

ANNOUNCEMENT

We are very pleased to announce that Professor J. P. A. François, Secretary-General of the Permanent Court of Arbitration, Member of the United Nations International Law Commission and till now Legal Adviser to the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, has accepted to join the Board of Editors. He did, however, not take part in the preparation of this issue. BOARD OF EDITORS

GROTIUS EN DE NEUTRALITEIT

door

Mr. H. FORTUIN *

I

Ten aanzien van de beschouwingen over recht laten zich, uiteraard naast andere opvattingen van velerlei kleur, de ganse geschiedenis door twee stromingen onderscheiden, die steeds diametraal tegenover elkander hebben gestaan. Enerzijds degenen, die slechts zien naar hetgeen als praktisch, positief recht geldt, speciaal gebaseerd op de nuttigheid; anderzijds zij, voor wie het positieve recht slechts kleur en leven kan krijgen, indien het steunt op de gerechtigheid, die ons, mensen, gebiedend regelen voorschrijft. Wil men deze tegenstelling in twee woorden uitdrukken, dan zou men kunnen spreken van de utilisten tegenover de idealisten.

Boeiend is al terstond de, door Cicero ten tonele gevoerde, figuur van de in 155 vóór Christus in Rome optredende sceptische filosoof Carneades, van wie geen geschriften over zijn, doch wiens opvattingen ons bekend zijn uit de geschriften van Cicero of via deze uit de werken van anderen als Lactantius en Augustinus. Voor Carneades is kort en goed de nuttigheid de bron van alle recht. „Carneadis summa disputationis haec fuit: Iura sibi homines pro utilitate sanxisse, scilicet varia pro moribus; et apud eosdem pro temporibus saepe mutata; ius autem naturale esse nullum. Omnes et homines et alias animantes ad utilitates suas natura ducente ferri; proinde aut nullam esse iustitiam; aut si sit aliqua, summam esse stultitiam, quoniam sibi noceret alienis commodis consulens.”¹ Tegenover hem nu houdt Cicero staande, dat niet de nuttigheid, maar de natuur de bron is van recht en gerechtigheid. Voor Cicero is er één eeuwige, onveranderlijke wet, overal en te allen tijde, voor allen gelijkelijk geldende en uitgevaardigd door God, en zo is er ook één dwingend recht, geldend voor alle

* Dr. Fortuin is Secretary of the Amsterdam Chamber of Commerce. His principal publications are: a thesis “La question caréenne; une différence moderne de droit international” (1925), a book “De natuurrechtelijke grondslagen van De Groot's volkenrecht” (The principles of natural law in Grotius' *De iure belli ac pacis*) (1946) and papers on the works of Grotius, Rhine navigation law, constitutional and administrative law in different periodicals. B.o.E.

¹ Zie Lactantius (± 300), *Divinae Institutiones*, V, 16, te vinden in M. Tullii Ciceronis *De re publica quae supersunt ex primaria editione Angeli Maii*, Parisiis 1823, p. 162.

mensen en voor alle staten, geschreven in de harten der mensen, hen verplichtend het goede te doen en het kwade te laten. Wij hebben goed te bedenken „nos ad iustitiam esse natos neque opinione sed natura constitutum esse ius”¹.

In de zestiende eeuw heet de tegenstelling Machiavelli–Vitoria. In Machiavelli's „Il Principe” (1513) wordt ons – om welke redenen dan ook – de cynische leer verkondigd, dat de vorst te zorgen heeft voor orde, veiligheid en rust in de staat en dat hij zich daartoe bedienen moet van alle middelen, die tot deze doeleinden dienstig zijn. Zo moet men volgens hem niet uit het oog verliezen, dat men of de mensen voor zich moet winnen of zich van hen moet ontdoen, terwijl al wie zich meester maakt van een stad, die gewend was haar vrijheid te genieten en haar niet vernietigt, er op rekenen moet door haar vernietigd te worden².

Hoe verkwikkend doet tegenover deze leer, die geen gebondenheid kent aan zedelijke en godsdienstige normen, de figuur aan van de hoogleraar te Salamanca Francisco de Vitoria (1480-1546). Hij geeft kloek en bondig de rechten en plichten aan van de inboorlingen tegenover vreemde indringers en de rechten en plichten van Spanje tegenover de bewoners van Amerika. Hij verklaart nadrukkelijk – en Grotius zal hem volgen –, dat, wil er een rechtvaardige oorzaak voor een oorlog zijn, zij, die worden aangevallen, een misdrijf moeten hebben begaan, dat de aanval, waarvan zij het lijdend voorwerp zijn, rechtvaardigt. Niet het belang staat bij hem voorop, maar de gerechtigheid³.

De zeventiende eeuw heeft ons – Van Vollenhoven wees daarop – als de twee polen van deze controverse gegeven Grotius en Hobbes. Maar wanneer Grotius zijn juridische werken schrijft, zijn de grote geschriften van de vijf jaren oudere Engelsman nog bij lange niet verschenen. Bovendien verblijft de grote Nederlander in zijn *De iure belli ac pacis* (1625) vrijwel geheel in de Bijbelse en de klassieke wereld. Grotius kiest zich dan ook in de *Prolegomena* van zijn grote werk als tegenstander de hier reeds genoemde *Carneades*. Volgens laatstgenoemde, aldus De Groot, bestaat er geen natuurrecht, daar zowel de mensen als de andere levende wezens gedreven worden tot hetgeen hun van nut is en „iustitia” dan ook niet bestaat, tenzij als opperste „stultitia”. Volgens

¹ Cicero, *De legibus*, te vinden in *M. Tullii Ciceronis Opera Omnia ex recensione Io. Aug. Ernesti qui et notas suas adiecit voluminis quarti pars secunda*, Halis Saxonum 1776, Liber I, caput 10, § 28, p. 751; zie ook *De re Publica* III, 22, o.c., p. 170, te vinden bij Lactantius, *Div. Inst.*, VI, 8; vgl. R. W. en A. J. Carlyle, *A history of political mediaeval theory in the west*, vol. I, *A history of political theory from the Roman lawyers of the second century to the political writers of the ninth*, by A. J. Carlyle, Edinburgh-London 1903, pp. 5 en 55.

² Zie Machiavel, *Le prince*, traduction Guiraudet, Paris 1928, pp. 16 en 37.

³ Zie Francisci de Victoria, *De Indis et de iure belli*, edited by Ernest Nys, Washington 1917. Vgl. de inleiding van Ernest Nys, o.c., p. 40, en C. van Vollenhoven, *Grotius and Geneva*, in *Mr C. van Vollenhoven's Verspreide Geschriften*, eerste deel, Haarlem 1934, p. 407 vlg.

Grotius bestaat er nu juist wel een „iustitia”; er is één algemeen recht, geldende voor alle mensen. De bron van dit recht is de „appetitus societatis”, de „societatis custodia”, waaruit voortvloeien het zich onthouden van wat van een ander is, herstel van toegebrachte schade, de verplichting tot het nakomen van zijn beloften, het opleggen van de verdiende straf. Kernachtig was dit reeds aangegeven in de aanhef van zijn in 1609 gepubliceerde beroemde brochure over de vrije zee: „Error est non minus vetus quam pestilens, quo multi mortales, ii autem maxime qui plurimum vi atque opibus valent, persuadent sibi, aut, quod verius puto, persuadere conantur, iustum atque iniustum non suapte natura, sed hominum inani quadam opinione atque consuetudine distinguunt”¹.

Hiermede hangt ten nauwste samen Grotius' opvatting van de menselijke gemeenschap, van de stoïsche wereldgemeenschap van alle mensen, waar niet, zoals Hobbes opnieuw zal leren, de een de ander een wolf is, maar waar allen met elkaar geroepen zijn tot één doel: een samenleving, die gebaseerd is op de gerechtigheid. Al in zijn *De iure praedae* – overgenomen in *De iure belli ac pacis* – wijst Grotius er op, dat volgens Solon die staat gelukkig zal zijn, waarin ieder het onrecht, dat een ander is aangedaan, als het zijne zal beschouwen. Mochten, zo heet het verder, ook al andere banden ontbreken, zo maken toch de eenheid en de natuurlijke gemeenschap van het gehele mensdom, dat kwaad, dat anderen is aangedaan, ook ons treft. En tevoren had Grotius reeds Seneca aangehaald, die gezegd heeft, dat eigen veiligheid slechts mogelijk is, als men die van een ander eerbiedigt. Hier, aldus Grotius, heeft men die verwantschap aller mensen, dat wereldburgerschap, dat de oude wijsgeren ons zo herhaaldelijk en welsprekend aanprijzen, vooral de Stoïcijnen, bij wie ook Cicero zich aansluit. Deze gedachten, reeds voorkomend in zijn jeugdwerk, vinden we door het gehele „magnum opus” van Grotius heen. Dat ook die allen en alles omvattende gemeenschap door rechtsregelen wordt beheerst, wordt in de *Prolegomena* van *De iure belli ac pacis* nadrukkelijk verklaard; daar wordt gezegd, dat, „si nulla est communitas quae sine iure conservari possit, certe et illa quae genus humanum aut populos complures inter se colligat, iure indiget”.

Voor Grotius behoren tot die wereldgemeenschap niet alleen de

¹ Zie Hugonis Grotii *De iure belli ac pacis*, *Prolegomena* §§ 5, 6 en 8, editio P. C. Molhuysen, Leiden 1919, pp. 4-6. Een en ander is uitvoerig uiteengezet in: H. Fortuin, *De natuurrechtelijke grondslagen van De Groot's volkenrecht*, Den Haag 1946, vooral de hoofdstukken II en XII. Zie voorts Hugonis Grotii, *Mare Liberum*, sive *De iure, quod Batavis competit ad Indicana Commercium*, *Dissertatio*, te vinden achter in de editie Amsterdam 1720 van *De iure belli ac pacis*, p. 1. *De Mare Liberum* vormt in hoofdzaak het twaalfde hoofdstuk van zijn eind 1604 of 1605 – Grotius was toen 21 jaar – gereed gekomen *De iure praedae commentarius*, voor het eerst gepubliceerd door Dr H. G. Hamaker in 1868.

burgers, maar alle groeperingen, ook de staten. Voor Grotius zijn allen aan rechtsvoorschriften gebonden, de burgers even goed als de staten. Voor Grotius mogen staten evenmin een misdaad begaan als burgers en is voor hen dan ook een statenstrafrecht even natuurlijk en onmisbaar als een strafrecht voor de burgers. De zorg „ne societas humana violetur, hoc vero iustitiae proprium est”¹.

En tegenover Grotius Hobbes. Deze ontkent, dat de mens van nature enige aanleg zou hebben tot een leven in gemeenschap; de enige neiging, die volgens hem de mens van nature bezit, is de zucht naar zelfbehoud. Zo is de staat noodzakelijk ter beteugeling van de onderdanen. De overheid zelf kan echter geen onrecht doen, is volkomen soeverein. Internationale plichten, die de staten binden, bestaan niet en kunnen niet bestaan, zodat ook staten geen misdrijven kunnen begaan.

Zo is de hier behandelde tegenstelling uitgelopen op die tussen statengemeenschap enerzijds en staten-anarchie aan de andere kant. Terecht vraagt Van Vollenhoven, of hij geen gelijk heeft, wanneer hij zegt, dat onze tijd geheel familiaar is met dit dilemma. Hij wijst er op, dat dit het dilemma is van 1919, dat het dit jaar in jaar uit op de vergaderingen van de Volkenbond in Genève was. Het is het probleem in 1945 even goed als in de bijeenkomsten van de Verenigde Naties tot heden toe. En alweer terecht merkt Van Vollenhoven op, dat van de ontkenning van dit dilemma de politieke toestand van de wereld afhangt².

II

Uit het voorgaande is al wel duidelijk gebleken, dat de aldaar beschreven tegenstelling juist bij het verschijnsel neutraliteit in alle

¹ De iure praedae, C. VI, p. 60, en De iure belli ac pacis, I, 5, 2 : 1, p. 123; De iure praedae, C. II, p. 13; De iure belli ac pacis, Prol. 23, p. 10, en Prol. 44, p. 16. Philippe Meylan, hoogleraar te Lausanne, vraagt in zijn bespreking van Fortuin's in noot 1, p. 123 genoemd werk in Erasmus 1947, pp. 303-307, waarom toch de logische volgorde wordt omgekeerd, doordat het bestaan van één universeel recht wordt behandeld vóór dat van de „societas humana”. Uiteraard kan men zich dit afvragen, doch als ik het wel zie, staat bij Grotius' De iure belli ac pacis dat universele recht voorop en begint hij daar ook mee, al is het dan niet logisch; vgl. M. Bourquin, Grotius et les tendances actuelles du droit international, Revue de droit international et de législation comparée, 3^{me} série, tome VII (1926), p. 90, die er op wijst, dat „le monde, aux yeux de Grotius, n'est pas un simple agglomérat de souverainetés distinctes, mais qu'il y découvre une société universelle, une société du genre humain et que, bien qu'il ne s'attarde guère à développer cette affirmation, on ne peut contester cependant qu'elle circule, comme un postulat, d'un bout à l'autre du De iure belli ac pacis”.

² Zie Fred. Sassen, Geschiedenis van de nieuwere wijsbegeerte tot Kant, 2e druk, Antwerpen-Nijmegen 1946, p. 141 vlg.; Van Vollenhoven, Grotius and Geneva, Verspreide Geschriften, I, pp. 418-419. In de Lotuszaak (1927) heeft het Permanente Hof van Internationale Justitie uitdrukkelijk gesproken van het internationale recht, zoals het wordt toegepast tussen alle volken, behorende tot de gemeenschap van staten; zie G. Schwarzenberger, International Law, vol. I, London 1945, p. 7.

scherpte naar voren moet komen. En het is eveneens al te zien uit hetgeen over Grotius' opvattingen hier naar voren is gebracht, dat hij een bepaalde instelling ten opzichte van die neutraliteit moet hebben. Men kan zelfs nog verder gaan. Bij alle idealisme, Grotius eigen, is hij steeds een groot realist gebleven, man met ongeëvenaarde feitenkennis, maar veelal ook met scherpe blik op de realiteit. En zo zal later blijken, dat ook bij hemzelf iets van die tegenstelling is te vinden, die wel onvermijdelijk tot uiting moest komen. Dat neemt echter niet weg, dat de algemene beginselen, zoals die in het kort zijn aangegeven, domineren, door zijn ganse werk heen. Het behoort tot het fundament van de grote Grotius, het behoort niet alleen bij de geleerde, maar in niet mindere mate ook bij de bezielde mens, die Grotius was. Voor hem is er één grote wereldgemeenschap, omvattende alle mensen en alle staten. Voor allen geldt één algemeen recht, even goed voor de staten als voor de enkele persoon. En zoals het tegengaan van onrecht, aan een persoon gepleegd, een ieder aangaat, zo gaat elke staat in de wereld het onrecht aan, door wie ook gepleegd. Wanneer nu statenonrecht elke staat ter harte behoort te gaan, dan is het wel mogelijk, dat een staat de onrechtmatig aangevallen staat niet te hulp snelt noch zich geroepen voelt, b.v. door gebrek aan kracht, tot een strafactie over te gaan of aan een strafactie mee te doen, maar hij kan noch mag zich onzijdig, neutraal gedragen. Dat wil dus zeggen, dat degene, die zich afzijdig houdt, niets mag doen, wat de overtreder kan begunstigen, noch iets, wat degene, die rechtmatig krijg voert, kan belemmeren. „... eorum qui a bello abstinent officium est nihil facere quo validior fiat is, qui improbam fovet causam, aut quo iustum bellum gerentis motus impediuntur”, aldus heet het in zijn grote werk in het derde boek, aangevende de regelen voor de krijgvoering, in hoofdstuk 17, dat gewijd is aan hen „qui in bello medii sunt”¹.

Van Vollenhoven wijst er op, dat wanneer in Januari 1691 de koning-stadhouder uit Engeland overkomt om zijn grote Haagse statenconferentie op te zwepen en aan te vuren tegen de staatsgeweldenaar van die dagen, het Frankrijk van Lodewijk de Veertiende, hij zijn werk niet voelt als vechterij, maar als een oorlog, die misdaad keert, een executie-oorlog, een rechtvaardige, een vrome, een Grotius-oorlog. En wanneer op 13 Maart 1815 de mogendheden te Wenen de uit Elba losgebroken Napoleon proclameren tot een rustverstoorder van de wereld, die rechteloos is en door allen moet worden opgejaagd, dan voelen zij hun Waterloo-werk als een executie-oorlog, een rechtvaardige oorlog, een Gro-

¹ Zie *De iure belli ac pacis*, III, 17, 3 : 1, p. 636. Zie voor de verwante opvatting van Gentili: Alberico Gentili, *De iure belli*, caput 25, uitgegeven in „The classics of International Law, publications of the Carnegie endowment for international peace”, Oxford-London 1933, pp. 197-208, en G. H. J. van der Molen, Alberico Gentili and the development of International Law, Amsterdam 1937, p. 181 vlg., die echter ten onrechte naar caput 24 verwijst.

tius-oorlog. En kunnen we niet hetzelfde zeggen van het Engeland onder Grey, wanneer Duitsland België binnenvalt, gevolgd door het Amerika van Wilson, en opnieuw in 1939, wanneer Duitsland sine iusta causa Polen binnenvalt, van het Engeland onder Churchill, gevolgd door Amerika onder Roosevelt?

Maar men bedenke ook, dat – om ons tot de laatste vijftig jaren te bepalen –, wanneer in 1899 Engeland onrechtmatig Transvaal aanvalt, gans Europa zich afzijdig houdt, dat Italië in 1911 ongestraft Tripolis kan binnenvallen, dat ook de staten, in de Volkenbond verenigd, niet verhinderd hebben de verovering van Mand-sjoerije door Japan in 1931, van Abessinië door Italië in 1935, de inlijving van Oostenrijk door Duitsland in 1938, de desintegratie van Tsjecho-Slowakije door Duitsland in hetzelfde jaar, terwijl ook de jaren na 1945 hebben doen zien, dat de U.N.O. niet bij machte was de Russificering tegen te gaan van de Randstaten, Polen, Roemenië, Bulgarije, Tsjecho-Slowakije, Oost-Duitsland, totdat eindelijk Korea aan de agressie een halt toeroept. En wellicht nog meer in de lijn van Grotius' *societas humana* is de striemende opmerking van mej. Dr. Van der Molen, volgens wie het een eeuwige schande zal blijven voor de toenmalige internationale samenleving, dat de statengemeenschap zich niet onmiddellijk te weer heeft gesteld, toen de reeds lang aangevangen onderdrukking der Joden in Duitsland zich in November 1938 in openlijke vervolgingen manifesteerde¹.

Grotius' mening is niet doorgedrongen in de staatslieden der volgende eeuwen. Tegenover de verschillende behandeling van de krijgvoerenden al naar de rechtmatigheid van hun zaak heeft tenslotte de volledige onpartijdigheid het gewonnen. Het is juist, zoals François opmerkt, dat de tijd er niet rijp voor was, omdat de neutralen vóór alles moesten beschikken over het middel om terstond objectief vast te stellen, of een statenmisdad begaan is, en zo ja, door wie. Het gaat hier om de grote moeilijkheid, dat de conceptie van een wereldgemeenschap met algemeen geldende rechtsregelen wel het fundament vormt, maar dat daarop moet worden opgetrokken het gebouw van de internationale organisatie. Daaraan was De Groot niet toe. Zijn tijd en de volgende eeuwen wilden van het fundament zelfs niet meer weten. Meer en meer gaat men er van uit, dat de staten dezer aarde soeverein zijn in die zin, dat zij hun politiek tegenover anderen kunnen bepalen, zoals dit hun gewent voorkomt, en daarbij slechts gebonden zijn aan hetgeen zij uit eigen vrijmachtige wil zijn overeengekomen, zodat men volledige vrijheid heeft om bij een oorlog tussen twee andere mogendheden onzijdig te blijven. En zo komt men tenslotte tot de eis van een strikte onpartijdigheid, zo wordt op het voetspoor van De Vattel, die een enorme invloed heeft uitge-

¹ Zie Van Vollenhoven, *Verspr. Geschriften*, II, p. 440; G. H. J. van der Molen, *Uitsluitend nationale bevoegdheid en gemeenschapsbevoegdheid in het volkenrecht*, Wageningen 1946, p. 39.

oefend – door de nuchtere Brierly „a disaster for international law” genoemd –, het begrip interventie in de ban gedaan en het non-interventie-principe als volkenrechtelijk dogma aanvaard¹. Zo behandelt men in de ganse 19de en toch ook nog in de 20ste eeuw in de handboeken over het volkenrecht het neutraliteitsrecht naast de regelen van oorlogsrecht uitgebreid, omdat een staat nu eenmaal het recht zou hebben hetzij een ander aan te vallen hetzij zich bij een oorlog – van staten-misdaad wil men niet horen, *universitas delinquere non potest* – afzijdig te houden. De Groot wil het volle licht doen schijnen op de handhaving van het in het tweede boek beschreven recht der mensheid, en dit desnoods door rechtmatige eigenrichting of statenoorlog, en ter verkrijging van de vrede. De moderne handboeken gaan er van uit, zonder meer, dat tussen de staten heerst de toestand van vrede dan wel die van oorlog, aldus Van Eysinga in zijn zo waardevolle „Gids voor de Groots De iure belli ac pacis”. Zo wordt nog in de in de dertiger jaren dezer eeuw verschenen *Dictionnaire Diplomatique* zonder blikken of blozen verklaard, dat „le droit de rester neutre est le corollaire du droit appartenant à un Etat souverain de faire la guerre”.²

In de practijk van de neutraliteit is wel geen beter voorbeeld te vinden dan Zwitserland, dat vele eeuwen door steeds zijn neutraliteit heeft weten te handhaven en dat ook nu nog de neutraliteit als opperste richtsnoer kent. In 1946 is daarover een voortreffelijk boek verschenen van de Bazelse hoogleraar Bonjour, wiens eigen opvatting duidelijk blijkt uit het voorwoord, waar hij opmerkt, dat „aus der Neutralitätsgeschichte ersichtlich wird, dass eine Aussenpolitik, die darauf verzichtet, gordische Knoten einfach mit dem Schwerte zu durchhauen, jedenfalls unter dem Gesichtspunkte des hohen Ziels der Friedenswahrung (N.B. d.w.z. speciaal van het eigen land!) auf die Dauer die erfolgreichste ist”. Na eeuwen een gewoonterechtelijke toestand der neutraliteit te hebben gekend, is deze bij het verdrag van Parijs in 1815 in een volkenrechtelijke omgezet. Terwijl Zwitserland de Mogendheden bestormd had met verzoeken om zijn neutrale positie vast te leggen, werd omgekeerd later aan België tegen zijn verlangen de neutraliteit opgelegd. In 1914 blijft Zwitserland neutraal; het weet lid van de Volkenbond te worden zonder zijn blijvende neutraliteitspositie prijs te geven. Het weigerde Belgische, Engelse en Spaanse troepencontingenten, bestemd voor Wilna, door te laten (1920); bij de overval van Italië op Abessinië (1935) sloot het

¹ Zie J. P. A. François, *De strijd om de neutraliteit*, De Gids, Januari 1923, p. 136 vlg. Zie voorts N. Politis, *La neutralité et la paix*, Paris 1935, p. 66; Van der Molen, *Uitsluitend nationale bevoegdheid enz.*, p. 8; J. L. Brierly, *The law of nations*, 2nd edition, Oxford 1936, p. 32; M. Bourquin, o.c., p. 96.

² Zie W. J. M. van Eysinga, *Gids voor De Groots De iure belli ac pacis*, Leiden 1945, p. 17; *Dictionnaire Diplomatique*, Paris, tome II, „Neutralité” van A. F. Frangulis, p. 212; zie eveneens o.c., pp. 210 en 216.

Eedgenootschap zich bij het uitvoerverbod van wapens aan, doch deed dit gelden naar beide zijden, tot verontwaardiging van de Volkenbond; het is thans door dit standpunt nog steeds geen lid van de Verenigde Naties.

Wanneer in 1946 Zwitserland aan de Verenigde Naties het gebruik van de Volkenbondsgebouwen aanbiedt, dan wordt een voorbehoud gemaakt met betrekking tot Zwitserlands neutraliteit. In 1947 nam het Zwitserse Parlement eenstemmig een motie aan, waarbij de Regering werd uitgenodigd te gelegener tijd de nodige stappen te doen in het belang van een toetreding van Zwitserland tot de U.N.O. op voorwaarden, die verenigbaar zijn met het Zwitserse statuut van eeuwigdurende neutraliteit. En wanneer op 1 Augustus 1952 een hoogleraar te Zürich in de Zwitserse geschiedenis een rede zal houden, is hij gedwongen een passage weg te laten, waarin hij wilde waarschuwen tegen al te ver doorgevoerde neutraliteit. Met klem is in het midden der vorige eeuw dit standpunt verdedigd door de bekende Zwitserse (later Duitse) hoogleraar in het staats- en volkenrecht Bluntschli, die liet uitkomen, dat de neutraliteit voor Zwitserland de dammen heeft opgeworpen, die zijn Franse, Duitse en Italiaanse delen beschermen moeten tegen de nationaliteiten-politiek der omringende landen.

De tegenstem ontbrak echter nimmer. Uiteraard bij de oprichting van de Volkenbond, toen vele jongeren de neutraliteit als een militair en politiek waardeloos overblijfsel van voorbij gegane tijden beschouwden. Al in 1793 werd door een bekende Zwitser de mening verkondigd, dat het land zijn traditionele neutraliteit moest laten varen en zich moest aansluiten aan de kruistocht van Europa tegen de Franse revolutie. En Von Haller was in 1845 wel zeer duidelijk, toen hij opmerkte, dat de neutraliteit zich tenslotte altijd keert tegen de neutralen zelf, die door dit systeem van het egoïsme en de indifferentie hun vrienden verliezen en dan een gemakkelijke prooi van de overwinnaar zijn. Hier klinkt – en thans waarschuwend – de stem van Machiavelli, wanneer hij zegt, dat het nimmer onze vrienden en bondgenoten zijn, maar wel onze vijanden, die van ons neutraliteit verlangen. Dit partij kiezen voor de onzijdigheid vinden we het meest bij die besluiteloze vorsten, die bang zijn voor hangende gevaren, en het is juist dit standpunt, dat hen ook het meest naar de ondergang leidt ¹.

¹ Zie Edgar Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität, Drei Jahrhunderte eidgenössischer Auszenpolitik*, Basel 1946, pp. 9, 147, 368, 375, 293, 355, 89, 191; zie N.R. Courant van 25 September 1946, van 1 April 1947, van 11 Augustus 1952 en Neue Zürcher Zeitung van 14 December 1952; nog bij voortdurend wordt de Zwitserse neutraliteit met klem verdedigd, zo door prof. Niederer in de Neue Zürcher Zeitung van 9 April 1948, door prof. Guggenheim in de N.Z.Z. van 29 Juni 1948, door Nationalrat Bretscher in de N.Z.Z. van 23 December 1952; zie voor de Nederlandse politiek in de loop der eeuwen J. A. van Hamel, *De vaste koers, Amsterdam—Brussel 1945*; zie Machiavelli, o.c., p. 169.

Hoezeer vele volkenrechtsgeleerden zich hebben beijverd, steunende op het beginsel van de soevereiniteit der staten, eveneens het recht op neutraliteit te erkennen, zo valt er toch op te wijzen, dat ook de andere opvatting nimmer heeft ontbroken. Al in 1884 heeft Lorimer de neutraliteit een abnormale relatie genoemd, die alleen dan een juridische betrekking vormt, wanneer interventie onmogelijk is, waarbij hij uitgaat van de interdependentie van de staten. Volgens hem is „to identify a policy of neutrality with the interests of international peace one of the strangest hallucinations of clear-headed men”. Na het bankroet in 1914 van het stelsel der volkomen soevereiniteit der staten gaat men in wijder kring beseffen – en Wilson gaat hierin voor –, dat neutraliteit noch realiseerbaar noch wenselijk is, waar de vrede van de wereld en de vrijheid van de volken in het spel zijn. En zo wordt bij vele schrijvers na 1918, geheel op het voetspoor van Grotius, de neutraliteit op de achtergrond gesteld als niet verenigbaar met het beginsel van de internationale solidariteit. En 1939 heeft wel getoond, dat de solidariteit, dat de wil tot gezamenlijk optreden tegen statenmisdad niet sterk genoeg waren, maar het heeft ook opnieuw doen zien, dat neutraliteit slechts bij toeval een garantie tegen aanranding biedt.

Toch zijn ook thans nog vele ernstige mensen van mening, dat neutraliteit mogelijk en wenselijk, zo niet Christelijk voorschrift is. Men vindt hen vooral bij Duitse protestanten; men vindt hen ook in Frankrijk. En in zijn kleine handleiding over het volkenrecht merkt Schwarzenberger in 1947 nog op, dat niet alleen onder Volkenbond of Kellogg Pact, maar ook onder het Charter van de Verenigde Naties een staat, te weten een niet-lid, zich bevoegd kan achten de traditionele regels van de neutraliteit toe te passen. Hij stelt zich op het oude positieve standpunt, dat staten vrij zijn te doen wat zij willen, tenzij zij zich – vrijwillig – gebonden hebben. Dat is niet de leer van Grotius. Die vinden we veeleer in het in 1953 opnieuw verschenen werk van Briggs, die meent, dat het Charter van de Verenigde Naties wijst op de vervanging van het neutraliteitsbeeld door een stel rechten en verplichtingen, die meer in overeenstemming zijn met de belangen der wereldgemeenschap, en die daarom ten aanzien van die neutraliteit, die volgens de traditie welhaast de helft van een handboek over internationaal recht in beslag nam, een drastische besnoeiing heeft doen plaats vinden¹.

¹ Zie Politis, o.c., pp. 9 en 97; James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, vol. II, Edinburgh—London 1884, pp. 121 en 126; John Westlake, *International Law*, Part II, Cambridge 1907, p. 161; P. Fauchille, *Traité de droit international public*, tome I, première partie, Paris 1922, p. 562; J. P. A. François, *Handboek van het Volkenrecht*, deel II, tweede druk, Zwolle 1950, p. 606; John B. Whitton, *The sanctity of treaties*, *International Conciliation*, October 1935, p. 430; Henry L. Stimson, *Neutrality and war prevention*, *International Conciliation*, September 1935, pp. 348 en 353; zie hiervoor ook Henry Stimson and McGeorge Bundy, *On active service in*

III

Volgens Grotius behoort een staat, die onrecht pleegt, te worden gestraft. Zo is het uitgebreide twintigste hoofdstuk van het tweede boek van zijn *De iure belli ac pacis* aan de straffen gewijd. Onrecht, door een staat gepleegd, gaat elke staat in de wereld aan. Voor Grotius is oorlog, d.w.z. gewapende dwang, vooral geoorloofd ter bestraffing; zonder „*causa iustifica*” is oorlog struikroverij. Hij gaat heel ver in de hulp, die aan de aangevallen staat gebracht behoort te worden. Hoofdstuk 25 van het tweede boek handelt „*De causis belli pro aliis suscipiendi*” en vangt aan als volgt: „*Supra (I,5) cum de his qui bellum gerunt egimus, dictum ostensumque a nobis est, naturaliter non tantum unumquemque sui iuris esse executorem, sed et alieni quare quæ causæ iustæ sunt ipsi cuius res agitur, eadem iustæ sunt iis qui aliis opem ferunt.*” Dit geldt allereerst de bondgenoten, voorts de bevriende mogendheden, maar „*postrema (causa) latissimeque patens est hominum inter se coniunctio, quæ vel sola ad opem ferendam sufficit*”. Maar Grotius, die regelen geeft, geldende voor de grote wereldgemeenschap, ziet heel goed de realiteit. Hij denkt er niet aan een schema te geven voor de organisatie van de statengemeenschap; zijn tijd was daarvoor niet rijp en met utopieën houdt hij zich niet op. Zij, die geen oog hadden voor de fundamentele grondslagen van De Groot's volkenrecht, staarden zich blind op die zes regelen in een boek van 700 bladzijden, waar gesproken wordt van de Christelijke mogendheden, in rade verenigd ter beslechting van geschillen! Grotius ziet de realiteit. Indien immers, aldus leert hij, er manifest gevaar is, is men niet gehouden hulp te brengen; een ieder is zich zelf het naaste. Aldus moet men naar zijn mening de uitspraak van Cicero interpreteren: „*Qui non defendit, nec obsistit si potest iniuriæ, tam est in vitio quam si parentes aut patriam, aut socios deserat.*” Indien dus steunverlening zonder gevaar niet wel mogelijk is, kan men afzijdig blijven. En in het hoofdstuk over de bondgenootschappen wordt gezegd, dat, bij het uitbreken van een oorlog tussen bondgenoten, men moet steunen degene, die „*iustam belli causam*” heeft; voeren beiden een onrechtmatige krijg, dan moet men zich afzijdig houden¹.

peace and war, New York 1948, pp. 90 en 309; zie voorts W. P. J. A. van Royen, *Analyse du problème de la neutralité au cours de l'évolution du droit des gens*, La Haye, 1938; *The Economist*, January 27, 1940, pp. 134 en 135; Marina Salvin, *Neutrality in France and Germany*, *International Conciliation* van Juni 1951; G. Schwarzenberger, *A manual of International Law*, London 1947, pp. 75 vlg. en 91 vlg.; H. W. Briggs, *The Law of Nations*, 2nd ed., London 1953, p. 1038; C. A. Pompe, *Agressive war an international crime*, Den Haag 1953, pp. 145-146, 164; G. Scelle, *Fédéralisme et neutralisme in „Le Monde”* van 16 Juli 1950.

¹ Zie *De iure belli ac pacis*, II, 20, p. 356 vlg.; III, 11, 2 tot 8, p. 579-589; Van Eysinga, *Gids*, p. 33; II, 22, 3 : 1, p. 432; II, 25, 1 : 1, p. 459; II, 17, 8, p. 330. Zie verder II, 25, 4-6, p. 461-462; II, 23, 8, 3 en 4, p. 446; II, 25, 7, p. 462; Cicero, *De officiis*, *Opera omnia voluminis quarti pars secunda*, Halis Saxonum 1776, p. 823; II, 15, 13 : 1 en 2, p. 309; Th. A. Walker, *A history of the law of nations*, vol. I, Cambridge 1899, p. 300.

In het derde boek van *De iure belli ac pacis* geeft Grotius de regelen van het recht en van de humaniteit, die inperken de macht van elke gewapende dwang en wel speciaal als regelen om te worden nagekomen door de politiemacht, die smokkelaars achtervolgt, door de oorlogsschepen, die zeerovers achtervolgen, door de rechtmatig handelende staten, die de staat-misdadiger zijn straf toedienen (Van Vollenhoven). Het zijn regelen van krijgvoering voor hem, die een gerechte oorlog voert, een „*bellum iustum*” of wel „*bellum pium*”. Deze regelen hebben speciaal betrekking op de staat, die optreedt als handhaver van het recht en die in zo verre handelt als een regeerder of als een vader: „*At quisquis alium punire vult, rectoris, id est patris quodammodo personam suscipit.*”¹

In dit derde boek nu wordt in hoofdstuk 17 gehandeld „*De his qui in bello medii sunt*”, over hen dus, die in een oorlog neutraal blijven. Na hetgeen hierboven is gezegd, zal het allerminst verwondering wekken, dat ook in dit hoofdstuk over de neutraliteit niet veel gezegd wordt en dat tussen de krijgvoerende onderscheid wordt gemaakt tussen degene, die een „*iustum bellum*” voert, en degene, die een ongerechte zaak voorstaat.

Van belang is in het hoofdstuk slechts het volgende. De eerste paragraaf handelt er over, dat men van hen, die buiten de oorlog staan – hier „*pacati*” genoemd –, niets mag nemen dan in de uiterste noodzakelijkheid en met vergoeding van de prijs. Grotius heeft dit reeds eerder behandeld (II, 2, 10, p. 146) en hij verwijst daarnaar. Daar wordt betoogd, dat hij, die een rechtvaardige oorlog, „*pium bellum*”, onderneemt, gerechtigd is grond te bezetten op niet-oorlogvoerend gebied, „*in solo pacato*”, indien er althans werkelijk gevaar is, dat de vijand dat gebied binnenvalt, en voor zover er niets wordt genomen, dat niet nodig is voor bescherming, terwijl de bedoeling moet voorzitten om, zo spoedig dit weer mogelijk is, voor herstel zorg te dragen. In hoofdstuk 17 van boek III heet het, dat niet-krijgvoerende staten verplicht zijn door hun gebied de legers door te laten van de staat, die rechtmatig ten strijde trekt. Dat doortrekken mag echter slechts plaats vinden op zodanige wijze, dat niet meer genomen wordt dan nodig is, dat wil zeggen „*si custodia sufficiat, non sumendum usum; si usus, non sumendum abusum: si abusu sit opus, restituendum tamen rei pretium*”. En in paragraaf 3 van dit hoofdstuk wordt dan nadrukkelijk aangegeven, dat degenen, die zich van de gewapende actie afzijdig houden, zich wel heel anders te gedragen hebben dan neutralen in de moderne zin van het woord;

¹ Zie *De iure belli ac pacis*, II, 24, 2 : 2, p. 450; vgl. Van Vollenhoven, *Verspr. Geschriften I*, p. 425, en Van Vollenhoven, *The framework of Grotius' book De iure belli ac pacis* (1625), Amsterdam 1932, pp. 35, 89 vlg., 124, 149; zie ook de in laatstgenoemd werk op p. 89 vlg. uit *De iure belli ac pacis* aangehaalde plaatsen. Zie nog *De iure praedae*, pp. 43, 139, 260-261 en 274; op p. 128 schrijft Grotius: „*nemo igitur recte dominus fiet praedae, nisi qui ius, hoc est causam crediti habet.*”

zij mogen immers niets doen, wat de overtreder kan begunstigen, noch iets, wat degene, die rechtmatig krijg voert, kan belemmeren.

Ook hier blijft Grotius de realiteit in het oog houden. Bij een „bellum iustum” moeten buitenstaanders onderscheid maken tussen de rechtmatig krijgvoerende staat en de staat-misdadiger. Maar Grotius kende geen georganiseerde wereld en hij moet wel ernstig rekening houden met de mogelijkheid, dat in vele gevallen omtrent de rechtmatigheid twijfel heerst. Welnu, in twijfelachtige gevallen moet men er van uitgaan, dat beide oorlogvoerende rechtmatig handelen. En aan het slot van het hoofdstuk merkt hij op, dat het zelfs voordelig zal zijn met beide oorlogvoerende partijen een verdrag te sluiten, opdat wordt toegestaan met goedvinden van beiden afzijdig te blijven en tegenover beiden de algemene voorschriften van de humaniteit in acht te nemen ¹. Ten aanzien van de hier schijnbaar bij De Groot aanwezige tegenstrijdigheid bedenke men tweeërlei. In de eerste plaats, dat gerechtigheid in onze gebrekkige wereld nimmer volledig is te bereiken en ons handelen haar steeds slechts benaderen kan. Politiek is de kunst van het mogelijke. En in de tweede plaats zij er op gewezen, dat in het te verwerkelijken recht de doelmatigheid steeds haar plaats opeist.

IV

Grotius ziet de oorlog als een misdaad van het land, dat hem ontketent, als een strafvoltrekking van het land, dat de staat-misdadiger met geweld tot rede brengt, waarbij, als het kan, ook de staat, die buiten het geschil staat, aan die strafvoltrekking moet meedoen, ook al kost hem dit offers, en waarbij deze, als hem dit onmogelijk is, in elk geval de strafvoltrekker moet begunstigen, de staat-misdadiger nimmer. Dat is de leer van Grotius, die, steunende op de beginselen van het Christelijk-stoïsche natuurrecht, door zijn ganse werk loopt ². Het spreekt wel van zelf, dat hij aldus van neutraliteit niet veel wil weten en er niet te diep op ingaat. Maar – het bleek reeds enige malen – hij kent het begrip neutraliteit heel goed en hij weet ook, dat in de practijk staten veelvuldig, door het gebrek aan een staten-organisatie, zich buiten een oorlog pogen te houden. Realist, die hij is, gaat hij dan ook niet zo ver, als de sedert eeuwen gefantaseerde projecten om een eeuwige vrede te bereiken door middel van een wereldorganisatie, die in het geheel geen plaats inruimen aan de neutraliteit. Het instituut

¹ Zie De iure belli ac pacis, III, 17, 1, p. 633; II, 2, 10, p. 146; zie verder III, 17, 3 : 1, p. 636, en vgl. daarbij II, 2, 13, p. 147, waar ook gesproken wordt over de vrije doortocht in vreedstijd en de vrije vaart over de rivieren; III, 17, 3 : 3, p. 637. Zie ook E. Dumbauld, Hugo Grotius: The father of international law, in Journal of Public Law, vol. 1 number 1 (1952), pp. 119 en 125; G. Radbruch, Rechtsphilosophie, 4e druk, Stuttgart 1950, §§ 7 en 9.

² Zie hiervoor uitvoerig het in noot 1, p. 123 genoemde werk over de natuurrechtelijke grondslagen van De Groot's volkenrecht en voorts Van Vollenhoven, Verspr. Geschr., II, pp. 438-439.

van de neutraliteit was, zij het uiteraard niet in zijn moderne vorm, reeds eeuwen bekend, maar eerst in de vijftiende eeuw komt de term naar voren, in Zwitserland in 1536, terwijl gedurende de dertigjarige oorlog dit uit het middeleeuwse Latijn stammende woord algemeen gebruikelijk is geworden.

In zijn grote werken gebruikt Grotius noch het woord neutralen noch neutraliteit. Juist omdat hij van het instituut neutraliteit niet wil weten, spreekt hij van hen, „qui in bello medii sunt”, „qui hostes non sunt”, „qui extra bellum sunt positi”, van „solum pacatum” en dergelijke¹. Maar Grotius kent het woord neutraliteit wel degelijk; in zijn *Verantwoordingh van de wettelijke Regieringh van Hollandt ende West-Vrieslant* spreekt hij op blz. 4 in de editie van 1622 van „neutraliteyt”, in die van 1623 van „neuterlalteyt”; in een brief aan Oxenstierna van 15 Maart 1635 wordt gesproken van „ius neutralitatis”².

Men moet wel tot de conclusie komen, dat het neutraliteitsrecht zich niet heeft ontwikkeld in de lijn, die Grotius zo scherp heeft aangegeven. Hij stelde een verschillende houding tegenover de oorlogvoerenden al naar gelang van de rechtmatigheid van hun zaak. In de loop van enige eeuwen heeft de volkomen onpartijdigheid de overwinning behaald. En niet alleen is de internationale praktijk weerbarstig gebleven ten aanzien van De Groot's beginselen, maar helaas is ook de rechtsleer de andere weg ingeslagen³.

En zo behoeft het wel niet te verwonderen, dat zij, die in de negentiende eeuw het onzijdigheidsrecht, zo goed passend in het statenstelsel, zoals dit zich had ontwikkeld, tot een zeer belangrijk deel van het volkenrecht rekenen, niet goed weg weten met de weinige belangstelling, die Grotius voor het instituut toont.

Op de Vredesconferentie van 1899 zei onze grote landgenoot Asser, kenner en bewonderaar van Grotius, dat in zijn grote werk de rechten en verplichtingen der oorlogvoerenden hem zo in beslag namen, dat de rechten der neutralen te oppervlakkig zijn aangeduid. Deze verklaring, aldus Andrew Dickson White, is volkomen juist; Grotius deed het werk, waarvoor hij zich zag geplaatst met het oog op de geaardheid van zijn tijd, die vóór alles eiste een uiteenzetting van de rechten en plichten der oorlog-

¹ Zie *De iure belli ac pacis*, II, 2, 10; III, 1, 5; III, 4, 8; III, 6, 5; III, 6, 25; III, 9, 2; III, 9, 4; III, 9, 6; III, 9, 14; III, 10, 5; III, 13, 1; III, 17, 1 en 3; *Hugonis Grotii Parallelon rerum publicarum, liber tertius, deel I, caput VI*, ed. Mr Johan Meerman, Haarlem 1801, p. 91; vgl. Van Eysinga, *Gids*, pp. 44 en 45. Zie voorts *Politis*, o.c., pp. 12 en 15; J. de Louter, *Le droit international public positif*, tome II, Londres 1920, pp. 390-391; *Bonjour*, o.c., p. 14.

² Zie *Epistolae quotquot reperiri potuerunt*, no. 371 Amstelodami 1687, p. 136; vgl. Ph. Meylan, *La Suisse dans les lettres de Grotius*, in „*Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*”, 1946, Band 4, p. 71.

³ Zie *Politis*, o.c., p. 66; *Bourquin*, o.c., p. 96.

voerenden. Er werd echter reeds nadrukkelijk op gewezen, dat Grotius juist de rechten en plichten omschreef van de staatstrafvoltrekker en niet van de rechtsschender, een onderscheiding, die de juristen van wat Van Vollenhoven heeft genoemd het tweede volkenrecht, volgens hetwelk alle staten soeverein zijn en kunnen doen hetgeen hun goed dunkt, nu eenmaal niet kennen.

Volgens De Louter heeft Grotius voor de neutralen slechts matige belangstelling en offert hij hun belangen op aan die der krijgvoerenden, terwijl hij volgens Van der Vlugt zo weinig over de neutraliteit zegt, omdat deze, in de betekenis, die de term in de tijd van Van der Vlugt had, toen niet bestond, terwijl dat woord toen nauwelijks werd gebruikt. Dit laatste is stellig niet juist. Nog erger echter maakt het in dit opzicht Lauterpacht in zijn in 1944 verschenen uitgave van Oppenheim's *International Law* – en hij moet nu toch beter weten –, wanneer hij opmerkt, dat Grotius de term neutraliteit niet kende, of in ieder geval niet gebruikte. Dat dit niet juist is, werd reeds aangetoond. Het niet gebruiken van het woord neutraliteit heeft wel heel wat beroering gewekt. Volgens Westlake wilde Grotius van dit woord niet weten vanwege zijn zucht om klassiek Latijn te schrijven¹. Zou echter die zucht hebben opgehouden, toen hij in 1635 aan Oxenstierna in een brief het woord *neutralitas* wel gebruikte en heeft hij nadien niet nog tweemaal *De iure belli ac pacis* herzien?

Inderdaad is juist de opmerking van Van der Vlugt, dat de neutraliteit in Grotius' tijd een andere was dan die aan het begin der twintigste eeuw. Meer nog dan welk recht ook, hebben zich in de loop der eeuwen de rechten en verplichtingen gewijzigd van de neutralen, altijd trouwens vaag en altijd uitermate onzeker. Maar bovendien gaat het hier om de wijziging, die deed opmerken, dat Grotius' opvattingen niet hadden gezegevierd. Grotius ziet nog één grote statengemeenschap; hij ziet enkeling en staat naast elkaar, gebonden aan één recht. Volgens Kusters was bij Grotius het volkenrecht nog niet tot volle ontplooiing gekomen. Grotius maakte nog geen scheiding tussen het natuurrecht voor de mensen en dat voor de volken. Hobbes zal dit doen. Volgens Telders is door Zouche de gedachte aan een uit individuen opgebouwde internationale gemeenschap definitief vervangen door een gemeenschap van staten en het werk van Grotius aldus voltooid². Hierboven werd er op gewezen, dat dit met Grotius' natuurrechtelijke opvattingen zeker niet strookt.

Telders heeft nu eenmaal een andere kijk op De Groot; volgens hem lijdt het geen twijfel, of het is mogelijk Grotius' baanbrekend

¹ Zie Andrew Dickson White, *Grotius' „De iure belli ac pacis”*, voor het eerst verschenen in 1912, te vinden in: Hugo Grotius 1625-1925, Leyde 1925, p. 61; J. de Louter, *Le droit international public positif*, tome II, Londres 1920, p. 392; L. Oppenheim, *International Law*, vol. II, edited by H. Lauterpacht, London 1944, p. 489; J. Westlake, o.c., p. 161.

² Zie J. Kusters, *Les fondements du droit des gens*, Leyde 1925, pp. 54 en 71; B. M. Telders, *Staat en Volkenrecht*, Leiden 1927, p. 12.

boek anders te bezien en te waarderen dan Van Vollenhoven heeft bepleit; ten minste geldt, dat het werk óók een magistrale samenvatting geeft van wat volgens Grotius zo in tijd van oorlog als in tijd van vrede rechtens tussen de volkeren gold, of althans behoorde te gelden. Duidelijker is Meylan, wanneer hij met nadruk betoogt, dat men ter verklaring van Grotius' werk, en dit wel in het bijzonder met betrekking tot de neutraliteit, rekening moet houden niet alleen met het *ius naturae*, maar ook met het *ius gentium*. Meteen blijkt al wel, dat hij dat *ius naturae* in deze wereld met zijn zwakke mensen niet hoog schat en het *ius gentium* op het eerste plan brengt¹. Dat is naar veler oordeel tegenwoordig stellig onjuist, omdat wel het *ius gentium* ten opzichte van oorlog en neutraliteit in De Groot's werk een rol speelt, maar zeker niet van doen heeft met de hoofdlijnen, in dat machtige boek uitgewerkt. Toch zit hier ongetwijfeld een grote moeilijkheid. We laten nu op dit algemene terrein der neutraliteit nog één maal de realist, die Grotius ook was, aan het woord. Men begrijpe goed, dat voor hem essentieel was de onderscheiding tussen de „*bella iusta*” en de „*bella iniusta*”. Daartoe dient dat tweede boek van zijn *De iure belli ac pacis*, de helft beslaande van het gehele werk en bevattende de rechtsregelen, die op aarde gelden; daartoe dient in dat boek het zo uitgebreide twintigste hoofdstuk over de straffen; dat vloeit ook voort uit de algemene beginselen, in de *Prolegomena* te vinden en reeds geheel aanwezig in zijn „*De iure praedae*”. Maar wat in Grotius' tijd ontbreekt, dat is een organisatie, die zorgt voor bijlegging van geschillen; die uitmaakt wanneer onrecht en misdrijf worden begaan en door wie; die de beschikking heeft over de macht de overtreder tot de orde te roepen.

Zo ontstaat er een grote moeilijkheid – complicatie noemt Van Vollenhoven het –, indien er twijfel is aan de rechtmatigheid van de oorlog; en oorlogen, die zodanige twijfel wekken, zijn er meer dan die, welke duidelijk rechtmatig dan wel onrechtmatig zijn. En juist bij zulk een twijfel wordt het voor buitenstaanders moeilijk te handelen; dan moeten zij zich gedragen, alsof beide partijen een *bellum iustum* voeren; dan ontstaat zo iets als de moderne neutraliteit. En zo komt Grotius er toe in zijn *De iure belli ac pacis* naast het materiële begrip „*bellum iustum*” een formeel begrip te stellen. „*Publicum bellum aliud est solenne ex iure gentium, aliud minus solenne. Ut bellum solenne sit ex iure gentium, duo requiruntur; primum ut geratur utrimque auctore eo qui summam potestatem habeat in civitate: Deinde, ut ritus quidam adsint.*” Het is niet mogelijk te dezer plaatse op dit moeilijke probleem in te gaan noch op het zo doornige en nog nimmer uitgebreid behandelde vraagstuk van de verhouding bij Grotius tussen het „*ius naturæ*” en het „*ius gentium*”. Meylan constateert, dat Grotius aldus een oplossing poogt te vinden voor deze juri-

¹ B. M. Telders, *Pour qu'on lise Grotius*, *Grotiana VIII*, 1940, pp. 30-34; Meylan, *Erasmus*, 1947, pp. 303-307.

dische dualiteit, de tegenstelling tussen de rationalistische waarheid en de realiteit, doch veeleer lijkt mij juist de opmerking van Van Vollenhoven, dat deze hoogst onbevredigende tweeslachtigheid alleen zou kunnen worden opgelost door een toekomstige organisatie van de ganse mensheid¹.

V

Indien men nog mocht aarzelen, aan welke regelen Grotius de voorrang toekent, dan heeft men slechts – aldus Van Vollenhoven – na te gaan, welke nieuwe inzettingen men tussen 1625 en ongeveer 1770 in het volkenrecht ziet binnenkomen: contrabande, blokkade, buitmaking, neutrale handel en dergelijke. Daarvan is volgens hem niets terug te brengen tot Grotius; nergens is het speciaal aan hem ontleend. Dat neemt niet weg, dat Grotius enkele opmerkingen over speciale regelen, de onzijdigheid betreffende, heeft gemaakt, die van invloed zijn geweest, en het behoeft niet te verwonderen, dat hierop in het bijzonder door hen, die alleen De Groot willen zien in het kader van het volkenrecht der volkomen ongebonden staten, de nadruk wordt gelegd. Zo de indeling van de contrabande-goederen. Grotius behandelt de vraag, wat aan een oorlogvoerende vrij staat tegenover hen, die geen vijanden zijn en zo ook niet genoemd willen worden, maar die de vijanden goederen verschaffen. Daarover heerste – ook later, tot in onze tijd toe – ernstige twist, daar enerzijds de belangen van de oorlogvoerenden, anderzijds de vrijheid van handel wordt verdedigd. En dan komt de beroemd geworden indeling in drieën: „sunt enim quæ in bello tantum usum habent, ut arma; sunt quæ in bello nullum usum habent, ut quæ voluptati inserviunt; sunt quæ et in bello et extra bellum usum habent, ut pecuniæ, comestus, naves, et quæ navibus adsunt”. Reeds in de dertiende eeuw kwamen verbodsbepalingen op het leveren van contrabandegoederen voor, maar Grotius' indeling was nieuw. Eerst eeuwen later gaat men in Amerika en Engeland De Groot's indeling volgen, totdat zij worden opgenomen in de Londense declaratie van 1909 (niet geratificeerd), de artikelen 22 vlg. En in de eerste wereldoorlog wordt de onderscheiding de facto bijna geheel verlaten, terwijl ook in de tweede met zijn totale oorlog de onderscheiding niet meer bruikbaar bleek.²

Toch komt ook hier de ware Grotius te voorschijn. Immers bij

¹ Zie Van Vollenhoven, *The framework etc.*, p. 149 vlg.; *De iure belli ac pacis*, I, 3, 4 : 1, p. 71; vgl. ook o.a. II, 17, 19, p. 332; III, 3, p. 501 vlg.; III, 4, 1, pp. 510-511; III, 4, 15 : 1, p. 519; III, 6, 2 : 1, p. 530; Meylan, Erasmus, o.c.; Van Vollenhoven, *The framework*, p. 155.

² Zie Van Vollenhoven, *Verspr. Geschr.*, II, pp. 420-421; *De iure belli ac pacis*, III, 1, 5, pp. 476-479, waar Grotius in een zeer uitvoerige noot zeldzamerwijze talloze voorbeelden uit de recente historie aanhaalt. Zie voorts Pitman B. Potter, *The freedom of the seas in history, law and politics*, New York 1924, p. 11; Ch. G. Fenwick, *International Law*, London 1924, p. 543 vlg.; J. H. W. Verzijl, *Le droit des prises de la grande guerre*, Leyde

die voorwaardelijke contrabande zal men er mede rekening moeten houden, dat men de goederen zal onderscheppen, indien men zich anders niet kan beschermen. Indien bovendien de onrechtmatigheid van de vijand volkomen evident is en de derde hem met voorraden ondersteunt in een „bello iniquissimo”, dan is deze derde niet alleen verantwoordelijk voor de toegebrachte schade, maar zelfs strafbaar. Grotius zegt hier tevens, dat, indien de toevoer van contrabande de uitvoering van het recht belet aan hem, die een rechtvaardige oorlog voert, indien zulks bekend is aan de onzijdige, die deze handel drijft, dan laatstgenoemde tot schadevergoeding verplicht is. Als voorbeelden worden daarbij genoemd „oppidum obsessum” en „portus clausos”, waarbij de overgave of de vrede spoedig te verwachten is. In een uitgebreide studie wijst Telders er op, dat hier met geheel omsingelde steden de alleen aan de zeezijde geblokkeerde havensteden worden gelijkgesteld en hij acht Grotius de eerste, die aan de gedachte der effectieve blokkade uitdrukking gaf¹. Men komt hier aan het leerstuk van de vrije zee, zoals die zich voor de neutralen heeft ontwikkeld, maar van Grotius’ opvattingen raakt men dan ver verwijderd; met Grotius’ „mare liberum” – handelende over de vrijheid van scheepvaart en zeehandel buiten de toestand van oorlog om – heeft het zelfs helemaal niets te maken².

In Grotius’ tijd en nog lang daarna waren soldaten in vreemde krijgsmacht een gewoon verschijnsel. Dat o.a. een land als Zwitserland, waar steeds velen gevonden werden, die zich voor geld in dienst van een krijgvoerende vreemde mogendheid stelden, hierdoor moeilijkheden ondervond met betrekking tot zijn neutraliteit, is duidelijk. Evenmin echter als aan het toestaan van doortocht door een niet-oorlogvoerend land nam men oorspronkelijk aanstoot aan het leveren van troepen aan oorlogvoerenden door een derde mogendheid. Het is echter volkomen in de lijn van Grotius’ beschouwingen, zoals deze hier zijn weergegeven, dat zulks in zijn ogen een gruwel is. „Sicut autem societates bellicas eo initas animo ut in quodvis bellum nullo causae discrimine promittantur auxilia, illicitas diximus, ita nullum vitae genus est improbius quam eorum qui sine causae respectu mercede conducti militant.”

1924, p. 738; J. H. W. Verzijl, *Modern Contrabandrecht*, Nederlandsch Juristenblad van 10 Februari 1940. Over contrabande spreekt Grotius nog in een advies over de uitkering van assurantie-penningen; zie „Consultatiën, advyzen en advertissementen, gegeven en geschreven bij verscheiden Treffelijke Rechtsgeleerden in Holland en Elders”, Het derde Deel, Rotterdam 1662, p. 471.

¹ Zie B. M. Telders, *De oorsprong van den regel der effectieve blokkade*, in *Rechtshistorische opstellen, aangeboden aan A. S. de Blécourt*, Groningen 1939, pp. 109-127.

² Zie Van Vollenhoven, *Verspr. Geschr.*, II, p. 442; Bonjour, o.c., p. 33; Potter, o.c., p. 69; Hans Klee, Hugo Grotius and Johannes Selden, *Bern 1946*; Politis, o.c., pp. 148-150. Zie ook E. Dumbauld, *Grotius on the law of prize*, *Journal of Public Law*, vol. I, number 2 (1952), pp. 370-389.

En met een beroep op Augustinus merkt hij op, dat soldaat zijn geen misdrijf is, maar om der wille van buit krijg voeren is zonde ¹.

VI

Zo terecht wijst Van Eysinga er op, dat het profetische van het *De iure belli ac pacis* hierin ligt, dat de rechtsorde, die boven die der afzonderlijke staten uitgaat en die De Groot door het door *bella iusta* te handhaven natuurrecht verzekeren wilde, zich hoe langer hoe meer organiseert, dat De Groot de visie ener rechtswereld, die de twintigste eeuw telkens weer tracht op te bouwen, reeds volkomen had. Het volkenrecht heeft zich niet ontwikkeld in de richting, die Grotius had aangewezen en zo heeft ook het instituut van de neutraliteit een ander karakter gekregen dan Grotius het toebedeelde. Wel moest hij het een plaats inruimen, omdat nu eenmaal de staten niet samen een hogere organisatie vormden, die kon zorgen voor toepassing en uitvoering van wat voor allen geldt. Aan zulk een organisatie nu is de wereld in de twintigste eeuw begonnen en zo vinden we in algemene tractaten en vervolgens ook in de literatuur aan de neutraliteit een plaats toegekend in overeenstemming met wat Grotius leert. Met het Volkenbondsverdrag verdwijnen voor een goed deel de neutralen, die te allen tijde een strikte onzijdigheid in acht moeten nemen, de neutralen van de verdragen van 1899 en 1907. Met de schepping van de Volkenbond gaat er ten opzichte van de neutraliteit iets veranderen. Volgens het verdrag wordt nog niet elke oorlog verboden, maar er worden uitvoerige regelen gegeven ter beteugeling van de staat, die onrechtmatig een oorlogsdaad begaat. *Politis* constateert dan ook, dat dit verdrag, voor de eerste maal in het moderne positieve recht, de oude onderscheiding tussen een rechtmatige en een onrechtmatige oorlog erkent. Nog verder gaat het Verdrag van Parijs van 1928 (Kellogg-verdrag). Dit verdrag doet elke aanvalsoorlog in de ban, zodat voortaan elke oorlog ongeoorloofd is en voor een internationale misdaad wordt gehouden. Helaas kende dit verdrag geen sancties en noch het Volkenbondsverdrag noch het verdrag van Parijs konden de tweede wereldoorlog verhinderen. Doch de noodzakelijkheid van een wereldorganisatie laat de wereld niet meer los. Zo is in 1945 de U.N.O. opgericht, die in haar charter nu inderdaad alle gewapend optreden verbiedt, voorzover niet nodig ter verwezenlijking van de doelstellingen der Verenigde Naties. In beginsel is ook hier voor neutraliteit geen plaats. Maar evenals het Volkenbondsverdrag, zij het op andere wijze, heeft ook dit charter zijn leemte. In tegenstelling toch tot de praktijk der sancties volgens het Volkenbondsverdrag is een executie door de Verenigde Naties niet mogelijk tegenover een onwillig lid der Vijf Grote Mogendheden. Dan zal een gewone oorlog mogelijk zijn en herleeft het instituut van de

¹ Zie *De iure belli ac pacis*, II, 25, 9 : 1, p. 464; II, 25, 9 : 3, p. 465; *Bonjour*, o.c., pp. 27 en 41; *Meylan*, *La Suisse dans les lettres de Grotius*, p. 67.

neutraliteit, met alle gevaren overigens en alle onzekerheid, daaraan verbonden. Maar als algemene regel geldt thans onomstotelijk, dat er niet meer voor „bozen en goeden”, voor staten-misdadigers en voor hun slachtoffers, één oorlogsrecht, gelijk van inhoud, is, maar dat er onderscheid wordt gemaakt tussen hen, die de internationale vrede verstoren, en de internationale gemeenschap, die optreedt als handhaafster van het recht. Dat is de leer van Grotius ¹.

SUMMARY

As to the views about law there are two opposing tendencies: that of the utilitarians who look only at what must be considered as practical and positive law and that of the idealists, for whom positive law is based on justice. For Grotius, who belongs to the second group, there is a *justitia*, a law valid for all men, a great world community embracing mankind as well as the States. In his view States, no more than citizens, are allowed to commit a crime; a criminal law applicable to States is therefore as natural and essential as it is for citizens. A wrong perpetrated by a State is a wrong against all other existing States. It is therefore quite conceivable that Grotius had no great love for neutrality. States avoiding war are not permitted to do anything that may support the offending State or that may hamper the State waging a just war. Grotius was a realist and the century in which he lived harboured no vision of a world organisation; he therefore takes into account the possibility of there being many borderline cases between just and unjust wars. In his opinion such doubtful cases should be governed by the principle that both belligerents must be deemed to act within the law. As such conflicts will often arise in an unorganised world Grotius distinguishes between a formally lawful and a less lawful war, *bellum solenne* and *bellum minus solenne*. This most unsatisfactory dichotomy can only be resolved by a world-wide organisation of the society of nations. Since a rapidly growing interest is now shown in such an organisation the ideas of Grotius on neutrality tend to be increasingly adopted.

¹ Zie Van Eysinga, *Gids*, p. 7; Volkenbondsverdrag, artt. 3 lid 3, 4 lid 4, 10, 11 leden 1 en 2, 16; Charter van de U.N.O., art. 2 leden 3, 4, 5 en 6, art. 39 vlg. Zie voorts Politis, o.c., pp. 104, 131 vlg.; René Cassin, *Présent et avenir de la neutralité*, in *L'Esprit international* van 1 Januari 1940, p. 48-69; G. Schwarzenberger, *International Law*, vol. I, London 1945, p. 323; L. E. le Fur, *Le développement historique du droit international*, De l'anarchie internationale à une communauté internationale, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1932, III, deel 41, p. 573; P. Fauchille, o.c., p. 562; G. Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris 1943, p. 633 vlg.; Oppenheim-Lauterpacht, o.c., p. 507; Bourquin, o.c., p. 123; E. de Marees van Swinderen, *Volkenbond en Verenigde Naties*, Den Haag 1946, pp. 48 vlg. en 168 vlg.; G. J. Jones, *Analysis of the veto*, in *The New Commonwealth*, March 1947, p. 16 vlg. Zie vooral ook het mooie artikel van Van Eysinga in het eerste nummer van het Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht (October 1953), getiteld „Grotius resurgens” en wel in het bijzonder pp. 15 en 16.