðabandalagsins og ráð til fundar fyrsta sinni.

6. gr.

1. Hin fasta skrifstofa Þjóðabandalagsins skal vera á aðsetri þess. Skrifstofuna skipa framkvæmdarstjóri, varaframkvæmdarstjórar og starfsmenn eftir þörfum.

2. Fyrsti framkvæmdarstjóri skrifstofunnar skal vera sá maður, sem í viðbætinum segir. Síðan skal ráðið skipa framkvæmdarstjóra, enda staðfesti meiri hluti þingsins skipunina.

3. Framkvæmdarstjóri skipar varaframkvæmdarstjóra og starfsmenn skrifstofunnar, enda staðfesti ráðið skipunina.

4. Framkvæmdarstjóri skal samkvæmt embættisstöðu sinni vera þingi og ráði til aðstoðar.

5. (Samþykkt 5. okt. 1921.) Félagar Þjóðabandalagsins bera kostnað af því í þeim hlutföllum, sem þingið ákveður.

7. gr.

1. Aðsetur Þjóðabandalagsins er í Genf.

2. Ráðið getur hvenær sem vera skal ákveðið, að aðsetur bandalagsins skuli vera annarstaðar.

3. Jafnan aðgang skulu konur sem karlar eiga að embættum og störfum í þágu bandalagsins, og er framkvæmdarstjórastaðan þar með talin.

4. Fulltrúar félaga Þjóðabandalagsins og starfsfólk þess njóta sömu hlunninda og sömu helgi í embættisþjónustu sinni sem ríkiserindrar.

5. Hús og lóðir (í franska textanum: *terraines*, en í enska textanum: *other properties* = aðrar eignir), sem Þjóðabandalagið hefur sér til afnota eða starfsmenn þess nota eða fulltrúar, sem sækja fundi þess, eru friðheilög.

8. gr.

1. Félagar Þjóðabandalagsins viðurkenna það, að nauðsynlegt sé til þess að friður haldist, að einstök ríki takmarki herbúnað sinn svo, að nægur sé til öryggis þess og til þess að framkvæma, í félagi við aðra félaga bandalagsins, þjóðréttarskyldur þess.

2. Ráðið skal gera frumvarp um slíkar takmarkanir, enda sé þar tekið til greina hnattlega viðkomandi ríkis og aðrar sérstakar ástæður, og fái svo ríkin frumvörp þessi til yfirsýnar og frekari aðgerða.

3. Frumvörp þessi skal endurskoða og, eftir ástæðum, gera breytingar á þeim á hverjum tíu ára fresti að minnsta kosti.

4. Nú hafa ríki þau, sem hlut eiga að máli, samþykkt frumvarp, og má ekki, nema ráðið samþykki, fara út fyrir þau takmörk, sem sett hafa þar verið um herbúnað.

5. Félagar bandalagsins telja hergagnagerð einstakra manna mjög varhugaverða og fela því ráðinu að benda á ráð til þess að afstýra hinum óheppilegu afleiðingum af henni, enda taki það til greina þarfir þeirra félaga bandalagsins, sem eigi geta sjálfir búið til hergögn nauðsynleg sér til öryggis.

6. Félagar Þjóðabandalagsins skuldbinda sig til þess að láta hver öðrum í té algerlega hreinskilnar og fullkomnar skýrslur um það, hversu mikinn herbúnað þeir hafi, hvað þeir ætlist fyrir sér um hernað á landi og legi og í lofti, og um það, hvernig varið sé iðnaðar-fyrirtækjum þeirra, sem nota má í hernaðar þarfir.

9. gr.

Skipa skal fasta nefnd til ráðuneytis ráðinu um framkvæmdir á

fyirmælum 1. og 8. gr. og almennt um mál, er varða hernað á landi, legi eða í lofti.

10. gr.

Félagar Þjóðabandalagsins skuldbinda sig til þess að virða og viðhalda landamærahelgi og stjórnmalasjálfstæði hver annars og til þess að verja hvorttveggja gegn utanaðkomandi árásum. Ráðið skal gera tillögur um framkvæmd þessara skuldbindinga, ef slík árás er hafin, hótun um hana hefur komið fram eða hættu er á henni.

11. gr.

1. Lýst er skýlaust yfir því, að Þjóðabandalagið lætur sig varða hverskonar ófrið, hvort sem hann snertir beinlínis einhvern félaga bandalagsins eða ekki, og að bandalaginu ber að gera hverjar þær ráðstafanir, sem lagaðar eru til þess að halda uppi friði meðal þjóða. Þegar slík atvik ber að höndum, þá skal framkvæmdarstjóri kveðja ráðið til fundar, ef einhver félagi bandalagsins æskir þess.

2. Það er einnig mælt, að hverjum félaga bandalagsins er einnig rétt, í allri vinsemd, að vekja athygli þingsins eða ráðsins á hverju því atviki, sem kann að hafa áhrif á skipti þjóða og felur í sér hættu á friðslitum eða á röskun á góðu samkomulagi milli þjóða, sem friður er undir kominn.

12. gr.

1. Félagar bandalagsins undirgangast það, að láta sérhvern ágreining sin á milli, sem líklegur er að leiða til friðslita og lagaður er að þeirra áliti til þess, sæta lausn gerðar eða dómstóls eða rannsókn í ráði bandalagsins, enda geti stjórnirnar ekki jafnað ágreininginn með sér. Þeir samþykkja og að hefja aldrei ófrið fyrr en 3 mánuðum eftir að gerð hefur fallið eða dómur kveðinn upp um málið eða ráðið hefur látið uppi álit sitt um það.

2. Þegar svo stendur á sem í þessari grein segir, skal úrskurður eða dómur kveðinn upp innan hæfilegs tíma, og ráðið skal hafa lokið áliti sínu innan 6 mánaða frá þeim degi, er málið var lagt undir það.

13. gr.

1. Félagar Þjóðabandalagsins undirgangast það, að leggja sérhvern ágreining sin á milli, sem lagaður er að þeirra áliti til að sæta lausn gjörðar eða dómstóls og viðkomandi stjórnir geta ekki jafnað með sér, undir úrlausn gjörðar eða dómstóls.

2. Meðal ágreinings, sem almennt sé lagaður til þess að sæta úrlausn gjörðar eða dómstóls, er talinn ágreiningur um skýringu samninga, ágreiningur um hvert þjóðréttaratriði, um hvort staðhöfn, ef sönnuð verði, sé brot á millipjóðaskyldu, svo og um það hvernig friðþægja skuli fyrir slíkt skyldubrot.

3. (Samþykkt 4. okt. 1921.) Hvert slíkt mál skal leggja til fasta milliríkjadómstólsins samkvæmt 14. gr., eða til þess dóms, er aðiljar verða á sáttir eða ákveðinn hefur verið í áður gerðum samningum þeirra á milli.

4. Félagar Þjóðabandalagsins skuldbinda sig til þess að fullnægja eftir beztu vitund hverjum úrskurði eða dómi og til þess að hefja ekki ófrið gegn neinum félaga bandalagsins, sem sættir sig við

hann. Nú er úrskurði eða dómi ekki hlýtt, og skal ráðið þá gera tillögur um það, hverjum ráðum beita skuli til að tryggja fullnustu hans.

14. gr.

Ráðinu er falið að gera frumvarp um fastan milliríkjadómstól og leggja það fyrir félagi Þjóðabandalagsins. Dómur þessi tekur til meðferðar og dæmir hverskonar ágreining þjóðréttareðlis, sem aðiljar leggja til hans. Hann skal og láta í té álit sitt um hverskonar ágreiningsefni, sem þing bandalagsins eða ráð leggur fyrir hann.

15. gr.

1. Nú ris milli félaga bandalagsins ágreiningur, sem líklegur er til þess að valda friðslitum, og hann skal ekki sæta úrlausn gjörðar eða dómstóls samkvæmt 13. gr., og undirgangast þeir þá að leggja málið undir ráðið. Í þessu er nóg, að annar aðilja tilkynni framkvæmdarstjóra Þjóðabandalagsins ágreininginn, enda skal framkvæmdarstjóri þá gera ráðstafanir til þess, að málið verði rannsakað og íhugað fullkomlega.

2. Tatarlaust skulu aðiljar láta framkvæmdarstjóra í té greinargjörð sína um málið, og sé þar lýsing á málavöxtum, ásamt skjölum málsins. Ráðið getur látið birta þessi plögg þegar í stað.

3. Ráðið skal reyna að leysa ágreininginn. Ef því heppnast það, þá birtir það, með þeim hætti, er það telur henta, greinargjörð um málavöxtu, ásamt nauðsynlegum skýringum, og skilmála um úrlausn málsins.

4. Nú tekst ráðinu ekki að jafna ágreininginn, og semur það þá og birtir skýrslu, er það hefur samþykkt í einu hljóði eða með meiri hluta atkvæða, um málavöxtu, ásamt úrlausn þeirri á málinu, sem það mælir með og telur sanngjarnasta og hentasta eftir ástæðum.

5. Sérhverjum félagi bandalagsins, sem fulltrúa á í ráðinu, er og jafnrétt að gera skýrslu um málavöxtu og tillögur sínar um ágreininginn.

6. Ef skýrsla ráðsins hefir verið samþykkt í einu hljóði — en hér eru atkvæði fulltrúa aðilja ekki talin með — þá skuldbinda félagar Þjóðabandalagsins sig til þess að hefja ekki ófrið á hendur þeim málsaðilja nokkrum, sem fellst á tillögur þær, er í skýrslunni felast.

7. Nú heppnast ráðinu ekki að fá samþykki allra fulltrúa, að undanteknum fulltrúum aðilja, til skýrslu sinnar, og áskilja þá félagar Þjóðabandalagsins sér rétt til þess að fara svo að, sem þeir telja nauðsynlegt til þess að halda uppi lögum og réttlæti.

8. Nú staðhæfir aðili, að ágreiningsefni sé svo vaxið, að hann eigi að þjóðarétti úrlausn þess samkvæmt landslögum, og kveður þá ráðið á um það atriði í skýrslu sinni, og gerir þá, ef það fellst á skoðun aðilja, enga tillögu um úrlausn málsins.

9. Þegar svo stendur á, sem í grein þessari segir, getur ráðið jafnan lagt ágreininginn undir þingið. Einnig skal þingið taka ágreining til meðferðar, ef aðili krefst þess innan 14 daga frá því, er málið kom fyrir ráðið.

10. Nú er mál lagt til þingsins, og skulu þá gilda fyrirsmáli þessarar greinar og 12. gr. um framkvæmdir og vald ráðsins með sama

hætti um framkvæmdir og vald þingsins, þannig að skýrsla þingsins, er samþykkt hafa fulltrúar þeirra félaga bandalagsins, sem sæti eiga í ráðinu, og meiri hluti annara félaga bandalagsins — og teljast fulltrúar aðilja hér ekki með — skal hafa sama gildi sem skýrsla ráðsins, er það hefir samþykkt í einu hljóði, að frátöldum fulltrúum aðilja.

16. gr.

1. Nú hefur einhver félagi Þjóðabandalagsins ófrið andstætt skyldum sínum eftir 12., 13. eða 15. gr. sáttmála þessa, og skal þá telja hann hafa þar með *ipso facto* framið ófriðarathöfn gagnvart öllum öðrum félögum bandalagsins. Og skuldbinda þeir sig til þess að slita tafarlaust öllum verzlunarskiptum eða fjármála við þann aðilja, að banna þegnum sínum öll skipti við þegna þess ríkis, er samninginn braut, og að varna við öllum fjármálaskiptum og verzlunar, svo og persónulegum skiptum milli þegna þess ríkis og þegna allra annara ríkja, hvort sem þau eru félagar Þjóðabandalagsins eða ekki.

2. Þegar svo stendur á, þá er Þjóðabandalaginu skylt að gera tillögur til viðkomandi stjórna um heraflla þann, hvort sem er landher, lofther eða sjóher, er félagar bandalagsins hver um sig skuli leggja til þess að vernda sáttmála þess.

3. Félagar bandalagsins skuldbinda sig ennfreður til þess að veita hver öðrum stoð sína. Þá er framkvæma skal fjármálaráðstafanir þær, er í grein þessari segir, til þess að tjón og óþægindi af þeim verði sem minnst. Með sama hætti veita þeir hver öðrum stoð sína til þess að veita viðnám hverri þeirri ráðstöfun, sem það ríki, sem brotið hefir sáttmálann, beinir þeim sérstaklega í gegn. Þeir gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að létta hersveitum sérhvers félaga bandalagsins för yfir land sitt, er tekur þátt í sameiginlegum athöfnum þeirra til þess að halda í heiðri skuldbindingum sáttmálans.

4. Reka má þann úr Þjóðabandalaginu, er gerist sekur um brot á skyldum sínum samkvæmt sáttmálanum. Til brottrekstrar þarf samhljóða atkvæði allra annara félaga bandalagsins, sem sæti eiga í ráðinu.

17. gr.

1. Nú kemur upp ágreiningur milli ríkja og er annað þeirra aðeins eða hvorugt í Þjóðabandalaginu, og skal þá bjóða því eða þeim, sem ekki eru þar, að undirgangast þær skuldbindingar, sem á bandalagsríkjum hvíla um lausn á deilum þeirra á meðal, með þeim skilyrðum, sem ráðið telur sanngjörn vera. Ef ríkið eða ríkin þiggja boðið, þá skal fara eftir ákvæðum 12.—16. gr., með þeim afbrigðum, sem ráðið telur nauðsynleg.

2. Jafnskjótt sem ríki hefir verið gert slíkt tilboð, skal ráðið láta fram fara rannsókn á málavöxtum og gera tillögur um aðgerðir þær, er því virðast bestar vera og áhrifamestar eftir því sem á stendur.

3. Nú neitar-ríki, sem boðið er, að gangast undir skyldur þær, er hvíla á félögum Þjóðabandalagsins um lausn á deilum, og gripur síðan til vopna gegn einhverjum félaga þess, og skal þá beita við hann fyrirmælum 16. gr.

4. Ef tveir aðiljar, sem fengið hafa áskorun samkvæmt framan-skráðu, neita að gangast undir skyldur þær, er hvíla á félögum

Þjóðabandalagsins um lausn á deilum þeirra á milli, þá getur ráðið neytt allra ráða og gert allar þær tillögur, sem lagaðar þykja til þess að koma í veg fyrir vopnaviðskipti og til þess að jafna deiluna.

18. gr.

Sérhver milliríkjasamningur eða milliríkjaskuldbinding, sem einhver félagi Þjóðabandalagsins hér eftir gerir, skal tafarlaust skrásettur á skrifstofu þess og birtur svo fljótt sem unnt er. Enginn slíkur samningur eða skuldbinding skal vera bindandi fyrr en skráning hefir farið fram.

19. gr.

Þingið getur við og við skorað á félaga bandalagsins að taka til ihugunar af nýju milliríkjasamninga, sem ekki verður lengur fylgt, og annað ástand millipjóðaeðlis, er stofna kynni heimsfriðnum í hættu, ef það héldist óbreytt.

20. gr.

1. Félagar Þjóðabandalagsins viðurkenna það hver fyrir sig, að sáttmáli þessi nemi úr gildi allar skuldbindingar og samkomulag þeirra á meðal, sem ósamrímalegar eru fyrir mælum hans, og skuldbinda sig hátiðlega til þess að gera hér eftir enga þess konar samninga.

2. Nú hefur einhver félagi bandalagsins tekið á sig skuldbindingar ósamrímalegar fyrir mælum sáttmálans, áður en hann gekk í bandalagið, og skal hann þá tafarlaust gera ráðstafanir til þess að leysa sig undan slíkum skuldbindingum.

21. gr.

Milliríkjaskuldbindingar, slíkar sem gerðarsamningar og staðbundnar samþykktir, svo sem regla Monroes, sem miða til þess að friður haldist, eru ekki taldar ósamrímalegar nokkrum fyrir mælum sáttmála þessa.

22. gr.

1. Um meðferð á nýlendum og lendum þeim, er í styrjaldarlok hafa hætt að vera undir forræði þeirra ríkja, er áður stjórnuðu þeim og byggð eru af þjóðflokkum, sem eigi eru enn færir til sjálfstjórnar, meðan núverandi erfiðleikar haldast, skal eftir þeirri meginreglu fara, að menningarrikjum skal vera það heilög skylda, að stunda velferð og þroskun þessara þjóðflokka, og þykir hið að taka í sáttmála þenna ákvæði til tryggingar því, að skylda þessi verði efnd.

2. Bezta ráðið til þess að koma meginreglu þessari í framkvæmd er að fela forræði þessara þjóðflokka menningarrikjum, sem hæfust eru vegna velmeganar sinnar, reynslu eða hnattlegu til þess að takast þenna vanda á hendur og vilja líka gera það. Þau skulu framkvæma forræði þetta sem umboðsmenn (mandatories) Þjóðabandalagsins og í nafni þess.

3. Forræði þessu skal vera varið með ýmsum hætti, eftir þroskastigi viðkomandi þjóðflokks, hnattlegu lendunnar, fjárhagsástandi hennar og öllum öðrum svipuðum kringumstæðum.

4. Sum þjóðfélög, sem áður töldust til Tyrkjaríkis, hafa náð þeim þroska, að til bráðabirgða má viðurkenna sjálfstæði þeirra með þeim

hætti, að þau njóti ráða og aðstoðar einhvers forráðaríkis um landstjórn sína, þar til sá tími kemur, að þau mega standa algerlega á eigin fótum. Um val forráðaríkis skal í fyrstu leita óska viðkomandi þjóðfélags.

5. Aðrir þjóðflokkar, einkum þeir, er byggja Mið-Aríku, eru á því menningarstigi, að forráðaríki taki þar landstjórn alla í sínar hendur, með þeim hætti, að tryggt sé skoðanafrelsi og trúfrelsi án annara takmarka en þeirra, er þarf til viðhalds allsherjarreglu og velsæmis, enda verði engin óhæfa, svo sem þrælasala, vopnasala né áfengissala, látni við gangast. Svo skal og bannað þar að gera hervirki eða herstöðvar, hvort sem er til hernaðar á sjó eða landi, eða kenna innbornum mönnum þar vopnaburð í öðru skyni en til löggæzlu og landvarnar þags. Og loks skal öðrum félögum Þjóðabandalagsins tryggt jafnrétti um viðskipti þar og verzlun.

6. Loks eru lendur, svo sem Suðvestur-Afrika og ýmsar eyjar í Kyrrahafi austanverðu, er vegna fólksfæðar sinnar, landsmæðar, fjarlægðar frá miðstöðvum menningarinnar, nálægðar sinnar við forráðanda sinn, eða af öðrum ástæðum, verður bezt stjórnað undir lögum forráðandans, eins og óskertur hluti af landi hans, enda gildi hér og tryggingarákvæði þau, sem hér að framan greinir, í þágu hinna innbornu þjóðflokka.

7. Ávallt skal forráðandi senda ráðinu árlega skýrslu um lendur þær, sem faldar hafa verið forræði hans.

8. Ráðið skal ákveða greinilega, hvert vald, eftirlit eða hverja stjórn forráðandi skal hafa á hendi, ef ekki hefir áður verið gerður samningur um það milli félaga bandalagsins.

9. Fastri nefnd skal falið að taka við og rannsaka ársskýrslur forráðanda og að veita ráðinu leiðbeiningar um öll þau mál, er framkvæmdir á forræði þessu varða.

23. gr.

Með skirskotun til og í samræmi við milliríkjasamninga, sem nú eru í gildi, eða síðar kunna að verða gerðir, skuldbinda félagar Þjóðabandalagsins sig til þess:

a) Að gera sitt til að koma á og halda uppi sémilegum og mannúðlegum vinnukjörum, jafnt handa konum og körlum sem börnum í landi sínu, svo og í öllum löndum, er þau hafa verzlunarsambönd við og iðnaðar, og að koma upp og halda við í þessu skyni nauðsynlegum milliríkjastofnunum.

b) Að tryggja innbornum þjóðflokkum í lendum þeim, sem faldar eru stjórn þeirra, réttláta meðferð.

c) Að fela Þjóðabandalaginu almennt eftirlit með samningum varðandi sölu kvenna og barna, verzlun með opíum og önnur hættuleg lyf.

d) Að fela Þjóðabandalaginu almennt eftirlit með verzlun hergagna við lönd, þar sem eftirlit með slíkri verzlun er óhjákvæmilegt vegna almennings hagsmuna.

e) Að gera nauðsynlegar ráðstafanir til tryggingar og viðhalds samgöngufrelsi og farfrelsi og sanngjörnum verzlunarskiptum milli allra félaga bandalagsins, þó svo, að taka skal til greina nauðsynjar þeirra héraða, sem harðast hafa orðið úti í ófriðnum 1914—1918.

f) Að reyna eftir megni að gera ráðstafanir millipjóðaeðlis til þess að stemma stigu fyrir sjúkdómum og hafa gæzlu á þeim.

24. gr.

1. Allar millipjóðaskrifstofur, sem þegar hafa verið settar á fót samkvæmt samningum margra ríkja, skulu faldar stjórn Þjóðabandalagsins, enda samþykki aðiljar það. Allar slíkar skrifstofur milliríkjaeðlis og allar nefndir, er fara skulu með millipjóðaeðli, og hér eftir verða settar á stofn, skulu vera undir stjórn bandalagsins.

2. Skrifstofa bandalagsins skal, svo framarlega sem aðiljar æskja þess og ráðið samþykkir það, safna og útbýta þörfum upplýsingum og láta í té nauðsynlega eða æskilega aðstoð við meðferð mála, er varða milliríkjaeðli og skipað er með milliríkjasamningum, en ekki hafa verið falin milliríkjaskrifstofum eða nefndum.

3. Ráðið getur ákveðið að telja allan kostnað af skrifstofum eða nefndum, sem faldar eru stjórn Þjóðabandalagsins, til kostnaðar af skrifstofu sinni.

25. gr.

Félagar Þjóðabandalagsins eru sammála um að hvetja til og styðja stofnun og samvinnu Rauða kross félaga, er menn koma á fót sjálfviljugir í hverju einstöku landi og fengið hafa lögmæta viðurkenningu, enda hafi félög þessi það markmið, að stemma stigu fyrir sjúkdómum og lina þjáningar á jörðinni.

26. gr.

1. Breytingar á sáttmála þessum ganga í gildi, jafnskjótt er þeir félagar Þjóðabandalagsins, sem sæti eiga í ráðinu, og meiri hluti þeirra bandalags félaga, sem sæti eiga á þinginu, hafa staðfest þær.

2. Sérhverjum félaga Þjóðabandalagsins er rétt að synja staðfestingur á breytingum á sáttmálanum, en þá eru þeir úr bandalaginu.

I. Viðauki við sáttmálann:

Upprunalegir félagar Þjóðabandalagsins, er ritað hafa undir friðar-samningana:

Bandaríki Ameríku.	Hedjas.
Belgía.	Honduras.
Bólívía.	Ítalía.
Brasilía.	Japan.
Bretaveldi:	Libería.
Kanada.	Nicaragua.
Ástralía.	Panama.
Suður-Afríka.	Peru.
Nýja-Sjáland.	Pólland.
Indland.	Portúgal.
Kína.	Rúmenía.
Kúba.	Serbneska- Kroatíska-
Equador.	Slovenska-ríkið.
Frakkland.	Siam.
Grikkland.	Tjekko-Slovakía.
Guatemala.	Uruguay.
Haití.	

Ríki, sem boðið er að ganga að sáttmálanum:

Argentína.	Holland.
Chile.	Persaland.
Kolumbía.	Salvador.
Danmörk.	Svíþjóð.
Spánn.	Svissland.
Noregur.	Venesuela.
Paraguay.	

II. Viðauki:

Fyrsti framkvæmdarstjóri Þjóðabandalagsins:

Hon. Sir Eric Drummond, K. C., M. G. C. B.

Efnisyfirlit.

I. KAFLI

Skipti ríkja og friðarráðstafanir fram til styrjaldarinnar 1914.

1. gr. Nokkrar athugasemdir um skipti ríkja og samvinnu til 1914 1—6
I. Orsakir styrjalda 6—7. — II. Viðskipti þjóðfélaga í öndverðu. Myndun ríkja 1—2. — III. Viðkynning og verzlun milli ríkja, ríkin í fornöld, miðaldir, lénsríki og kirkja, siðaskiptin, upphaf þjóðaréttar, Vínarfundurinn, milliríkjasamningar á 19. öld og til 1914 2—6.
2. gr. Hugmyndir manna um ævarandi frið milli ríkja og uppástungur til að tryggja hann 6—12
I. Orsakir styrjalda 6—7. — II. Hugmyndir manna og tillögur um ævarandi frið (Pierre Dubois, Podiebrad konungur í Bæheimi, Páll páfi II., Francisco Suarez, Sully, Frederic Cruse, Leibnitz, William Penn, Saint-Pierre, Jeremy Bentham, Immanuel Kant), friðarhreyfingin um aldamótin 1900 og til 1914 7—12.

II. KAFLI

Upphaf Þjóðabandalagsins og eðli.

3. gr. Hvernig sáttmáli Þjóðabandalagsins varð til . 13—16
I. Friðarhreyfingin og hugmyndin um Þjóðabandalag, meðan stríðið 1914—1918 stóð, 13—14. — II. Friðarþingið í París 1919 og sáttmálagerð Þjóðabandalagsins 14—16.
4. gr. Almenn greinargerð um sáttmála Þjóðabandalagsins 16—24
I. Frumtextar sáttmálans 16. — II. Nafn sáttmálans og nafn Þjóðabandalagsins 16—17. — III. Höfuðefni sáttmálans 17. — IV. Breytingar á sáttmálanum 17—21. V. Skýringar á sáttmálanum. 1. Skýringarreglur 21. 2. Hver geti skýrt hann bindandi 21—22. — VI. Þýðing sáttmálans: 1. Fyrir upphaflega stofnendur bandalagsins 22. 2. Fyrir Miðveldin 22—23. 3. Fyrir siðari meðlimi bandalagsins 23—24.

III. KAFLI

Meðlimir Þjóðabandalagsins.

6. gr. Almennar athugasemdir 29—33
 I. Hugmyndin um að gera Þjóðabandalagið sem viðtækast 29—30. — II. Þjóðabandalagið og ríki utan þess. 1. Þátttaka þeirra i störfum þess 30—31. 2. Verkun ráðstafana Þjóðabandalagsins á hagsmuni aðilja utan þess 31—33. 3. Danzig o. fl. 33.
7. gr. Hverir eru og hverir geta orðið meðlimir Þjóðabandalagsins 34—48
 I. Skipting félaga Þjóðabandalagsins 34. — II. Greining hinna upphaflegu meðlima bandalagsins. 1. Þátttakendur i friðarsamningunum 1919 34—36. 2. Þeir, er boðin var innganga i bandalagið, 36—38. III. Siðari meðlimir Þjóðabandalagsins og inntöku-skilyrði þeirra. 1. Ríki — hjálendur, nýlendur 38. a) Ríki 38—42. b) Hjálendur, nýlendur 42. 2. Trygging fyrir vilja umsækjanda til að fullnægja milliríkjaskuldbindingum sínum 42—43. 3. Herbúnaður 43—44. 4. Umsókn 44. 5. Aðferðin við inntöku nýrra félaga 44—45. — IV. Siðari meðlimir Þjóðabandalagsins taldir 45. — V. Tillög þeirra 1933 45—47. — VI. Ríki utan bandalagsins 47—48.
8. gr. Réttindi og skyldur félaga Þjóðabandalagsins 49—55
 I. Almennar athugasemdir 49. — II. Réttindi: A. Þátttaka i störfum bandalagsins (þing, ráð, vinnumála-deild. Haagdómurinn) 49. B. Réttur til verndar o. s. frv. af hálfu bandalagsins (landamærahelgi, réttur eftir 11. gr., réttindi eftir 12., 13., 15.—17. gr., réttur til liðsinnis i ýmsum efnum, réttur til að fá samninga skrásetta) 49—51. — III. Skyldur almennt 51—52. A. Skyldur til þátttöku i störfum Þjóðabandalagsins 52. B. Tillagsskylda 52. — C. Skyldur varðandi friðarmálin o. fl. (takmörkun herbúnaðar, skyldur samkvæmt 10. gr. sáttm., skyldur samkv. 12., 13., 15. og 17. gr. hans, skyldur eftir 16. gr., 18.—21. gr. og 23. gr.) 52—55.
9. gr. Með hverjum hætti aðili fer úr Þjóðabandalaginu 55—62
 I. Yfirlit 55. — II. Með hvaða hætti aðili fer úr Þjóðabandalaginu 55—56. 1. Úrsögn 56—57. Efndir skyldna, er á aðilja hvila. a) Gagnvart einstökum ríkjum 57—58. b) Skyldur samkvæmt sáttmálanum 58—59. 2. Burtför vegna breytinga á sáttmálanum 59. 3. Brottrekstur úr Þjóðabandalaginu 59. — III. Verkanir burtfarar úr Þjóðabandalaginu 60—61. — IV. Burtför úr Þjóðabandalaginu af öðrum ástæðum 61—62.

IV. KAFLI

Stofnanir og starfsmenn Þjóðabandalagsins.

10. gr. Almennar athugasemdir 63— 68
 I. Heimilisfang Þjóðabandalagsins. 1. Genf heimili Þjóðabandalagsins 63. 2. Breytingar á því 63. 3. Friðhelgi og skaltfrelsi eigna Þjóðabandalagsins 63—64. — II. Forréttindi starfsmanna Þjóðabandalagsins. Greining þeirra. a) Fulltrúar félaga bandalagsins 64—65. b) Starfsmenn Þjóðabandalagsins 65. 1. Staða þeirra á heimili þess og greining þeirra 65—66. 2. Staða þeirra annarstaðar 66. — III. Jafnrétti karla og kvenna til að fá stöður hjá Þjóðabandalaginu 66—67. — IV. Jafnrétti þjóðerna til sama 67. V. Greining stofnana Þjóðabandalagsins 67—68.
11. gr. Þing Þjóðabandalagsins 68— 80
 I. Þing bandalagsins og ráð 68. — II. Samkomur þingsins. 1. Þingsókn 68—69. 2. Þingstaður 69. 3. Samkomutími 69—70. — IV. Þingsköp. 1. Forseti þingsins 70. 2. Málaskrá þingsins 70. 3. Nefndir þess 71—72. 4. Ræður 72. 5. Þingmálið 72. 6. Reglan um einróma samþykki þingsins 72—73. Undantekningar frá henni: A. Samkvæmt sáttmálanum 73—74. B. Samkvæmt öðrum heimildum 74—76. Atkvæðagreiðsla 76—77. 7. Gerðabók 77—78. — IV. Verkahringur þingsins. 1. Mál tiltekin í sáttmálanum 78. 2. Verkefni þings og ráðs 78—80.
12. gr. Ráð Þjóðabandalagsins 80— 95
 I. Almennar athugasemdir 80—81. — II. Skipun ráðsins. 1. Föstu sætin í ráðinu 81—83. 2. Lausu sætin 83—85. 3. Sæti í ráðinu samkvæmt 5. mgr. 4. gr. 85—86. III. Þingsköp. 1. Þingsókn 86. 2. Samkomur 86—87. 3. Samkomustaður ráðsins 87. 4. Forsetadæmi á fundum ráðsins 87. 5. Málaskrá 87. 6. Nefndir 87—88. 7. Fundahöld 88. 8. Einróma samþykki til ályktana 88. Undantekningar: A. Samkvæmt sáttmálanum 88—89. B. Samkvæmt öðrum heimildum 89—91. 9. Atkvæðagreiðsla 91. — IV. Verkahringur ráðsins 91—92. A. Störf, er varða skipulag og starfsreglur Þjóðabandalagsins 92—93. B. Störf, er varða annars beinlínis framkvæmd á verkefnum bandalagsins 93. 1. Friðarmálin 93—94. 2. Önnur störf 94—95.
13. gr. Skrifstofa Þjóðabandalagsins (the permanent secretariat) 95—105
 I. Almennar athugasemdir 95—96. — II. Framkvæmdarstjórnin. 1. Skipun og lausn frá embætti

96. 2. Störf hans 96—97. — III. Aðrir starfsmenn.
 1. Réttarstaða starfsmanna bandalagsins almennt 98—99. 2. Starfsmannadómur 99—100. — IV. Greining starfsmanna skrifstofunnar 100. — V. Deildaskipting skrifstofunnar 100—104. — VI. Bókaútgáfa 104. — VII. Athugasemdir 104—105.
14. gr. Hjálparstofnanir Þjóðabandalagsins 105—113
 I. Almennt 105. — II. Hinar svo nefndu „teknisku“ stofnanir Þjóðabandalagsins. A. Þjóðhags- og fjármálastofnunin 105—106. 1. Fjármáladeildin 106. Einstök mál, er hún hefur sérstaklega unnið að 106—108. 2. Þjóðhagsdeildin 108. 3. Ráðgjafarnefnd 108. B. Samgöngumálastofnunin 108—109. — 1. Samgöngumálastofnan 108—109. 2. Ráðgjafarnefnd 109. — C. Heilbrigðismálastofnunin 109—110. 1. Ráðgjafarnefnd 110. 2. Heilbrigðismálastofnun 110. — III. Fastar ráðgjafarnefndir 110. A. Hermálanefnd 110—111. B. Mandatanefndin 111. C. Alþjóðanefnd til eflingar andlegri samvinnu 111—112. D. Ráðgjafarnefnd til verndar börnum og unglingum 112. E. Óþjófnefnd 112. F. Önnur óþjófnefnd 112. G. Eftirlitsnefnd fjármála bandalagsins 112—113. H. Niðurfjöfnunarnefnd 113. — IV. Timabundnar ráðgjafarnefndir 113. — V. Framkvæmdarstofnanir 113.
15. gr. Vinnumálastofnunin 113—121
 I. Almennt um starfsvið vinnumálastofnunarinnar 113—114. — II. Staða vinnumálastofnunar 114—115. — III. Meðlimir vinnumálastofnunar 115—116. — IV. Heimkynni hennar o. fl. 116. — V. Stjórn og starfshættir vinnumálastofnunar 116—121. A. Vinnumálaþingið 116—118. B. Vinnumálaráðið 118—119. C. Vinnumálaskrifstofan 119—121.
16. gr. Fasti milliríkjadómurinn í Haag 122—134
 I. 1. Gerðardómur í Haag 122. 2. Stofnun fasta milliríkjadómsins í Haag 122—123. — II. Skipulag dómsins. 1. Heimili hans 123. 2. Dómdatalan 123—124. 3. Skipun dómenda 124. 4. a. Almenn dómaraskilyrði 124—125. b. Skilyrði til að mega dæma einstök mál 125. 5. Afsetning dómara 125. 6. Hlunnindi dómara 125. 7. Samkomur dómsins 126. 8. Starfsreglur og forsetakjör. Dómarafjöldi í hverju máli 126. 9. Skrifstofa dómsins 126—127. 10. Fjármál dómsins 127. — III. Valdsvið dómsins. A. Úrskurður um málsmeðferð 127. B. Dómur um efni máls. a. Hver getur verið aðili 127—128. b. Málsefnið. Heimild frá aðilja 128—130. c. Hvað dómstóllinn geti sett í dóm sinn 130. C. Álit 130—131. D. Bráðabirgðaurðurir 131. E.

Nefning gerðarmanna 131. — Meðferð mála í Haag-dómi. Mál til að fá álit dómsins 131—132. 1. Þingmálið 132. 2. Krafa um fyrirtöku máls 132. 3. Málflutningur 132—133. 4. Dómsuppkvaðning 133. 5. Endurskoðun dóms 133—134.

17. gr. Fjárreiður Þjóðabandalagsins 134—141
 I. Almennar athugasemdir 134—135. — II. Fjárhagsáætlun. 1. Hvernig gerð 135—136. 2. Samþykkt fjárhagsáætlunar 136. — III. Skipting áætlunar 1. Tekjur. Tillög félaga 137—139. 2. Gjöldin. Rekstrarsjóður 139—140. — IV. Þýðing fjárhagsáætlunar 140. — V. Endurskoðun 140—141. VI. Eignameðferð 141.

V. KAFLI

Verkefni Þjóðabandalagsins.

18. gr. Yfirlit 142—144
 I. Starfsemi í þágu friðar 142—143. II.—VIII. Önnur starfsemi 143—144.
19. gr. Takmörkun herbúnaðar o. fl. 144—152
 I. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. sáttmálans 144. — II. Fordæming ófriðar 144—145. III. Ákvæði 8. gr. sáttmálans um takmörkun herbúnaðar. 1. Takmörkun eftir 1. mgr. 8. gr. 145—147. 2. Tillögur um takmörkun herbúnaðar eftir 2. mgr. 8. gr. 147—149. 3. Samþykki aðilja á takmörkun herbúnaðar 149—150. 4. Framkvæmdir á takmörkun herbúnaðar 150. — IV. Upplýsingar um herbúnað 150—151. — V. Hergagnagerð einstakra manna 151. — VI. Hergagnaverzlun 151—152.
20. gr. Aðgerðir eftir 10. gr. sáttmálans 152—157
 I. Efni 10. gr. 152. — II. 1. Hverir hafi rétt og skyldu eftir 10. gr. 152—152. 2. Hvenær réttur og skylda koma til framkvæmda 153—154. 3. Landamærahelgi og pólitískt sjálfstæði 154—155. 4. Árás utan að 155—156. 5. Hverskonar árás, ógnun um árás 156—157.
21. gr. Aðgerðir samkvæmt 11. gr. sáttmálans 157—161
 I. Efni 1. og 2. mgr. 11. gr. 157—158. — II. Samband 11. gr. við ýmsar aðrar greinar sáttmálans 158—159. — III. Aðgerðir ráðsins eftir 11. gr. 159. a) Ef ófriður er hafinn eða yfirvofandi 160—161. b) Ef eigi er yfirvofandi eða byrjaður ófriður 161.
22. gr. Tilraunir til að jafna deilur með gerð, dómi eða sætt 162—174
 I. Leiðir til að leysa deilur (12., 13., 15. og 17. gr.

- sáttmálans) 162. 1. Gerð, dómur, meðferð ráðsins 162—163. 2. Aðrar leiðir 163—164. — II. Mál fyrir gerð eða í dómi. 1. Ákvæði um dóm 164—165. 2.—3. Hvaða mál 165. 4. Munur á dómi og gerð 165—166. 5. Stjórnir reyni fyrst að jafna mál með sér 166. 6. Fullnusta gerðar eða dóms 166—167. — III. Meðferð máls í ráði Þjóðabandalagsins. 1. Hvaða mál 167—168. 2. Réttur aðilja til að koma máli fyrir ráðið 168—169. 3. Sátt fyrir ráðinu 169. 4. Málalok án sátta 169—171. 5. Málsmeðferð á þingi bandalagsins 171—172. — IV. Ef annarhvor aðilja eða báðir eru utan bandalagsins 172—174.
23. gr. Afskipti Þjóðabandalagsins af milliríkjasamningum 174—181
- I. Almennt 174. — II. Skrásetning og birting milliríkjasamninga 174. 1. Hvaða aðiljar eigi að láta skrá samninga sína 174—175. 2. Hvaða samninga á að skrásetja 175—176. 3. Hvenær skráning skuli fram fara 176. 4. Þýðing óskrásetts samnings 176—177. — III. Endurskoðun samninga 177—178. — IV. Afnáms samninga, ósamrímánlegra sáttmálanum 178. 1. Hverir ekki séu það, Monroe-reglan 178—179. 2. Afnáms samninga 179—180. V. XIII. kafli Versailles-samningsins 180—181.
24. gr. Ráðstafanir til að bæla niður styrjöld 181—188
- I. 1. Styrjöld leyfð eftir sáttmálanum 181. 2. Hvenær réttmæt til að bæla niður aðra styrjöld 181—183. II. Ráðstafanir eftir 1. og 2. mgr. 16. gr. sáttm. 183—184. — III. Í hverju ráðstafanir eftir 1. mgr. 16. gr. eru fólgnar 184—187. — IV. Viðskiptabann hernaðarráðstafanir 187—188. — V. Styrkur samkvæmt 3. mgr. 16. gr. 188. — VI. Ráðstafanir til að lið bandalagsins komist óhindrað um land félaga 188. — VII. Brottvikning eftir 4. mgr. 16. gr. 188.
25. gr. Starfsemi í þágu mannúðar- og menningarmála 189—198
- I. Vinnumálstarfsemin 189. — II. Starfsemi til verndar og þroska óþroskuðum mannfélögum. A. Vernd eftir b-lið 23. gr. sáttmálans 189. B. Mandötin. 1. Upphaf mandatanna 189—190. 2. Skipting mandatanna 190. A-mandöt 190—191. B-mandöt 191. C-mandöt 191—192. 3. Mandatasamningarnir 192. 4. Fullveldi yfir mandötunum 192—193. 5. Á mandatar að vera í Þjóðabandalaginu? 193. 6. Eftirlit Þjóðabandalagsins 193—194. — III. Verndun minnihluta í ýmsum löndum 194—195. — IV. Starfsemi í þarfir sjúkra og særðra 195. —

- V. Starfsemi í þarfir flóttamanna, herfanga, til hjálpar í hallærum og í fjármálavandræðum 196—197. — VI. Verndun kvenna og barna. Þrælahald 197—198. — VII. Eftirlit með sölu og framleiðslu opíums og annara hættulegra lyfja 198.
26. gr. Starfsemi vegna heilbrigðismála, fjárhagsmála, samgöngumála o. fl. 198—204
- I. Heilbrigðismálin 198—199. — II. Fjármálastarfsemin 199—200. — III. Samgöngumál 200—201. — IV. Eftirlit með samningagerðum milli ríkja 201. — V. Stjórn milliríkjastofnana 201—202. — VI. Starfsemi í þágu andlegrar menningar og starfsemi á því sviði 203—204. — VII. Ýms framkvæmdarstörf 204.
-
- I. kap. friðarsamninga í Versailles 28. júní 1919
(íslenzk þýðing) 205—214