Internasionaalregtelike Perspektiewe op die Switserse Neutraliteitspraktyk en Ondersteuning van die Boererepublieke tydens die Anglo-Boereoorlog, 1899 - 1902

Deel 1: Historiese Grondslae van die Switserse Neutraliteitspraktyk

Prof. A.W.G. Raath & S. de Freitas

Synopsis

International Law Perspectives on the Swiss Practice of Neutrality up to and including the Anglo-Boer War, 1899 - 1902

The Swiss practice of neutrality is the outcome of a process which has taken centuries to develop. One of its characteristics is that it developed out of common law and is partly based on common law even today. At the beginning of the 18th century it was still quite consistent with neutrality for a neutral country to permit troops of belligerent countries to march through its territory. A neutral country could even provide the belligerent parties with soldiers and war material. At the end of the 18th century beginnings of a modern concept of neutrality developed, which provided that the national territory of a neutral country must be left out of the acts of war, that belligerent parties must not be assisted with material help and that all belligerent parties should receive identical treatment. However, these new principles were slow to gain acceptance. Far into the 19th century they were still disregarded and violated. In the second half of the 19th century, the Swiss interpretation of neutrality was largely informed by the dominant ideology of positivism of the time. This positivistic position provided the

Swiss government with a convenient motivation for not approaching Brittain to end the Anglo-Boer War of 1899 to 1902. However, the upcoming concerns about the humanitarian position of the women and children in the concentration camps engendered strong feelings in favor of intervention among the Swiss population. Although the Swiss government managed to maintain its policy of non-intervention, the outcry against the immoral treatment of the Boer women and children brought the Swiss government to the verge of a major constitutional crisis. The outcome of this was the emergence of new concerns about justice and the humanitarian treatment of civilians in times of war.

1. Inleiding

Die Switserse neutraliteitsdenke het uit belangrike historiese wortels gespruit en mettertyd inslag in die denke van die Switserse volk gevind. Daar dien op gelet te word dat die begrip "neutraliteit" van die term "neutralisme" verskil, want alhoewel die twee begrippe soms dieselfde implikasies mag hê, beteken "neutraliteit" binne die konteks van die Switserse politieke praktyk dat dit 'n vrywillige en selfverkose houding van non-intervensie in buitelandse aangeleenthede is wat, volgens Switserse model, ewigdurend is; 'n beskouing oor nie-inmenging in buitelandse aangeleenthede handhaaf wat nie noodwendig ontwapening insluit nie; wat deel van bepaalde internasionale konvensies uitmaak; wat grondwetgebonde is; 'n bepaalde staatspolitieke karakter vertoon en universeel in alle Switserse verhoudinge geld.[1]

In die loop van die 19de eeu is die toepassing van die begrip neutraliteit in belangrike opsigte deur die heersende positivistiese denkbeelde van die tyd bepaal. In besonder is Switserland se verhouding met Brittanje en die Boererepublieke deur die bestaan van ooreenkomste tussen hierdie lande gerëel omdat die tweede helfte van die 19de eeu oorheers is deur die klem op geskrewe tekste eerder as deur ongeskrewe regsbeginsels. Ook is die klem op die praktyk van state en staatshandelinge geplaas eerder as die bestaan van abstrakte regsbeginsels. Gedurende dié tydperk is die internasionale reg deur 'n groot aantal bi- en multilaterale konvensies gereël – in baie gevalle sterk deur die tegniese en industriële ontwikkeling

1 Die term "neutraliteit" word deur die internasionale gemeenskap gedefiniëer as die nie-deelname aan gewapende konflikte tussen ander state. 'n Onderskeid moet ook gemaak word tussen die reg van neutraliteit en die beleid van neutraliteit. Sien webverwysing: DFA-Directorate of International Law.

van die tyd beïnvloed. Ook het ’n sterk voorkeur vir die hantering van internasionale konflikte deur middel van arbitrasie na vore getree. Die Haagse Konvensie van 1899 was in belangrike opsigte die resultaat van hierdie denkwyses. Ten spyte van die lofwaardige doel om internasionale konflikte blywend te voorkom, het die Anglo-Boereoorlog in dieselfde jaar as die ondertekening van die Haagse Konvensie uitgebreek. Brittanje, as die dominante mag in internasionale magsverhoudinge, het sterk op die beginsel van non-intervensie deur buitelandse moondhede in die konflik aangedring. Vir dié doel het die Switserse regering die bestaande verdrag met Brittanje as motivering vir nie-intervensie voorgehou. Ten spyte van die pogings van die Switserse regering om alle oproepe om Switserse intervensie op humanitêre gronde te ontsenu, het die regverdigheidsgevoel van die Switserse bevolking sulke afmetings aangeneem dat oproepe vanaf die uitbreek van die oorlog, aan die adres van die regering gerig is. Mettertyd het die stemme wat ’n einde aan die bloedvergieting in Suid-Afrika wou sien, stil geword. Met die implementering van die Britse verskroeide-aarde-beleid, het die lotgevalle van die Boerevroue en -kinders die gewete van die Switserse volk dermate aangespreek dat die aandrang om Switserse intervensie al hoe sterker geword het. Deur hierdie aandrang is die Switserse neutraliteitspraktyk tot op die drumpel van ’n ernstige krisis gebring, wat slegs afgeweer is deur die sterk verbintenis van die Switserse regering om die neutraliteit ten alle koste te handhaaf.

Die feit dat die Switserse regering daarin kon slaag getuig van die impak wat die positivistiese denke in die internasionale wêreld gehad het, ten koste van ’n benadering van groter regverdigheid en humanitêre betrokkenheid in internasionale geskille waarin die belange van burgerlikes ernstig benadeel is. In belangrike opsigte was die Tweede Vryheidsoorlog in Suid-Afrika die insident wat die gewete van die internasionale gemeenskap in dié verband wakker gemaak het.

2. Die historiese wortels van die Switserse neutraliteitspraktyk

2.1Bepalende faktore van die Switserse neutraliteitsdenke

Die Switserse neutraliteit wat vir die eerste keer amptelik op 28 Maart 1674 met ’n neutraliteitsverklaring[2] uitgeoefen is, is geen dogma nie, maar is ’n middel waarmee hierdie staat sy buitelandse politiek sou bedryf.

2 Rilkin Alois, e.a. *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik,* deel 2 (Bern, 1975), p. 96.

Rudolf Bindschedler merk dan ook tereg op “Es geht um eine Frage der Staatsraison und nicht des Gefühls.” [3]

Die neutraliteitspraktyk van Switserland in die internasionale wêreld kan daarom nie willekeurig deur die hartewense van sy inwoners verander word nie. Dit is die produk van ’n lang lewensbeskoulike ontwikkeling[4] in die politieke standpunte van die Switsers en is as sodanig ingebed in die staatstruktuur van Switserland. Die tradisionele Switserse vryheidsdrang, geografiese ligging, naamlik die feitelike middelpunt van Europa en begrensing deur nie minder as vyf state, naamlik Liechtenstein, Frankryk, Duitsland, Oostenryk en Italië, waarvan laasgenoemde vier grootmoondhede was in die jare 1899 - 1902, lê die Switserse neutraliteit ten grondslag.

Die woord ‘neutraliteit’ stam uit die Latynse woorde *ne* en *uter* wat beteken: “geen van beide”. As sodanig word die negatiewe dus beklemtoon: “jou-nie-inmeng-nie”; “op-die-draad-sit”; “nie-betrokke-wees-nie” of “geen-van-beide-partye-se-standpunt-huldig-nie”. Die wese van die neutraliteitsbegrip kan nie uit die woord self afgelei word nie, derhalwe kom die begrip se diepere betekenis dus eers na vore indien op die historiese ontwikkeling daarvan gefokus word.

Dit is egter duidelik dat die Switserse neutraliteit nie op sigself ’n waarde en doel is nie, maar geregverdig word deur dit wat bereik word of bereik kon word. Hier gaan dit daarom nie soseer om die woordbetekenis, die filosofie en formeel juridiese begrensing daarvan nie, maar word daarna gestreef om die Switserse neutraliteit in sy historiese verbintenis met die eintlike menslike, nasionale en internasionale lotsgebondenheid van Switserland te ondersoek en die dryfkragte wat ’n wesenlike rol met betrekking tot die Switserse besluite oor moontlike intervensie by die Boere se stryd teen Brittanje gespeel het, krities te beoordeel.

2.2 Die historiese beslag van die Switserse neutraliteitsbegrip

Switserland het ontwikkel uit die Heilige Romeinse Ryk wat in 962 deur Otto die Grote gestig is. Hierdie Ryk se twee hoofentiteite was Duitsland

3 Aangehaal by Bindschedler, Rudolf, “Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik” in *Schweizer Monatshefte* Heft 4. Zürich, Julie 1963, p. 6.

4 Vir die Switserse nasionalistiese lewensbeskouing, sien Bluntschli, J.C., “Die Schweizer nationalität”, in *Gesammelte kleine Schriften*, bd. 2 (Nördlingen, 1872, pp. 114-131; Huber, M., *Der schweizerische Staatsgedanke* (Zürich, 1916); Ziehen, K., *Philhelvetism* (Marburg, 1925); Spittler, C., *Unser Schweizer Standpunkt* (Zürich, 1917); Von Greyerz, H., *Nation und Geschichte im bernischen Denken* (Bern, 1953);

en Italië. Om hierdie rede was die opening van die Gotthardpas aan die begin van die twaalfde eeu van die allergrootste belang.[5] Deur die gebruikmaking van hierdie pas het Italië deel van Europa geword, en in die woorde van Aloys Schulte was dit nie Tell nie, "sondern der Erbauer der Teufelsbrücke der der wahre Vater der Schweiz ist."[6] Die "Teufelsbrücke" waarna hier verwys word, is die Gotthardpas. Die politieke en ekonomiese belangstelling by die magte noord en suid van die Gotthard het 'n besondere wending ná die oopstelling van die pas geneem en het by 'n legio vorste 'n ontwakende belangstelling in die Gotthard-gebied ontwikkel.[7] Brotbeck som die posisie raak op waar hy beweer: "Durch die Erschliessung des Gotthards wurden die Talschaften an den Süd u. Nordhänger des Gotthardmassivs aus ihrer Abgeschiedenheit herausgerissen und zu einem heissumstrittenen Politikon."[8]

Hierdie belangstelling was in 'n groot mate verantwoordelik vir die stigting van die Switserse Eedgenootskap in 1291. Die waarheid is dat hierdie gebied bykans oornag die middelpunt van Europa, sowel as die slag- en spanningsveld van die vorstelike en keiserlike belangstellingspolitiek geword het. Weens die netelige geografies-politiese situasie van dié gebied was dit noodgedwonge aangewys op 'n beleid van neutraliteit en onpartydigheid ten einde sy voortbestaan te verseker.

Teen die agtergrond van die Gotthard het die vooruitstrewende Habsburgers en die keiser in die 12e en 13e eeu teenoor mekaar te staan gekom. Met geslepenheid het elk van bogenoemde twee partye probeer om die Gotthard te beheer, ten einde toegang tot Lombardye te verkry. Die troefkaart was die Switserse staatjie, Uri, wat sedert 853 onder Hildegard, dogter van koning Ludwig die Duitser, groot vryhede geniet het. Vanaf 1218 het Uri se posisie versleg en het hy gevaar geloop om sy onafhanklikheid te verloor. Die inwoners van die staatjie het gevolglik in 1231 hulle vryheid van die keiser gekoop.

Ernst, F., *Der Helvetismus* (Zürich, 1954); Kohn, H., *Nationalism and Liberty, The Swiss Example* (New York, 1956); Hauser, A., *Das eidgenössische Nationalbewuzsein* (Zürich, 1941); Schmidt, K., *Unbehagen im Kleinstaat* (Zürich und Stuttgart, 1963).

5 Die pas is in 1882 verkort deur die Gotthard-tonnel wat met sy 15 003 meter die tweede langste tonnel vandag in Switserland is. Vlg. Anon, *Schweizer Brevier* (Bern, 1075, p. 68 en Brotbeck, Kurt, *Die schweizerische Neutralität als Beitrag zu einem freien Europa* (Bern, 1963), p. 13.

6 Aangehaal by Naef, Karl J. *Die Welbedeutung der schweizerischen Neutralität* (Zürich, 1948), p. 18

7 Vlg. Meyer, Karl "*Über die Einwirkung des Gotthardpasses auf die Anfänge der Eidgenossenschaft*", in *Reden* und Aufsätze (Zürich, 1952), p. 4 e.v.

8 Brotbeck, *Schweizerische neutralität***,** p. 13.

In 1240 het die inwoners van die staatjie Schwyz ook hulle vryheid ontvang as geskenk van keiser Frederik II, omdat die inwoners die keiser se stellings by Faenza suksesvol teen Pous Gregorius IX verdedig het. Met die troonbestyging van die Habsburger Roedolf I (1273 - 1291) as keiser is Uri en Schwyz se vrybriewe ongeldig verklaar[9].

Hierdie daad het die vryheidsbewuste mense aangespoor om die bekende Rütlibund in 1291 te sluit. In werklikheid was dit ’n herbevestiging van ’n vroeëre soortgelyke ooreenkoms in 1273[10] wat met ’n selfhelpbond te make het.

Die Rütlibund is in Augustus 1291 deur die gemeenskappe Uri, Schwyz en Unterwalden ter wille van die vorming van ’n defensiewe alliansie, bekend as die Ewiger Bund, onderteken. Die partye tot hierdie bond het gesweer dat hulle nie langer vreemde vegters in hulle valleie sou toelaat nie (beginsels van soewereiniteit en onafhanklikheid), dat hulle mekaar sou bystaan by wyse van wapengeweld (die beginsel van gemeenskaplike beveiliging) en dat geskille onder hulle aan wyses van beslegting oorgelaat sou word. (die beginsel van arbitrasie).[11]

Dit is bogenoemde beginsels waarop die latere konfederasie, Helvetia, berus. Die inisieerders van die alliansie het egter nie die vorming van ’n staat in gedagte gehad nie. Hierdie alliansie is eksplisiet gesluit binne die raamwerk van die Heilige Romeinse Ryk en het nie op die bestaande orde inbreuk gemaak nie. Dit was alleen verdere verwikkelinge, in die besonder toe die dorpe Lucerne, Zürich, Glarus, Zug en Bern by die alliansie aangesluit het, dat ’n volledige en onvoorwaardelike politieke, ekonomiese en militêre eenheid tot stand gekom het.[12] In die sestiende eeu is die Bond verder versterk deur die toetrede van Fribourg, Solothurn, Basel, Schaffhausen en Appenzel,[13] en vir bykans drie eeue het al die genoemde gebiede die basis vir ’n stewige verbintenis, bekend as die Bond van Dertien Lede, gevorm.

Die Milaanse oorloë aan die begin van die 16de eeu sou egter die Bond se stabiliteit ernstig bedreig. Die nederlaag by Marigano in 1515, toe

9 Langer, William M.(red.), *An Encyclopedia of World History*, Vyfde Uitgawe (London, 1972), p. 329, en Helbing, Hanno, *Handbuch der Schweizer Geschichte*, dl 1 (Zürich, 1972).

10 Meyer, Karl, *Der Ursprung der Eindgenossenschaft* (Zürich, 1941), p. 294 e.v.

11 Reverdin, Olivier, *Introducing Switzerland* (Genève, 1973) p. 11. ’n Duitse vertaling van Dr. G. Bohnenblust van die oorspronklike Latynse brief verskyn in Anon, *Schweizer Brevier* (Bern, 1975), p. 97.

12 Yates, J. V., *The international Year Book in Statemen’s Who’s Who* (Londen, 1974), p. 400

13 Anon., *Schweizer Brevier*, p. 27

Switserse soldate teen Frans I van Frankryk verloor het, het die Bond van Dertien verplig om opnuut ’n neutraliteitspolitiek te volg. Hierdie neerlaag moet gesien word as die eksterne skok wat die Switserse neutraliteitspolitiek tot voordeel gestrek het. Interne gebeure wat neutraliteitspolitiek blywend gemaak het, sluit die groeiende spanning tussen stad en platteland in, wat in 1481 deur Niklaus von Flue besleg is[14] en die Hervorming wat in 1519 in alle erns in Zürich deur Ulrich Zwingli[15] begin is. Die Reformasie was by uitstek die gebeurtenis wat ’n groot invloed op die godsdienstige en politieke lewe van Switserland uitgeoefen het. Die Reformasie in Switserland het die gewete van die hele Europa wakker geskud. Calvyn was ’n Fransman, maar Genève het die hoofkwartier van sy aktiwiteite geword. Dit het van Genève die internasionale sentrum van die protestantse geloof gemaak. Om die Bond se voortbestaan te verseker, het die lede hulle daarvan weerhou om met mekaar se probleme in te meng en het hulle hul aan die Europese politieke toneel onttrek. Volgens Reverdin se bewering was hierdie beleid deur hulle “(a)dopted through sheer compulsion, rather than any sense of vocation.”[16]

Die eerste toets vir die Switserse bondgenote was die Duitse Boereopstand van 1524 -1525, waartydens die bondgenote nie alleen pynlik neutraal gebly het nie, maar tradisionele huisvesting aan die vlugtelinge selfs verbied is.

’n Skamele dekade later verskyn die woord neutraliteit vir die eerste keer in skrif wanneer die Bond sy houding in die oorlog tussen Karel V en Frans I beskryf.[17] Dit is duidelik dat die Switserse neutrale houding nie uit ’n vreessituasie gebore is nie, maar dat Niklaus von Flue en Zwingli die weg daarvoor gebaan het. Die Switserse neutraliteit was ook geensins teen ’n spesifieke persoon of land gerig nie: “Sie ist von Anfang an als eine Haltung empfunden worden, welche sowohl den wohlverstandenen Interesser unserer Nachbarn als auch den eigenen nationalen Bedürfnissen entsprach. Die Neutralitätspolitik stellt somit nicht einer Entzug, sondern eine Erfüllung schweizerischer Weltverbundenheit dar”, aldus Brotbeck.[18]

14 Anon, *Schweizer Brevier*, p. 27.
15 Zwingli is gebore in 1484. Hy ontvang sy opleiding in Basel en Bern, word priester in 1506 in Clarus, 1516 in Einsiedeln en predikant in 1518 in Zürich.
16 Reverdin, *Introducing Switzerland*, p. 17.
17 Kyk Schweizer, Paul, *Geschichte der schweizerischen Neutralität* (Frauenfeld, 1895), p. 201.
18 Aangehaal by Brotbeck, *Die schweizerische neutralität*, p. 29. Karl Naef, *Die Weltbedeutung der schweizerischen Neutralität*, p. 14 ff. maak ook melding van “falsche Ursprungsdeutungen”.

Waar die 16e eeu die Bondgenote geleenthede gebied het om hul neutraliteit-standpunt as't ware in te oefen, sou die 17e eeu die neutraliteitspolitiek wettiglik institusionaliseer en veranker. Tydens die Dertigjarige oorlog (1618 - 1648) het Switserland, lamgelê deur die onenigheid tussen die Katolieke en Protestante, formeel neutraal gebly. Tydens genoemde oorlog is Switserland se grense soveel kere geskend dat dit vir die Bondgenote duidelik was dat hulle hul neutraliteit slegs deur 'n gewapende volksleër sou beskerm.

Tydens die vrede van Wesfalia in 1648 is, deur die toedoen van die burgemeester van Basel, Johan Rudolf Wettstein, die Bondgenote formeel geskei. Hiermee is die ideaal van die legendariese Wilhelm Tell verwesenlik, ofskoon die Ryk effektief jare vóór genoemde datum geen beheer meer oor die Bondslande uitgeoefen het nie.

Die Napoleontiese leërs het met die inbesitname van die Switserse grondgebied in 1798 nie slegs hernieude vreemde oorheersing gebring nie, maar het die sogenaamde "Alte Eidgenossenschaft" opgehou om te bestaan. Dit het gevolglik aan die *ancien regime* 'n einde gebring. Die Switsers moes die Franse Directoire se grondwet gebaseer op Franse model aanvaar, terwyl die nuwe eenheidstaat herdoop is tot die Republik Helvitia. Hierdie republiek is egter in 1803 ontbind waarna Napoleon Bonaparte 'n grondwet, bekend as die wet van Mediation aan die Switsers gegee het.

Die rede vir die kortstondige bestaan van die Republiek Helvitia was in die woorde van Hans Huber: "Because it was incompatible with the inreferate need of people for local self-government and was, moreover, burdened with the curse of foreign intervention, foreign warfare on Swiss territory and discord among the Swiss themselves."[19]

Gedurende die Mediationszeit (1803 - 1813) is die kantons as entiteite herstel. Hulle was egter ondergeskik aan 'n hoër uitvoerende mag wat met die gesag van 'n nasionale regering beklee was. Switserland as Bondstaat bestaande uit negentien kantons, het die Napoleontiese tydperk grimmiglik verduur. Die val daarvan het ook die klok gelui vir die Mediationszeit wat vervang is met 'n federale verbond. Die reëling het Switserland in werklikheid 'n stap agteruit geplaas, aangesien die kantons weer ten volle soewerein geword het. Die mag van Napoleon se federale regering is beperk tot buitelandse politiek en nasionale verdediging.[20] Die nuwe konfederasie het uit 22 kantons bestaan wat gelykberegtig was.

19 Huber, Hans, *Wie die Schweiz regiert wird* (Zürich, 1968), p. 6.
20 De Salis, F.R., *Switzerland and Europe*, (London, 1971), p. 25.

Vir Switserland het die jare 1798 - 1815 tog 'n heilsame les gebied. Dit is duidelik uitgespel dat dit vir haar onmoontlik was om in 'n beperkte denk-en-lewenspatroon te beweeg en om onder die beheer van die grootmoondhede te staan. Dié feit is uiters belangrik aangesien dit Switserland se ganse houding ten opsigte van die Boere tydens die Anglo-Boereoorlog bepaal het.

Met die Weense Kongres van 1814 - 15 was Switserland op die buiteland aangewys om oor sy staatsregtelike toekoms te besin. Geen eensgesinde afvaardiging kon na die Kongres gestuur word nie, aangesien die kantons se belange op daardie stadium swaarder as die nasionale belang geweeg het.

Dit was hoofsaaklik deur die werk van die Geneefse afgevaardigde Pictet de Rockemont dat die grootmoondhede Oostenryk, Frankryk, Brittanje, Pruise, Rusland en later Portugal, Swede en Spanje[21] die Switserse neutraliteit erken en gewaarborg het. Die Switserse saak het op 20 Maart 1815 voor die Kongres gedien. Op 27 Mei 1815 het die Kongres die beginsel van ewigdurende neutraliteit aanvaar en is die aanvaarde beginsel in die Paryse ooreenkoms op 20 November 1855 deur die genoemde grootmoondhede vasgelê. 'n Grondwetlike komitee het 'n nuwe federale grondwet opgestel waarin die meeste van die ou tradisies opgeneem is en wye outonomie aan die 22 kantons toegeken is.

Die erkenning en waarborg van 1815 het nie die betekenis van die neutraliteit uitgestippel nie, gevolglik verkry die Switserse neutraliteit sy inhoud in die eerste plek uit die reëls van die volkereg oor die praktyk van neutraliteit en tweedens uit die historiese betekenis van Switserland se outonome neutraliteitspolitiek.

2.3 Die juridiese betekenis van die Verdrag van Parys

Die juridiese betekenis van die Verdrag van Parys is nie in elke opsig duidelik nie. Tewens nie hierdie of enige latere verdrae wat op die Switserse neutraliteit betrekking het, definieer neutraliteit nie. Die erkenning van die beginsel van neutraliteit het die state wat die Verdrag onderteken het egter verplig om enige handeling wat die neutraliteit van Switserland in gedrang sou bring te laat vaar.[22] Verskeie skrywers[23] is van

21 Yates, J.V., *The International Year Book and Statesmen's Who's Who* (London, 1974),p. 400 en Riklin, H.H. & Binswanger, H.C., *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik* (Bern, 1975), p. 160

22 Riklin, A. & Binswanger, H.C. & Haug, H., *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik* (Bern, 1975), p. 161.

23 Kyk Schweizer, *Geschichte der schweizerischen Neutralität,* pp. 86, 615 en 620 en Waldkirch, Eduard von, *Die dauernde Neutralität der Schweiz* (Basel, 1926), p. 31.

mening dat Switserland volgens die Paryse verdrag geen verpligting teenoor ander state gehad het nie. Die verdrag was dus ’n eensydige verpligting van die ondertekenaars teenoor Switserland.

Alhoewel Switserland moontlik regtens geen verpligting teenoor ander state gehad het nie, het hy wel bepaalde morele verpligtinge gehad.[24] Switserland het wel ’n besondere morele verpligting teenoor Groot Brittanje as één van die ondertekenaars van die Verdrag van Parys gehad. Hierdie morele verpligting moet teen die agtergrond van die beginsels van die klassieke volkereg gesien word. Die beginsels van die volkereg wat vir die duur van die 19de eeu gegeld het, het ’n staat in tyd van oorlog voor twee absolute keuses gestel naamlik om óf neutraal te bly en die neutraliteitsreg te eerbiedig óf om tot oorlog toe te tree.

2.4 Die Restaurationszeit (1815 - 1847) en die Grondwet van 1848

Die Weense Kongres het weliswaar erkenning aan en ’n waarborg vir die Switsers gegee, maar dit het nie verhoed dat die Restaurationszeit heelwat interne probleme meegebring het nie. Daar was geen federale regering nie; geen nasionale geldeenheid; geen eenvormige stelsel van mate en gewigte nie; geen poswese wat die land bedien het nie en geen doeane op die landsgrense nie, maar wel kantonale aksynsbeamptes op die kantongrense, terwyl die leër ook uit kantonale kontingente bestaan het.[25] Die enigste bindende faktor was die feit dat almal Switsers was. Van ’n nasionale gevoel was daar wel sprake, maar nie van ’n nasionale eenheid nie. Ruimte vir politieke verandering was daar dus genoeg: “It was thanks to the solid structure of the country that changes in Switzerland took place without provoking a catastrophe.”[26]

As deel van ’n vasteland wat veral ná 1830 besig was om ten opsigte van die vorming van nasionale state ’n gedaantewisseling te ondergaan, sou dit vir die Switserse konfederasie van 22 klein staatjies nie lank moontlik wees om totaal onafhanklik van mekaar te bly voordat hulle die prooi van groot magte sou word nie. Ten einde die nodige politieke en ekonomiese stabiliteit tot stand te bring, sou dit nie sonder interkantonnale spanning geskied nie. Die meerderheid kantons het ’n nuwe grondwet geëis wat aan Switserland ’n staatseenheid en ’n sterk sentrale regering sou gee. Die teenkanting van die minderheid van kantons wat wou kleef aan die ou

24 Strupp, K., *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* (Stuttgart, 1933), p. 25; Haug, H. *Neutralität und Völkergemeinschaft* (Zürich, 1962), p. 44.
25 Reverdin, O., *Introducing Switzerland* (Genève, 1973), p. 30.
26 De Salis, F.R. , *Switzerland and Europe*, p. 32.

partikularisme het die spanning tot ’n burgeroorlog, die Sonderbundskrieg, in November 1847 gedryf.

Hierdie konflik, wat gelukkig sonder buitelandse inmenging plaasgevind het, was hoofsaaklik polities van aard ofskoon dit ook ’n sterk godsdienstige inslag gehad het. Die botsing was sonder groot bloedverlies en van korte duur, slegs 26 dae, en is beëindig met die Geneefse genl. Guillaume Henri Dufour se oorwinning oor genl. Ulrich von Salis-Soglio se magte.[27] Die konflik moet ook gesien word binne die raamwerk van die Europese onstuimigheid rondom 1848. Gelukkig het die Sonderbundskrieg dié voordeel gehad dat dit Switserland in staat gestel het om sy binnelandse beroeringe te berustig voordat die groot Europese Rewolusie uitgebreek het.

Op 12 September 1848 het die langverwagte nuwe grondwet die ooreenkoms van 1815 vervang. Switserland is hierdeur in ’n federale unie wat baie ooreenstemming toon met dié van die V.S.A. herorganiseer. Die hoofoogmerk van die 1848-grondwet was om twee erkende gesagsvorme te versoen, naamlik die gesag van die kantons en dié van die nuwe sentrale regering. Die kantons het met hierdie grondwet aansienlike mag ten opsigte van sake soos onderwys, paaie, polisie en kerksake behou en hulle, sowel as die stem van die volk, is sterk gehoor in die federale regering wat uit twee kamers sou bestaan, naamlik die Raad van die State (Ständerat) en die Nasionale Raad (Nationalrat). Eersgenoemde verteenwoordig die kantons deur middel van twee lede van elke kanton en laasgenoemde die bevolking: “Each of the two constituent elements of Switzerland has its own organ, its own defence against the encroachment of the other . . . a forum of discussion, an evident status and an existence of its own.”[28]

Twee besondere kenmerke van die Switserse demokrasie is die referendum en die inisiatief: ’n wet wat deur die federale regering aangeneem word, is volgens die grondwet aan ’n referendum onderworpe indien dit deur minstens 30 000 stemgeregtigdes binne negentig dae nadat die wet gepubliseer is, aangevra word. Onder inisiatief word verstaan die reg van die burgers om deur middel van ’n petisie van minstens 50 000 handtekeninge ’n verandering van die grondwet aan te vra, of die formulering van ’n wet op grond van ’n enkele artikel van die grondwet te beïnvloed “and to demand a popular vote, upon it.”[29] Daar bestaan ook ’n

27 Sestien jaar later het Dufour (1787-1875) die eerste voorsitter gword van die Internasionale Rooikruiskomitee

28 Aangehaal by Reverdin, O., *Introducing Switzerland* (Genéve, 1973), p. 36. Kyk ook Huber, *How Switzerland is Governed*, pp. 41-55.

29 Huber, *How Switzerland is Governed*, p.27.

duidelike verskil tussen ’n geformuleerde en ongeformuleerde inisiatief. ’n Geformuleerde inisiatief bestaan uit ’n finale teks en daar kan slegs gestem word oor die teks as geheel. ’n Ongeformuleerde inisiatief daarteenoor is slegs ’n suggestie en/of ’n aanbeveling aan die parlement. Slegs sake van ’n konstitusionele aard is onderworpe aan die inisiatief.

Die grondwet van 1848 is belangrik in die sin dat dit aan Switserland ’n besondere identiteit gegee het. Twee tradisionele beginsels sou in die grondwet van 1848[30] soos ’n kosbare kleinood bewaar word, naamlik die Switserse neutraliteit en die buitelandse beleid. Hierdie twee elemente leuen tewens so swaar op mekaar dat die een nie sonder die ander een kan bestaan nie.

Artikels 8 tot 12 van die Grondwet dui die beginsels van die buitelandse betrekkinge aan en noem onder die Bondsdoelstellings (art. 2) in die eerste plek “Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlands gegen Aussen”. Die begrip neutraliteit word doelbewus in artikel 2 vermy aangesien dit nie ’n doel op sigself is nie, maar ’n middel. Aan die ander kant dra artikel 90 (sedert 1874: art. 102) dit aan die regering op om: “für die aüssere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität” sorg te dra.

Waar daar tot dusver aangetoon is hoe die Switserse neutraliteit ontwikkel het, kan ten slotte opsommenderwys na die wese van hierdie hoeksteen van die Switserse politiek gekyk word. Daar is agt duidelike kenmerke te onderskei:

(1)Die Switserse neutraliteit is vrywillig en selfverkose. Dit is nie deur ander moondhede op Switserland afgedwing soos in die geval van België in 1830 en Oostenryk in 1955 nie.

(2)Die neutraliteit is ewigdurend en ongebonde. Met die element van “ewigdurendheid” verleen dit aan Switserland stabiliteit en kontinuïteit.

(3)Die Switserse neutraliteit is ’n uit-die-geskiedenis-gebore-staatsbeskouing. Dit is nie bloot ’n opgeplakte etiket nie, maar is verbonde aan die wese van die volk en is die produk van eeue se politieke ontwikkeling. Die belangrikste rede vir neutraliteit lê in die wese van die land en sy mense en nooit in ’n bepaalde situasie van buite nie.

(4)Die Switserse neutraliteit is ’n bewapende een. Die geldigheid en voortbestaan daarvan kan nie deur die goeie gesindheid van

30 Ook onveranderd gelaat in die ietwat gewysigde grondwet van 1874.

ander state gewaarborg word nie en juis daarom moet dit militêr en andersins verdedig word.

(5)Dit is 'n konvensionele neutraliteit. Dit maak sedert die Paryse Verdrag van 1815 deel uit van internasionale konvensies. Daardeur word erken dat dit nie net tot voordeel van Switserland is nie, maar ook tot voordeel van die Grootmoondhede.

(6)Dit is 'n grondwetgebonde neutraliteit. Dit wat vir eeue lank 'n erkende maar nie geskrewe verhouding was nie, is in die Grondwet van 1848 vasgelê waardeur die Bond verplig word om die neutraliteit te handhaaf.

(7)Die Switserse neutraliteit het 'n staatspolitieke en nooit 'n individuele karakter nie. Die staat is verplig om neutraal te bly, nie die individue nie: "Der Staat hat sich infolge des Neutralitätsstatus in aussenpolitischen Zusammenhängen eine gewisse Zürickhaltung aufzuerlegen. Er muss sich oft eines Urteils enthalten. Nie und nimmer aber der Einzelne."[31] In hierdie feit lê die belangrikste onderskeid tussen Switserse neutraliteit en "neutralismus" wat in die vyftiger- en sestigerjare van hierdie eeu die beskrywing was van die afsydige houding van die ontwikkelende lande in die Koue Oorlog tussen Oos en Wes en in die legio militêre alliansies. In teenstelling met neutraliteit is neutralisme 'n suiwer, politieke houding.

(8)Die Switserse neutraliteit het 'n universele karakter en word die staat gevolglik gedurig verplig om hom te weerhou van elke diskriminerende houding teenoor 'n ander staat. Die beginsel van voortdurende neutraliteit, soos aangetoon, wat op 27 Mei 1815 vasgelê is, is in ooreenstemming met die volkereg konkreet uitgedruk in 'n reeks elemente van die Switserse grondwet. So toon artikel 85 en artikel 102 die uitsondering vir die handhawing van neutraliteit aan, terwyl artikel 41 betreffende wapenuitvoer, en artikels 92 en 93 van die militêre strafwet neutraliteitskending omskryf[32].

31 Aangehaal by Brotbeck, K. *Die Schweizerische Neutralität als Beitrag zu einem Freie Europa* (Bern, 1963), p. 45.

32 Die webtuiste DFA – Directorate of International Law gee die volgende kompakte definisie: "Neutrality is the non participation of a State in an armed conflict among other States." Dit beteken vervolgens: "Being of a permanent nature (as opposed to occasional neutrality, declared by a state according to the circumstances) and relying on military deterrence, Swiss neutrality implies that Switzerland is committed never to take part in any conflict that may arise in the future and, in case of war, be ready to enforce militarily its independence and neutral status."

3. Die Switserse buitelandse beleid

In ’n artikel oor: “Wesen und geschichtliche Wurzeln der schweizerischen Neutralität”, beweer die historikus, Karl J. Naef, dat die Switserse neutraliteit nie die suiwer gevolg is van die samestelling van die Switserse volk nie, maar “Vielmehr wäre es ein Geständnis oder Ohnmacht und Schwäche unseres Staates, wollten wir mit der Gefahr den zentrifugalen Kräfte unserer Nation die Neutralität begründen. Umgekehrt vielmehr: Der nach innen und aussen neutrale, friendliche, föderalistische Geist des Schweizer Bundes hat das Zusammenwachsen spraclich, ethrisch und konfessionell verschiedener Orte erst ermöglicht.”[33]

Op politieke gebied bepaal die neutraliteitsbeginsel Switserland se buitelandse beleid en betrekking. Hierdie neutraliteit bepaal egter nie die Switserse buitelandse betrekking op ekonomiese gebied nie. Die interne Switserse politieke houding, naamlik om hom op politieke gebied te isoleer, staan lynreg teenoor sy buitelandse nywerheids- en ekonomiese betrekkinge. Waar die buitelandse politieke en ekonomiese beleid gevolglik losgestaan het van mekaar moes dit noodgedwonge, al is dit dan ook nie-amptelik, ’n invloed op mekaar uitgeoefen het.

Switserland was, en is vandag nog, ’n land arm aan natuurlike hulpbronne en gevolglik vanaf die vroegste tye op die buiteland aangewys vir die nodige grondstowwe. Ongeveer vyf-en-sewentig persent van die landoppervlakte bestaan uit landbougrond en die oorgrote meerderheid van die bevolking is ook boere. Die enigste uitvoerproduk uit eie bodem wat Switserland kon bied, was benewens kaas, huurtroepe: Switserse huurtroepe het dwarsoor die wêreld in diens van ander volke groot roem behaal, byvoorbeeld Lodewyk XVI se Switserse lyfwag wat in 1792 in die Tuilerie vermoor is en die Pous se Switserse lyfwag in die Vatikaanstad. Daar is ook ’n sterk verbintenis tussen die V.O.I.C. en die kanton Nauchatél as gevolg van die Switserse regiment De Meuron se verblyf aan die Kaap aan die einde van die 18de eeu.[34]

Dit is juis die Switserse huursoldate wat die fondament gelê het vir die bondgenootskapsverdrae met sy buurland Frankryk, waarvan die eerste reeds in die 15de eeu gesluit is en ander tot en met die Napoleontiese

33 Naef, K.J., “Wesen und geschichtliche Wurzeln der schweizerischen Neutralität” in Naef, K.J. e.a. *Die Weltbedeutung der schweizerischen Neutralität, Schriften zur Zeit,* 19 (1948), p. 26.

34 Kyk Immelman, R.F.M. “Graaf Charles-Daniel de Meuron” in *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek,* deel II, (Kaapstad, 1972), pp. 175-176.

warboel altyd hernu is. Hierdie gebondenheid met Frankryk het Lodewyk XVI laat opmerk dat met die geld wat Frankryk in Switserland ingepomp het, die strate van Parys na Basel uitgeplavei kon word. Hierop het die Switsers in soortgelyke oordrewe taal geantwoord dat met die bloed van Switsers wat in Frankryk se diens gevloei het, kon ’n mens “Einen Kanal von gleicher Länge schiffbar machen.”[35]

Die Bond ontvang ten opsigte van sy buitelandse betrekkinge, soos reeds aangetoon, duidelik leiding van artikels 8 tot 12, asook ten opsigte van sy oogmerk in artikel 2 van die 1848-grondwet. Artikel 90 (art.102 sedert 1874) gee verder opdrag aan die parlement “für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität” te waak.

Aanvanklik was dit maklik om aan hierdie opdrag gehoor te gee, ten spyte van slaggate soos die Neuenburg-konflik in Maart 1848, die Savoyse-konflik in 1859 en die legio Europese nasionale bevrydingsoorloë. Die skepping van die Duitse en Italiaanse nasionale state in 1870 en die vorming van die Driebond in 1882 met Oostenryk en Hongarye het die buitelandse politieke posisie van Switserland ingrypend verander, aangesien die Duitse invloed altyd sterker geword het, veral omdat die Ryk van Wilhelm heelwat toegewings, byvoorbeeld die Duits-Switserse generale-strafreëling, ontvang het.[36] Krake in die neutrale buitelandse beleid van Switserland het begin wys. Met beklemming moes Switserland in die jare ná 1870 die feit begin aanvaar dat hy op handelsgebied al hoe meer in Europa betrokke begin raak het en dit haas onmoontlik begin vind het om staatsake en staatshuishouding uit mekaar te hou en om gehoor te gee aan artikel 90 van 1848.

In ’n poging om uit hierdie dilemma te kom, is verbonde vervang met handelsverdrae. Dit het daartoe gelei dat buitelandse politiek vervang is met buitelandse ekonomiese politiek – “Aussenwirtschaftspolitik” dus in plaas van “Aussenpolitik”. Die Switserse departement van handel is dan ook in 1888 (tot 1917) onder die departement van politieke sake (Politisches Departement, wat in der waarheid die departement buitelandse sake was) geplaas, waardeur buitelandse politiek en handel vervleg geraak het.

---

35 Aangehaal by Hilty, C. *Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft* (Bern, 1975), p. 91.

36 Vir inhoud en kommentaar op hierdie reëling, kyk Geiss, I., *Julikrise und Kriegsausbruch 1914. Eine Dokumentensammlung*, dl II; (Hannover, 1964), dokument nr. 1070, op p. 622.

Die politieke departement kon uit hoofde van sy opdrag verdrae met enige ander staat inisieer. Die goedkeuring vir sulke verdrae het egter by die Bondsregering berus. Die Bondsregering het dus sy outonome mag by die sluiting van verdrae uitgeoefen. Dit is egter gedoen met die oog op die kantons wat nie buitelandse betrekkinge kon aankoop nie, maar wat wel betrekkinge kon beïnvloed.

Dit is egter van belang om in hierdie verband op die bevoegdhede van die staat teenoor dié van die kantons te let. In die eerste instansie was daar ’n stilswyende aanwending van die Bondsregering se bevoegdheid om buitelandse betrekkinge te reël.

Die noodsaaklikheid aan ’n eenvormige optrede teenoor buitelandse state was één van die belangrike redes vir die stigting van die Bondstaat in 1848. Die destydse slagspreuk, “Einheit nach aussen, Vielfalt nach innen”, gee dan ook uitdrukking aan die behoefte van ’n eenvormige optrede na buite ten spyte van interne verskille. Om ’n sterk, eenvormige buitelandse beleid te kon hê, moes die kantons afstand doen van ’n eie buitelandse beleid, hoewel artikel 3 van die grondwet aan hulle die moontlikheid laat om ten opsigte van botsende belange, druk op die Bond uit te oefen. In die praktyk sou ’n kanton egter nie maklik van hierdie moontlikheid gebruik maak nie.[37] Dit sou hom in botsing bring met die reeds genoemde artikel 2 van die grondwet waarin die Bond oor die kantons gestel word, met die opdrag dat die Bond die onafhanklikheid van die land moet waarborg.

Die bevoegdheid om die grondwetlike opdrag, naamlik die handhawing van die onafhanklikheid en die leiding neem in buitelandse aangeleenthede te realiseer, word stilswyend deur die kantons aan die Bond toevertrou. Deur die bevoegdheid van die Bond stilswyend te aanvaar, word nie alleen ’n eenvormige optrede ten opsigte van buitelandse sake bewerkstellig nie, maar word aan Switserland ’n volkeregtelike indentiteit gegee.[38] Die Bond het daarom die mag om internasionale verdrae waar die volkereg ter sprake is te sluit, al is hierdie verdrae ook in stryd met die nasionale reg, want in die woorde van Burckhardt, “Für den Inhalt von Staatsverträge kennt das nationale Recht keine Schranken.”[39]

37 Vgl. Lüchinger, H.G. , *Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung.* (Proefskrif aan Universiteit van Zürich, 1954), pp. 175-177 en Schwarzenbach, W. *Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland* (Proefskrif , Universiteit van Zürich, 1926), pp. 26-64

38 Kyk Wildhaber, L., *Treaty-making power and constitution* (Basel/Stuttgart, 1971), pp. 266-272.

39 Burckhardt, W., *Schweizerisches Bundesrecht* (Frauenfeld, 1930), nr. 96, III.

Dit moet ook besef word dat die Bundesrat (of Bondsparlement) in die 19de en aan die begin van die 20ste eeu prakties ’n groter rol gespeel het in die inwerking op die bevoegdhede van die kantons as wat vandag die geval is.

Ofskoon die Bond die kantons na buite verteenwoordig, bestaan daar in die grenskantons amptelike en nie-amptelike kontakte met buurlande se owerhede en beamptes. Hierdie kontakte het hoofsaaklik te make met gemeenskaplike probleme soos beskerming van fauna en flora, waterbesoedeling en verkeersreëlings.

Tot met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog sou die Switserse kantons vry algemeen internasionale verdrae gesluit het. Hierdie verdrae het met die sanksie van artikel 9 van die grondwet geskied. Hiervolgens kon ’n kanton verdrae “über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.”

Formeel gesien durf die kantons hulle verdrae nie self afhandel nie en vind die amptelike verkeer met die buitelandse staatsregerings via die Bundesrat plaas.[40] Alhoewel die Bundesrat die reëlings in die hande van kantonnale beamptes kan laat, kantonale verteenwoordigers in die onderhandelingsafvaardiging opneem of kantons raadpleeg, bly die Bond primêr verantwoordelik vir die verdrae wat deur die kantons aangegaan is.

Switserse neutraliteit en buitelandse betrekkinge en beleid is onlosmaaklik aan mekaar verbonde. Ofskoon die woord “neutraliteit” nie in die grondwet voorkom nie, word dit deur die omskrywing van woorde geïmpliseer. Die grondwet skryf dan ook aan die Bond voor hoe hy sy buitelandse verhoudinge moet bedryf ten einde die historiese ontwikkelde neutraliteit te handhaaf en te beskerm. Selfs die kantons se bevoegdheid om met die buiteland te onderhandel word deur die Bond beheer. Wanneer gekyk word na Switserland se betrekkinge met en die verhouding tot die betrokkenes by die Anglo-Boereoorlog, moet dit gesien word teen die agtergrond van sy grondwetlike regte en voorregte.

Die volgende artikels van die grondwet het op die bevoegdhede van die Bond betrekking:

> “Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im

40 Schwarzenbach, *Staatsverträge mit dem Ausland,* p. 109

Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eindgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt."[41]

"Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll-und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen." [42]

"Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten." [43]

"Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellenvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesrates statt.

Über die im Art. 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten." [44]

"Es dürfen keine Militärkapitulationen abgeschlossen werden." [45]

Aangeleenthede wat op die terrein van beide rade geleë is, is ondermeer die volgende:

- "Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, sowie die Gutheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrat oder einem andern Kanton Einsprache erhoben wird".
- "Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse."[46]

Binne die raamwerk van die 1875-grondwet, besit die Bundesrat nog die volgende opdragte en bevoegdhede:

- "Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und

41 Artikel 2
42 Artikel 8
43 Artikel 9
44 Artikel 10
45 Artikel 11
46 Artikel 85, Ziff. 5 und 6

besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz."[47]

- "Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird."[48]

Dit moet duidelik gestel word dat hierdie artikels die Bond bind en nie soseer sy burgers nie. Die burgers besit geen staatregtelike persoonlikheid nie en kan dus geen verdrae sluit nie. Die burger word ook nie, soos in die geval van die Bond, verplig tot 'n neutrale houding nie.

4. Switserland en die beginsel van non-intervensie in die internasionale reg en politiek tydens die Anglo-Boereoorlog

4.1 Die opkoms van die positivisme in internasionale konteks

Switserland se standpunt met betrekking tot internasionale konflikte in die tweede helfte van die 19de eeu is grootliks deur die invloed van die positivistiese denkwyses in die internasionale reg van dié tyd bepaal.[49] Die bestaan van 'n internasionale verdrag tussen Switserland en Brittanje het verder daartoe bygedra om verhoudinge wat deur geskrewe tekste gereël is, bo die humanitêre belange van die burgerlikes wat in die twee Boererepublieke geraak is, te stel. Die aandrang vir groter humanitêre betrokkenheid van lande by internasionale konflikte, was grootliks die resultaat van 'n groterwordende besef van geregtigheid en billikheid

47 Artikel 102, Ziff. 8 und 9

48 Artikel 89, Abs 4.

49 Sien Raath, A.W.G. & Strydom, H.A., "The Hague Conventions and the Anglo-Boer War", in *South African Journal of International Law,* jg. 24 (1999), p. 151: "Of special significance in the latter half of the nineteenth century, was the urge for written texts in preference to customary law rules – a phenomenon often linked to the influence of legal positivism. We therefore also find that scholarly works from this era tend to favour state practice above abtract discussion of principle or natural law specualtion. State practice, as evidenced by the consent of states to be bound by international law rules, was an increasingly important element in positive-law formation. This is best reflected in the large number of bi- and multilateral conventions concluded during this period – many of which cannot be entirely divorced from the technical and industrial developments of the time and the growing complexities in inter-state relations."

50 Die opkoms van 'n groter sin vir geregtigheid moet ook gesien word teen die agtergrond van die toenemende internasionale bekommernis oor die lotgevalle van burgerlikes in oorlogtoestande.

teenoor burgerlike bevolkings wat deur die gevolge van oorlog geraak is.[50] Ook in Switserland het die bekommernis oor die swak humanitêre omstandighede waaronder burgerlikes in die twee gewese Boererepublieke verkeer het, in die loop van die oorlog vinnig veld gewen. Die gevolg daarvan was dat die positivistiese verkleefdheid aan die tekste van internasionale verdrae met beklemtoning van die non-intervensie in die vryheidstryd (grootliks gesteun deur die Switserse regering), teenoor die aandrang vir groter intervensie in die oorlog, op grond van humanitêre oorwegings (deur die Switserse volk), te staan gekom het. Die mate waartoe die die aandrang om intervensie sigself laat geld het, blyk uit die pogings van invloedryke Switsers om die Britse oorlogspoging in Suid-Afrika te opponeer – dít ten spyte van die amptelike standpunt van die Switserse regering in dié verband.

4.2 Oproepe om Switserse intervensie tydens die Anglo-Boereoorlog

Oproepe om Switserse intervensie in die oorlog het uit verskillende oorde gekom en is deur verskillende oorwegings gemotiveer. Die Switserse gesant in Brittanje, Bourcart, het op 14 Oktober 1899 in 'n skrywe sy regering van die uitbreek van die oorlog ingelig, die oorsaak vir die oorlog voor die deur van die Boererepublieke gelê, die beskerming van Brittanje se Kaapse koloniale besitting as rede aangevoer[51] en by sy regering gepleit om intervensie, ten einde 'n uitgerekte oorlog te verhoed. In latere skrywes het Bourcart egter berig dat enige vorm van intervensie deur Brittanje geweier is. Voorts het Bourcart gewys op die negatiewe ekonomiese gevolge vir Switserland, indien sy regering sou probeer om tussenbeide te tree.[52]

Ook 'n oproep van die Switserse konsul in Amsterdam[53] dat Switserland 'n militêre afvaardiging na die oorlogstoneel moes stuur, is afgewys. Die Switserse Bundesrat het formeel besluit dat daarvan afgesien moes word.[54] Die afwysing van die Amerikaanse president se aanbod om as bemiddelaar op te tree, het 'n duidelike sein van Brittanje uitgestuur dat dié land geensins belangstel in bemiddeling deur die VSA of enige ander

51 Sien Davenport, T.R.H., "William Philip Schreiner", in De Kock, W.J. & Krüger, D.W. (reds.), *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek Deel II* (Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, 1968-), pp. 652-655.
52 Sentrale Archiv Bern [SAB], Burenkrieg [Bk], lêer 2001/283, brief: Bourcart – Monsieur le Président (14.10.1899)).
53 Sien SAB, Bk, lêer 2001/283: brief: Schweizer Konsul – Bundespräsident (7.12.1899).
54 SAB, Bk, lêer 2001/283: brief: Politisches Departement – Schweizer Konsul (9.12.1899).

moondheid nie. Die reaksie van die Bundesrat was om sy verteenwoordigers in te lig dat Europese moondhede om verskillende redes besluit het om nie by die oorlog betrokke te raak nie.[55]

Namate die oorlogtoestande vir die twee Boererepublieke versleg het, is die Bundesrat deur versoeke tot oorreding van Brittanje om die oorlog te staak of tot direkte intervensie deur binne- en buitelandse vredesverenigings, Boerekomitees, kerklike organisasies en private persone oorval. Die eerste versoek het uit die Franssprekende kanton Vaud gekom, na aanleiding van ’n versoek van die Switserse vredesburo dat die Bundesrat voorspraak by ander moondhede moes doen om die oorlog te beëindig.[56] Enkele weke later het die Deutsche Centrale für die Bestrebung zur Beendigung des Burenkrieges[57] vanuit München ’n brief aan die president van die Switserse Nationalrat gerig met die versoek dat die Switserse parlement die inisiatief moes neem om die neutrale regerings wat die Haagse Konvensie onderteken het, saam te snoer ten einde vrede in die Boererepublieke te bewerkstellig.[58] Op 15 Mei 1900 het die Internasionale Vredesburo ’n soortgelyke versoek gerig[59] deur die partye tot die Haagse ooreenkoms daaraan te herinner dat hulle hulself tot die handhawing van vrede in die internasionale wêreld verbind het.[60] Ná Mei 1900 het die stemme wat om intervensie ter wille van die beëindiging van bloedvergieting gepleit het tydelik verdof.[61] Die Switserse Bundesrat het hom nie eens verwerdig om op die enkele versoeke wat hy ontvang het, te antwoord nie.

55 Sentrale Biblioteek Zürich [SBZ], Protokoll der Bundesrat [PdB], 1900, bd. 200, nr. 1147.

56 SAB, Bk, lêer 2001/284, brief: Protokollführer – Schweiz. Friedensverein (19.3.1900) en Bk, leer 2001/284, brief: E. Ducommun – Bundesrat (16.3.1900). Kyk ook SAB, PdB, bd. 201, inskrywingsnommer 1625 (12.4.1900).

57 Dit was ’n invloedryke komitee wat belangrike werk ten behoewe van die Boererepublieke in München gedoen het.

58 Heller het die versoek na die kabinet verwys (SAB, PdB, bd. 201, inskrywingsnommer 1625 (12.4.1900).

59 Sien SAB, PdB, bd. 201, Inskrywingsnommer 2225 (28.5.1900) asook Bk, lêer 2001/284, brief: Fr. Bojer, E. Ducommun, Henri Morel, dr. Ludwig Stein, Emile Arnaud – Monsieur le Premier Ministre (15.5.1900).

60 Die woordkeuse lui: “D’employer tous leurs efforts pour assurer le reglement pacifique des conflicts internationaux.” Vry vertaal beteken dit dat die ondertekenaars ooreengekom het om al hul invloed te gebruik ten einde ’n vreedsame oplossing in internasionale dispute te vind.

61 Deurentyd het dr. Leyds sy protes teen Roberts se minagting van die volkereg geopper en het die Ligue belge de droits de ‘l homme versoek dat Switserland moes ingryp (sien SAB, Bk, 2001/284, telegram: Le Secreteire – A Monsieur le Ministre des Affaires Etranèges (22.9.1901)).

4.3 Oproepe om Switserse intervensie ná die aanvang van die Britse verskroeide-aarde-beleid

Die toepassing van die Britse verskroeide-aarde-beleid, het die bekommernis oor die humanitêre implikasies van Roberts en Kitchener se metodes van oorlogvoering skerp laat toeneem. Die gevolg daarvan was dat Leyds en ander Boere-gevolmagtigdes op 10 September 1901, die permanente beheerliggaam van die arbitrasiehof in Den Haag versoek het om stappe te doen ten einde Brittanje te verplig om die Suid-Afrikaanse kwessie aan arbitrasie te onderwerp. Dit is egter van die hand gewys omdat die hof hom, met ’n beroep op artikel 27 van die Haagse Konvensie, nie vir die saak bevoeg geag het nie.[62] By die oorweging van al die versoeke om intervensie, is die Switserse posisie grootliks bepaal deur die kragtige rol wat Brittanje in die internasionale wêreld gespeel het.

Dit was egter ’n private mosie uit die geledere van die Nationalrat en twee kantonale regerings, wat die Bundesrat op die rand van ’n interne krisis gebring het. Hierdie mosie het in die Nationalrat algemeen as die Manzoni-Gobat-mosie bekend gestaan.[63] Die opstellers van die mosie was van mening dat op grond van Switserland se neutraliteitstandpunt en artikel III van die Haagse arbitrasiehof dié land ’n voorstel sou maak ten einde ’n vreedsame oplossing te bewerstellig.[64] Die opstellers was van mening dat dit nie die Switserse neutraliteit in gevaar sou stel nie. Dié mosie het spanning tussen Brittanje en Switserland veroorsaak en die Switserse parlement voor ’n ernstige krisis te staan gebring, want indien die mosie aanvaar sou word, sou dit beteken dat die Nationalrat die terrein van die Bundesrat betree. Die Switserse politieke departement het met groot moeite daarin geslaag om die ondertekenaars van die mosie te oorreed om die mosie op grondwetlike gronde terug te trek.[65]

Ongeveer ’n jaar na die Manzoni-Gobat-mosie, het ’n reeks kantonale mosies opnuut probleme vir die Switserse Bundesrat veroorsaak. Die

62 Hierdie artikel het betrekking op die vriendskaplike oplossing van internasionale geskille.

63 Sowel Romeo Manzoni as Charles Albert Gobat was lede van die Nationalrat. Die mosie lui soos volg: “Der Schweizerische Nationalrat richtet an das englischen Volk und Parlement, sowie an die europäische Parlemente, einen dringenden Aufruf, dass die Transvaal-Frage nach den Grundsätzen internationaler Gerechtigkeit durch ein Schiedsgericht erledigt werde” (SBZ, Verhandlung der Bundesversammlung, Desember 1900, nr. 52 & Protokoll Nationalrat, Desember 1900, inskrywing 32).

64 Dié artikel lui o.a. dat neutrale state die reg het om hul diens aan strydende state te bied ten einde vrede te bewerkstellig.

65 SBZ, Protokoll Nationalrat, Desember 1900, inskrywing 367.

eerste hiervan is op 18 November 1901 deur Karel Moor[66] by die Bernse Grootraad ingedien.[67] Dié mosie, onderteken deur minstens 67 raadslede, is heftig in die pers, deur die regering en by die Bernse volk bespreek. Vanweë druk – ook van regeringskant – is besluit dat, hoewel die mosie dringend nodig was, die inhoud in ’n minder aanvallende vorm geklee moes word, sodat Switserland se neutraliteit en sy verhouding met Brittanje nie in die gedrang gebring sou word nie. Die mosie is uiteindelik só verander dat dit hoofsaaklik (indien nie uitsluitlik nie) humanitêre oorwegings as uitgangspunt gestel het.[68] Tydens ’n buitengewone sitting van die Grootraad van Bern, is die mosie eenparig aangeneem. Die raadslede het ook die geld wat hulle vir die dag se sitting ontvang het, aan die noodlydendes in die konsentrasiekampe geskenk.[69]

Op 29 November 1901 is ’n soortgelyke mosie eenparig deur die Grootraad van die kanton Soluthurn aangeneem.[70] Op 5 Desember 1901 is die Soluthurnse mosie aan die Bundesrat vir optrede oorhandig.[71] Die onwilligheid van die Bundesrat om mosies van hierdie aard te ondersteun, het daartoe gelei dat die enigste weg wat oorgebly het, dié was van die pers wat die volk kon oproep om voort te gaan met skenkings van geld, klere en lewensmiddele aan die konsentrasiekampe.[72]

Ten spyte van die Bundesrat se weerstand teen die aanvaarding van soortgelyke mosies, kon humanitêre oorwegings onder die volk en hul aandrang dat die lyding van die vroue en kinders in die konsentrasiekampe verlig moes word, nie gesmoor word nie. Reeds op 29 November 1901 het die stadraad van La Chaux-de-Fonds ’n soortgelyke mosie as dié van Bern en Soluthurn aanvaar, naamlik dat ’n versoek aan die Bundesrat gerig moes word om steun by buitelandse regerings te werf, ten einde aan die oorlog in Suid-Afrika ’n einde te maak.[73] Hierdie poging is ook deur die Bundesrat gefnuik[74], sodat die regering ten spyte van druk op humanitêre

66 Hy was leier van die sosiaal-demokrate in die Bernse Grootraad.
67 SAB, Archiv des historischen Vereins des kantons Bern, bd. 59.
68 Sien SAB, TdGR, 10.10.1901: p. 510.
69 SAB, Tagblatt des Grossen rates des Kantons Bern [TdGR], 10.10.1901: p. 494.
70 Sien Soluthurner Anzeiger, 30.11.1901/279. Die mosie is deur ene Fürholtz voorgestel en deur al die partye in die kantonsraad gesekondeer.
71 SBZ, PdB, 1902, inskrywingsnommer 2 (3.1.1902)).
72 Tydens die sitting van 3.12.1901 het die Bundesrat van die saak afgestap (SBZ, PdB, 1902, inskrywingsnommer 2 (3.1.1902)).
73 SAB, Bk, 2001/284, brief: Kanselier aan President van Grootraad Neuchâtel – Swiserse Federale Raad (18.2.1902) en brief: Seretaris van President van La Chaux-de-Fonds – lé Prèsident, Neuchâtel (20.12.1901)).
74 Sien SBZ, PdB, 1902, inskrywingsnommer 2 (3.1.1902)).

gronde, onberispelik neutraal gebly het. Ook soortgelyke pogings in die kantons Waadt[75] en Appelzell Ausserhoden[76] is afgewys. In die proses het die Bundesrat die reg om met die buiteland te onderhandel ten alle koste beskerm. Die oorwegings wat in dié verband vooropgestel is, word deur De Salis soos volg verwoord: "At the same time we reject 'neutralism' as though it were a sin against the Holy Ghost, clearly failing to notice that in practical politics neutralism and neutrality have one essential common feature, in that both refuse to assume anything like treaty commitments in peacetime and both intend to keep out of any war."[77]

Die standpunt van die Switserse regering het deurgaans 'n sterk neutrale ingesteldheid verraai en daarom is weggeskram van enige aangeleenthede wat tot 'n krisis kon lei. Alhoewel op amptelike vlak die betrekkinge tussen Brittanje en Switserland en die ZAR en Switserland in stand gehou is, het 'n sterk pro-Boer gesindheid onder die Switserse volk ontwaak.

5. Samevatting

Professor Max Huber het by geleentheid opgemerk: "In the main, the history of neutrality is the story of the sufferings of the neutrals".[78] Dit is in vele opsigte waar van lande wat hul neutraliteit gehandhaaf het, maar nieteenstaande aangeval en deur beleërende moondhede ingeneem is. Dít het egter nie met Switserland gebeur nie, sodat Switserland histories in staat gestel is om sigself teen interne en eksterne bedreiginge te beskerm. As gevolg van 'n sterk positivistiese interpretasie van die beginsel van neutraliteit teen die einde van die 19de eeu, met die uitbreek van die Anglo-Boereoorlog, is Switserland egter ontkrag om 'n wesenlike rol in internasionale humanitêre aangeleenthede te speel. Alhoewel Switserland dus formeel gesproke sy posisie van non-intervensie behou (en selfs verskans) het, is die neutraliteitspraktyk dermate verabsoluteer dat die geleentheid van moontlike intervensie om die oorlog tot 'n spoedige einde te bring daardeur verspeel is.

Die aandrang vir regverdigheid en meelewing onder die Switserse bevolking met die lotgevalle van die Boerevroue en -kinders in die kampe is egter nie deur die gedienstigheid van die Switserse owerhede aan die Britse magspolitiek geblus nie. Deur die meelewing van die Switserse

75 La Revue, 2.12.1901.
76 Der Bund, 8.12.1901.
77 De Salis, J.R., Henderson, A. & Henderson, C. *Switzerland and Europe* (London, 1971), p. 65.
78 Aangehaal by Walter Renschler, *Switzerland's Neutrality* (Zürich, c.1972), p. 11.

volk met die leed van die Boerevroue en -kinders, is die oog vir die lotgevalle van burgerlikes in oorlogtyd sterk onder die aandag van die internasionale gemeenskap gebring.

Bibliografie

ANON. 1963. *Schweizer Brevier*. Bern.

BINDSCHEDLER, R. 1963. Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. In: *Schweizer Monatshefte*. Hefte 4. Julie, pp. 6 e.v.

BLUNTSCHLI, J.C. 1872. Die Schweizer Nationalität. In: *Gesammelte kleine Schriften*. bd. 2. Nördlingen.

BROTBECK, K. 1963. Die schweizerische Neutralität als Beitrag zu einem freien Europa. Bern.

BURCKHARDT, W. 1930. Scweizerisches Bundesrecht. Frauenfeld.

DAVENPORT, T.R.H. 1968. William Philip Schreiner. In: De Kock, W.J. & Krüger, D.W. (Reds.), *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek*. Deel II. Pretoria. pp. 652 e.v.

DER BUND. 1901. Desember, 8.

DE SALIS, F.R. 1971. Switzerland and Europe. London.

ERNST, F. 1954. Der Helvetismus. Zürich.

FREI, D. 1966. What is the Swiss Sense of National Unity? Zürich.

GEISS, I. 1964. Julikrise und Kriegsausbruch 1914. Eine Dokumentensammlung, II. Hanover.

HELBING, H. 1972. Handbuch der Schweizer Geschichte, dl. 1. Zürich.

HAUG, H. 1962. Neutralität und Völkergemeinschaft. Zürich.

HAUSER, A. 1941. Das eidgenössische Nationalbewuzsein. Zürich.

HILTY, C. 1875. Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft. Bern.

HUBER, M. 1916. Der schweizerische Staatsgedanke. Zürich.

IMMELMAN, R.F.M. 1972. Graaf Charles-Daniel de Meuron. In: De Kock, W.J. & Krüger, D.W., (Reds.), *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek,* dl. II. Kaapstad. pp. 175-176.

KOHN, H. 1956. Nationalism and Liberty, The Swiss Example. New York.

LANGER, W.M., (Ed.) 1972. An Encyclopaedia of World History. 5th ed. London.

LE REVUE. 1901. Desember, 2.

LÜCHINGER, H.G. 1954. Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung. Ongepubliseerde proefskrif Universiteit van Zürich.

MEYER, K. 1941. Der Ursprung der Eidgenossenschaft. Zürich.

MEYER, K. 1952. Über die Einwirkung des Gotthardpasses auf die Anfänge der Eidgenossenschaft. In: *Reden und Aufsätze*. pp. 4 e.v.

NAEF, K. J. 1948. Die Weltbedeutung der schweizerischen Neutralität. Zürich.

RAATH, A.W.G. & STRYDOM, H.A. 1999. The Hague Conventions and the Anglo-Boer War. *South African Journal of International Law*, 24, pp. 149 e.v.

RENSCHLER, W. C. 1972. Switzerland's Neutrality. Zürich.

REVERDIN, O. 1973. Introducing Switzerland. Genève.

RILKIN, A., *et al.* 1957. Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik. dl. 2. Bern.

SCHWARZENBACH, W. 1926. Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland Ongepubliseerde proefskrif Universiteit van Zürich.

SCHMID, C. 1963. Unbehagen im Kleinstaat. Zürich und Stuttgart.

SCHWEIZER, P. 1895. Geschichte der schweizerischen Neutralität. Frauenfeld.

SENTRALE ARGIEF. 1901. Bern (SAB). Burenkrieg, lêers 2001/283 & 284; Archiv des historischen VEREINS DES KANTONS BERN; Protokoll des Bundesrates (PdB) 1899 - 1902; Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern (TdGR).

SENTRALE BIBLIOTEEK. 1900. Zürich (SBZ). Protokoll Nationalrat, 1900; Verhandlung der Bundesversammlung.

SOLUTHURNER ANNZEIGER. 1901. November, 30.
SPITTELER, C. 1917. Unser Schweizer Standpunkt. Zürich.
STRUPP, K. 1933. Neutralisation, Befridung, Entmilitarisierung. Stuttgart.
VON GREYERS, H. 1953. Nation und Geschichte in bernischen Denken. Bern.
VON WALDKIRCH, E. 1926. Die dauernde Neutralität der Schweiz. Basel.
WILDHABER, L. 1971. Treaty-making power and constitution. Basel/Stuttgart.
YATES, J. V. 1974. The international year book in statemen's who's who. London.
ZIEHEN, E. 1925. Philhelvetism. Marburg.