

A NÉPSZÖVETSÉG JOGI ÉS POLITIKAI RENDSZERE

ÍRTA

Dr. MENGELE FERENC

KÖVETSÉGI TITKÁR



BUDAPEST, 1927
FRANKLIN-TÁRSULAT
MAGYAR IRODALMI INTÉZET ÉS KÖNYVNYOMBA
KIADÁSA

*A világháborúban elesett, le nem győzött
Magyar hősöknek! . . .*

ELŐSZÓ.

Nyolc éve, hogy elmúlt a tragikus küzdelem, — nyolc éve székel Genfben a nemzetek ligája, mely az államközi szervezkedés új világrendszerének megteremtését tűzte ki céljául.

A győzelmi eszmevilág bármily egyoldalú alkotásakép jelentkezzék is az újszülött intézmény, bármily fenntartással fogadjuk is a világbéke rajongóinak ahhoz fűződő várakozásait: a genfi Népszövetség fennállása adott tény, amely a mai nemzetközi politikában figyelmen kívül nem hagyható. A Népszövetség tényleges adottságához állást kell foglalnia a magyar tudományos gondolkodásnak is.

Jelen könyv a Népszövetség jogi és politikai elemzését kísérli meg. Tárgya a Népszövetség tételes nemzetközi szabályozásának és az avval összefüggő politikai kérdéseknek rendszeres tudományos feldolgozása. Feladata annak megállapítása, hogy a népszövetségi intézménynek mi a nemzetközi jogi tartalma és mennyiben valósul meg ezen jogi tartalom a Népszövetség tényleges működése által.

A Népszövetség jogi és politikai vizsgálatából leszűrődött megismerések teszik lehetővé azon kérdés eldöntését, megvalósulnak-e a Népszövetségben magasabb emberi célok és adódnak-e abból lehetőségek a magyar politika részére is.

Mert a tudományos vizsgálódás a pusztá tények megállapításánál nem állhat meg. A Népszövetséggel szemben

való tárgyilagos állásfoglaláson túl megoldásra vár a jövő problémája.

E jövő ma az emberiség előtt még teljesen kialakulatlan. A Népszövetségen belül és azon keresztül a jövőért való küzdelem folyik: érdekek harca és eszmék harca. Az elemek harcából születik meg az új világ.

A népek nagy közösségében hazánk csekély súlyt képvisel ahhoz, hogy a végleges fejlődés irányát maga dönthesse el.

De az elemek és világok vajúadásában vonzó és taszító erők érvényesülnek. Erők, amelyeknek tudatos felismeréséből a magyar ügy is új lendületet nyerhet. A jövőért küzdő fejlődési irányok közül melyik az, amelyben leginkább megvalósulhat a magyar sors? . . .

Könyvünk ezen kérdésre is feleletet keres.

London, 1926 nyarán.

Mengele Ferenc.

TARTALOM.

BEVEZETÉS.....	Oldal 13
----------------	-------------

ÁLTALÁNOS RÉSZ

I. A Népszövetség keletkezése.

Amerika szerepe a népszövetségi mozgalomban/V— Első európai tervezetek. — Wilson eszméi. — Az angol hivatalos tervezet. — A Smuts-féle tervezet. — A francia hivatalos tervezet. — Az I. Wilson-féle tervezet. — Wilson és Lansing. — A II. Wilson-féle tervezet. — Népszövetségi tárgyalások a békekonferencián. — Történelmi összefoglalás.....	20
---	----

II. A Népszövetség fogalma és jogi természete.

A Népszövetség és a nemzeti szuverenitás«**— A Népszövetség és az államkapcsolatok eddigi nemei. — Népszövetség és világszervezkedés	54
--	----

III. A népszövetségi Egyességokmány külalak]a és alapeszméi.....	71
--	----

KÜLÖNÖS RÉSZ.

A Népszövetség szervezete.

IV. A Népszövetség tagjai. (E. O. 1. cikk.)

Eredeti tagok. — Nem eredeti tagok. — A népszövetségi tagság megszűnése. — A Népszövetség jelenlegi összetétele.....	81
--	----

A tagsági joggal kapcsolatos politikai kérdések.

Az egyetemesség elve. — A kizárólagosság elve. — A tagsági jog területi és államjogi körülhatárolása	97
--	----

V. A Népszövetség szervei.

Oldal

1. §. <i>A hatásköri megoszlásra vonatkozó általános irányelvek.</i> <i>A Közgyűlés és a Tanács közös illetékessége. — A Közgyűlés</i> <i>vagy Tanács kizárólagos illetékessége. — A Közgyűlés s</i> <i>Tanács együttes illetékessége</i>	108
2. §. <i>A Közgyűlés.</i> (E. O. 3. cikk.) Szervezete. — Ügyrendje. — Az eddigi Közgyűlések	115
3. §. <i>A Tanács.</i> (E. O. 4. cikk.) Állandó Tanácstagok. — Nem állandó Tanácstagok. — A tagok számának felemelése. — Ad hoc tagok. — A Tanács ügy- rendje	122
4. §. <i>A Közgyűlés és Tanács szervezetével kapcsolatos elvi kérdések.</i> Az egyhangúság elve. — A nyilvánosság elve. — A legfőbb «ellenőrzés elve. — A Tanács oligarchiája.....	131
5. §. <i>Politikai bizottságok</i>	140
6. §. <i>Az Állandó Nemzetközi Bíróság</i> (E. O. 14. cikk.)	143
7. §. <i>A Titkárság.</i> (E. O. 6. cikk.) A Titkárság szervezete. — A Népszövetség pénzügyi rendtartása	150
8. §. <i>Egyébb szervek.</i> <i>A Népszövetség technikai munkaszervei. — A népszövetségi</i> <i>közigazgatás szervei</i>	158

A Népszövetség politikai feladatai.

VI. Az általános leszerelés. (E. ü. 8. cikk.)

A) <i>As Egyességokmány szabályozása</i>	J61
B) <i>A Népszövetség leszerelési politikája.</i> Első kísérletek. — Lord Esher és Lord Cecil tervezetei. — Traité d'Assistance Mutuelle. — A genfi protokollum. — As,leszerelési kérdés állása Locarno után.....	168

VII. A területi integritás megóvása és a nk. szerződések felül- vizsgálása. (B. O. 10. és 19. cikk.)	189
---	-----

VIII. A háború elhárítása.

A) *Az Egyességokmány szabályozását.*

1. §. <i>A Népszövetség beavatkozása.</i> (E. O. 11. cikk.).....	209
2. §. <i>A hadindítás jogának korlátozása.</i> (E. O. 12. cikk.).....	216
3. §. <i>Nemzetközi viták bírósági eljárás útján való elintézése.</i> (E. O. 13. cikk.) A jogi és politikai viták megkülönböztetése. — Az Obli- gatorium elve. — A bírói döntés kötelező jellege és nép- szövetségi szankciója	225

4. §. *Nemzetközi viták népszövetségi eljárás útján való elintézése.* (E. O. 15. és 17. cikk.)
 A Népszövetségi közvetítés szervei. — A közvetítói eljárás. — Az eljárás joghatása 238,
5. §. *Az Egyességokmány szankciói.* (E. O. 16. cikk.)
 A szankciók alkalmazásának általános elvei. — A gazdasági szankciók. — A katonai szankció. — A jogi szankció. — A semlegesség joga és a Népszövetség..... 258

B) *A Népszövetség békepolitikája.*

- Áz orosz-lengyel háború. — Orosz-perzsa incidens. — Az Alandszigetek ügye. — A. lengyel-litván konfliktus. — A felső-sziléziai kérdés. — A Bajna-vidék katonai megszállása. — A kis-entent« ultimátuma Magyarország ellen ÍV. Károly király visszatérése alkalmából. — A magyar határmegáfiapfőaVügyé^és'a N'epszovetségX- - Angol-francia állampolgársági vita. — A karéliei vita. — A romániai magyar optánsok ügye. — A korfui incidens. — A mezopotámiai határ ügye. — A memeli kérdés. — A görögök betörése Bulgáriába 275

IX. Nemzetközi szerződések és a Népszövetség.

- A nemzetközi szerződések nyilvánossága (E. O. 18. cikk.). — Nemzetközi szerződések felülvizsgálása (19. cikk.). — Az Egyességokmánnyal ellentétes szerződések érvénytelensége (20. cikk.). — A Monroe elv és egyéb fenntartások.— Regionális egyezmények. (21. cikk.) 304

- X. A Népszövetségi Egyességokmány módosítása. (E. O.26. cikk.) 325

XI. A nemzeti kisebbségek védelme:

1. §. *Anyagi jog*..... 342
 2. §. *Eljárási jog*..... 353
 3. §. *A kisebbségi védelem politikai problémái* 359

ÖSSZEFOGLALÁS:

- A Népszövetség jelen valósága és jövő lehetőségei364

FÜGGELÉK.

- Az Egyességokmány 375
 A Közgyűlés ügyrendje 387
 A Tanács ügyrendje 396
 Az Állandó Bíróság felállításáról szóló jegyzőkönyv 400

I. Irodalom.

(E helyütt csakis a Népszö vétséget tárgyaló, gyakrabban használt általános jellegű műveket soroljuk fel. Az egyes kérdésekre vonatkozó szakirodalmat a fejezetek élén külön adjuk.)

Bourgeois, Léon, Le Pacte de 1919 et la Société des Nations, Paris 1919. — L'État actuel de la Société des Nations, Paris 1922. L'oeuvre de la Société des Nations (1920—1923.) Paris 1923.

Brunei, La Société des Nations et la France, Paris 1921.

v. *Bülow*, Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz, Stuttgart 1923.

Butler, Sir G. A handbook to the League of Nations, II. ed. London 1925.

Covenanter, The, An American exposition of the Covenant of the League of Nations by William Taft, Lawrence Lowell, G. N. Wickersham 11. A. Taft, New-York 1919.

Fauchille, Traité de Droit international public, Paris I. 1: 1922. I. 2: 1924. I. 3: 1925.

Fry C. B., Key-book of the League of nations, London 1923.

Grey of Kallódon, The Peace Conference — and after, London 1919.

Hatschek, Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, Leipzig 1923.

Huyhan S. W., A Study of international government, New-York 1923.

Kluyver, Documents on the League of Nations, Leyden 1920.

Kraus, Der Völkerbund und die Friedensverträge, Berlin 1920.

Keen F. N., Towards international justice. Introduction by Gilbert Murray, London 1923.

LachapeUe Georges, La Société des Nations; Son origine et son but; Son organisation et son oeuvre, Paris 1920.

Lammash, Völkermord oder Völkerbund? Haag 1920.

Lamaude, La société des nations, Conférences faites à LMiM. les officiers du centre des hautes études militaires de l'école supérieure de guerre et de l'école supérieure de marine, Paris 1920.

Lawrence T. J., Lectures on the League of Nations, Bristol 1919. The League of nations — its past present and possible future, New-York 1919.

v. *Liszt*, Das Völkerrecht, Berlin 1925.

Magyary, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde, Berlin 1922.

Milhaud, Nie wieder! Bern 1919.

Moriaud. Der Völkerbund und die Schweiz, Bern 1919.

- Manch*, Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations, tome I, Kopenhagen 1923, tome II, 1924.
- Murray Gilbert*, The League and its Guarantees, London 1920.
- Oppenheim*, International Law, Cambridge 1925.
- Nagy Elek*, Magyarország és a Népszövetség, Budapest 1925.
- Pollock*, Sir Frederick, The League of Nations, second edition, London 1922.
- Rappard W. E.*, International Affairs as viewed from (Geneva), Genf 1925.
- Scelle*, George, Le Pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix, Paris 1919. — La Société des Nations, Sa nécessité, son but, son origine, son organisation, Dijon 1922.
- Schücking—Wehberg*, Die Satzung des Völkerbundes II Auflage, Berlin 1924.
- William Roth*, The League of Nations to-day: its growth, record and relation to British Foreign policy, London 1925.
- Woolf L. S.*, International Government second ed., London 1923.

II. A Népszövetség kiadványai:

- Actes de la (I—VII) Assemblée (Séances des Commissions — Séances Plénières)* Genève 1920—1920.
- Journal officiel de la Société des Nations*, Genève 1920—1920.
- Procès-Verbaux des sessions du Conseil de la S. d. N. (sessions XII—XV)* Genève 1921.
- Recueil des Traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations.* Genf 42 kötet 1920-1920.
- Résolutions et vœux adoptées par l'Assemblée (8 kötet)* 1920—1926.
- Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations* 1921—1920.

III. Használatos rövidítések.

- | | |
|---------------|---|
| Ass. | Actes de la (I—VII) Assemblée. |
| C. | Séances des Commissions. |
| Pl. | Séances Plénières. |
| J. O. | Journal Officiel de la Société des Nations. |
| R. Tr. | Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations. |
| R. G. | Revue Générale de Droit international public (Paris). |
| R. D. L. | Revue de Droit international et de législation comparée (Bruxelles). |
| A. . I. I. L. | American Journal of International Law (Washington). |
| R. C. A. | Receuil des Cours de l'Académie de droit international (Paris). |
| M. J. Sz. | Magyar Jogi Szemle. |
| Tr. Bsz. | trianoni békeszerződés. |
| V. Bsz. | versaillesi békeszerződés. |

BEVEZETÉS.

A nemzetközi jogrendben sehol sem jelentkezik a jog annyira összeforrva a politikával, mint a Népszövetség intézményében.

A Népszövetség a világháború és az azt követő idők szellemi forrongásának eredménye, mely túlnyomóan politikai szempontok hatása alatt jött létre, miért is jogi szabályozás jelenkori világpolitikai rendszer szoros függvénye.

A népszövetségi nemzetközi jog tudományos tárgyalására azért par excellence vonatkoztatjuk Scelle mondását, hogy: «A nemzetközi jog az a mi és nem lehet más, mint a mi. Természetes és hagyományos terméke adott körülmények és történelmi viszonyok alapján kialakult szociális életnek; nem ideális társadalmi berendezkedés céljára készült elméleti jogászkötés, hanem oly tényleges adottság, amelybe bele kell találnia magát annak, aki hasznos munkát akar végezni.»¹

Midőn a Népszövetség nemzetközi jogi rendszeréről beszélünk, e fogalmat a fenti értelemben fogjuk fel, értve alatta *azon pozitív nemzetközi szabályozás összességét, amely a genfi Népszövetség szervezetét és működését mai ténylegességében meghatározza.* E szabályozás legnagyobb része a népszövetségi Egyességokmányban van lefektetve, amely a

¹ «Le Droit international, pour ces raisons-là, est ce qu'il est et ne saurait être autre. Il est un produit naturel et traditionnel d'une vie sociale qui s'est développée selon des circonstances historiques, dans des milieux déterminés; qui n'a pas été créé théoriquement par les juristes pour y installer une société idéale, mais dont les conditions de fait s'imposent à qui veut les utiliser pour faire oeuvre viable.» (*Georges Scelle, Le Pacte des Nations* 123. oldal.)

békeszerződéseknek részét alkotja és mint ilyen a tételes nemzetközi jognak integráns alkotó eleme. Az Egyességokmányon kívül egyéb nemzetközi szerződések is tartalmaznak oly megállapodásokat, amelyek alapján a szerződő államok bizonyos joghatóságot vagy bizonyos kérdések eldöntését a Népszövetségre ruházzák. Így elsősorban a békeszerződések és az úgynevezett kisebbségi szerződések.

A Népszövetség jogának fontos megismerési forrásai végül a népszövetségi főszerveknek, úgymint a Közgyűlésnek és Tanácsnak időről-időre hozott elvi határozatai, ajánlásai és általában kifejezett vagy hallgatólagos gyakorlatában megnyilvánuló irányelvek.

A Népszövetséggel összefüggő jogi anyagot két részre oszthatjuk: a Népszövetség *szervezetét* és a Népszövetség *működését* meghatározó szabályozásra. Minthogy pedig a Népszövetség működése hármas irányú, — politikai, bírósági és adminisztratív működés — a Népszövetség megfelelő jogi szabályozása is három csoportra tagozódik. A nemzetközi jog általános nyelvhasználatának mintájára, a Népszövetség szervezetére és politikai működésére vonatkozó joganyagot népszövetségi közjognak nevezhetjük. Emellett külön kategóriát jelent a nemzetközi közigazgatás és a nemzetközi bírászkodás népszövetségi szabályozása.

A Népszövetség politikai feladatköre az Egyességokmány csoportosításának sorrendjében a következő:

- a) *Az általános leszerelés.*
- b) A Népszövetség tagjai *területi épségének védelme*, amivel szorosan összefügg a szerződések népszövetségi felülvizsgálása.
- c) *A háborúk általános megelőzése*, valamint
- d) azok konkrét elhárítása nemzetközi vitáknak *vagylagos bírói vagy népszövetségi eljárás* alá való vonása által.
- e) Az Egyességokmány elveinek érvényesítése a *nemzetközi szerződések nyilvánossága* és az Egyességokmánnyal Összeférhetetlen szerződések megszüntetése által.
- f) Ehhez csatlakozik mint elsőrangúan politikai feladat a *nemzeti kisebbségek védelme*, bár a Népszövetség erre

vonatkozó ügyköre nem az Egyességokmányban. hanem külön nemzetközi szerződésekben van szabályozva.

A Népszövetség bíraskodási működése az Állandó Nemzetközi Bíróság tevékenysége által valósul meg. Közigazgatási ügyköre pedig azon nemzetközi adminisztratív feladatok ellátásából áll, amelyeket részben az Egyességokmány, részben egyéb szerződések reáruháznak. Ide tartozik a Népszövetség 1. közlekedésügyi. 2. pénzügyi, 3. közegészségügyi. 4. munkásügyi. 5. egyéb szociális tevékenysége. Külön feladat a mandatárius területek, továbbá a Saar vidék és Danzig közigazgatásának ellenőrzése. Terjedelménél fogva a Népszövetség ezen közigazgatási ügyköre, valamint az Állandó Nemzetközi Bíróság működése külön tanulmány tárgyat kell, hogy alkossa.

Jelen munka keretén belül kizárólag a Népszövetség szervezetének és politikai működésének (közjogának) tudományos feldolgozását adjuk. Ezt megelőzően mellőzhetetlen a Népszövetségi Egyesség létrejöttének *történeti* elemzése, továbbá a Népszövetség *fogalmának* és általános jogi természetének tudományos meghatározása, valamint a Népszövetség alapját alkotó *eszmék* és célok vizsgálata. Ezen alapfogalmak tárgyalását a Népszövetség tételes elemzését megelőző általános részben fejtjük ki.

A Népszövetség tételes jogi szabályozásának helyes értékelése mellőzhetlenné teszi végül ama politikai összefüggések feltárását, amelyek az egyes jogi problémák gyakorlati horderejét megadják. Nemkülönbön fontos azon ellentétes politikai erők lényegének megismerése, amelyek a Népszövetség jogi továbbfejlődésére kihatnak. Az idevágó fejtegetéseket nem csoportosítjuk külön, hanem a jogi anyag beosztásának menetében, egy-egy fejezet végén tárgyaljuk az illető kérdéshez fűződő *politikai szempontokat*.

Fenti vizsgálódások eredményéből szűrődnek le azon általános politikai irányító elvek, amelyeket mint a Népszövetség *jövő evolúciójának* főszempontjait munkánk végén összefoglalóan tárgyalunk.

Munkánk ennél fogva a következőképpen tagozódik:

Általános rész:

- A Népszövetség keletkezése.
- A Népszövetség fogalma és jogi természete.
- A Népszövetség alapeszméi.

Különös rész:

- A Népszövetség szervezete.
- A Népszövetség politikai funkciói.

Összefoglalás:

- A Népszövetség jelen valósága és jövő lehetőségei.

ÁLTALÁNOS RÉSZ.

I.
FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG KELETKEZÉSE.

Irodalom, K. S. Baker, Woodrow Wilson and world settlement. Heinemann, New-York 1922, 3 vol. — House & Seymour, What really happened at Paris, New-York 1921. — H. W. V. Temperley, A history of the Peace conference of Paris, 6. vol., London 1924. — Lansing, The Peace négociations, New-York 1921. — W. Wilson, Woodrow Wilsons case for the League of Nations (compiled by Hamilton Foley) Princetown 1923. — Kluyver, Dociments on the League of Nations, Leiden 1920. — Munch, Les origines et l'oeuvre de la Société des nations. 2. vol., Kopenhagen 1923—1924. — Marburg, Draft convention for the League of Nations, New-York 1918 — u. a. League of Nations-a chapter in the history of the movement, New-York 1917. — Smuts, The League of Nations A practical suggestion. — Journal officiel de la Conférence des Préliminaires de Paix, Paris 1919.

Amikor a mai Népszövetség történeti háttérét megrajzoljuk, annak evolúcióját a világháború történéseitől elválasztani nem tudjuk. A Népszövetség a világháború szülötte.

Azon elméleti írók, akik a Népszövetség eszmei előzményeit a középkori pacifisták világgállam tervezetéig,¹ vagy Kant örökbéke álmáig vezetik vissza, a Népszövetség fejlődésmenetének oly kiszínezett és mesterkélt felépítését kísérlék meg, amely a tényleges történeti megalapozást nélkülözi.

¹ Egyes angol és francia kézikönyvek a Népszövetség ősei gyanánt szerepeltetik a következő műveket: *Pierre du Bois, Pe recuperatione terrae sanctae 1306.* (Újból kiadta: Langlois. Paris 1894) *Emerich Crucé: «Le nouveau Cynée (ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce pour tout le monde), Paris 1623—Sully «Grand dessein».* (Mémoires ou économies royales d'État, domestiques

Hasonlatos ezen eljárás ahhoz, midőn valaki kölesönbe vett családfával igyekszik leszármazásának ősi látszatát kelteni. A történelmi evolúció igazi eredményei az emberiség lelkének tömegélményein keresztül valósulnak meg. Ily tömeg - élmény állapotáig a népszövetségi gondolat a háborúelőtti korban soha nem jutott. Abbé de St. Pierre vagy Kant¹ elméleti béketervezései a tudós munkaszobájának elzárt légkörében maradtak, s a nagytömegek lelkét és a tényleges világpolitikát soha mozgásba nem hozták. A párizsi békeszerződések Népszövetségének elmúlt évszázadok ideális álmódosításaihoz époly kevés köze van, mint ahogy tudományellenes volna pl. fejlődési kapcsolatba hozni a modern repülőgép feltalálását Leonardo da Vinci szárnyalási próbáival.

De nem kísérreljük meg azt sem, hogy evolucionális összefüggéseket keressünk a Népszövetség és a nemzetközi politika tényleges fejlődésének nagy irányai között. Nem tudjuk ugyanis felismerni a világháború kimenetelében es a TaKaKátár teremtett új európai helyzetben oly fejlődési eszmék megvalósulását, amelyek a történelmi igazságosságba vetett hit alapját alkotják. A mai általános állapotnak az emberiség nagy sorsa szempontjából való végleges jelentősége csak nagyobb távolságból lesz megítélhető. S hogy a Népszövetség az egyetemes világfejlődésbe tényleg beilleszthető és örök emberi gondolatok valódi hordozója lesz-e — csak eredményei és tényleges teljesítményei mutathatják meg.

A Népszövetség jogi és politikai rendszerének pozitív elemzésére irányuló tanulmányunkban azért az általános történelmi fejtegetéseket mellőzzük és a Népszövetség evo-

politiques et militaires de Henry IV.), Paris 1622. *JVittiam Penn*: Essay towards the present & future peace of Europe 1093. *Abbé de St. Pierre*: Projet de rendre la paix perpétuelle en Europe, 1713. *Seniham*: Principles of international law, Essay IV. A plan for an unWersal and a perpetual peace, 1789. V. ö. *Pollard*: The League of Nations in History, Oxford 1919. *Pollock*: League of Nations, London 1922. 1—100.

¹ *Immanuel Kant*: «Zum Ewigen Frieden.» Einfphilosophischer Entwurf, Königsberg 1795.

luciójának elemzését a keletkezésével közvetlenül összefüggő politikai és diplomáciai történések visszanyomozásaira alapítjuk.

A jelenlegi Népszövetség gondolkörének legelső kiindulásai azon amerikai társadalmi mozgalmakban találhatók fel, amelyek a világháború kitörésének hatása alatt a béke es^nemzetközi jogrend hatályosabb biztosítását sürgették. Az amerikai közvélemény szemében a világháború az európai diplomácia és az eddigi nemzetközi jogrend általános csődjét jelentette, amely a nemzetközi viszonyoknak teljesen új alapra való fektetését teszi szükségessé. Az amerikai elme gyakorlati irányánál fogva a békemozgalom nem merült ki pacifista szólalásokban, hanem konkrét politikai célkitűzéseket váltott ki, amelyeknek szolgálatában széles társadalmi agitáció indult meg.

Ezen mozgalom legjellegzetesebb kifejezését a «League to enforce Peace»¹ működésében nyerte — amely egyesület W. H. Taft volt amerikai elnök és Th. Marburg nagykövet vezetése alatt 1915 június 17-én alakult meg Philadelphióban. Programja négy pontból állott: ²

1. A szerződő hatalmak kötelezzék magukat, hogy minden jogi természetű vitát (justiciable questions), amely a felek Tözyetlen tárgyalása útján nem rendezhető, nemzetközi bírói fórum döntése alá bocsátanak, úgy az érdemi elintézését, mint a hatáskör megállapítását illetően.³

2. A szerződő felek között felmerülő minden más ter-

¹ A «League to enforce Peace» működését illetően lásd: *Lawrence Lowell*, A League to enforce peace, World Peace Foundation, Boston, Mars 1915. Enforced Peace proceedings of the first annual national assemblage of the League to enforce Peace, Washington May 26th. 29th. 1916. New-York 1916.

² A «League to enforce Peace» programját Theodore Marburg volt bruxellesi amerikai követ, nemzetközi jogász, szerkesztette meg, 1. *Marburg* i. m. 5 k., lásd még Sir *Frederick Pollock*, League of Nations, London 1922. II. kiad. 70. o.

³ «For hearing and judgment both upon the merits and upon any issue as to its jurisdiction of the question.»

mészetű vita javaslattelet¹ céljából békéltető-bizottság (council of conciliation) elé terjesztendő.

3. A szerződő hatalmak egyesült erővel fogják úgy gazdasági, mint katonai erejüket latba vetni azon állam ellen, amely a fenti eljárás mellőzésével indít háborút.

4. A nemzetközi jog kodifikálására időről-időre konferenciák tartandók.

A «League to enforce Peace» tervezetének lényege tehát nemzetközi megegyezés létesítése arra nézve, hogy jövőben hadindítás előtt bizonyos vagylagos bírói vagy közvetítői eljárás kötelezővé tétessék; továbbá, hogy ezen kötelezettség megsértése esetén a szerződő hatalmak közös büntetőszankciót alkalmazzanak a jogsértő állammal szemben. Ezen gondolat, mint később látni fogjuk, a Népszövetség mai szervezetének is tulajdonképpeni lényegi magva. A «*ius belli ac pacis*» intézményes körülhatárolásában és szerződéses szankciók által való biztosításában jelentkezik a népszövetségi eszme első megnyilatkozása, amely előkészítette a talajt Wilson fellépésére.

Az amerikai békeliga megalakulásával egyidejűleg vagy kevéssel utóbb az európai semleges országokban is alakultak egyesületek, amelyek a háborúk elhárítása céljából nemzetközi megállapodásokat sürgettek. Ilyen volt különösen a Hágában 1915-ben alakult «Organisation centrale pour la paix durable», valamint a Nippold elnöklete alatt Bernben székelő «Tartós békét elkészítő bizottság».² Midőn a Népszövetség háborús evolúciójának ismertetésénél mégis a «League to enforce Peace» tervezetéből indulunk ki, ezt azért tesszük, mert ezen egyesületnek, Wilsonhoz való viszonya, valamint az entente közvéleményre gyakorolt döntő befolyása következtében, a Népszövetség végleges megalakulása körül közvetlen rész jutott.

Amerika szerepe a népszövetségi mozgalomban. Hogy a Népszövetség létesítésére irányuló politikai mozgalom Ameri-

¹ «For hearing, consideration and recommendation.»

² Lásd részletes ismertetésüket *Magyar*: «A nemzetközi bírás-kodás.» Budapest 19H. 227. k. k.

kából indult ki, annak több mélyenfekvő oka is volt.¹ Amerikában a nemzetközi bíraskodás, azaz államközi vitáknak bírói úton való elintézése, már a háború előtt is igen népszerű gondolat volt, amely gyakorlati betetőzését a Bryan államtitkár által kötött sorozatos döntőbírói szerződésekben, az ú. n. «Bryan-féle szerződésekben érte el.² A bő természeti kincsek és aránylag gyér telepedés következtében Amerikában a létért való küzdelem és azon keresztül a nemzetek közti érdekellentét soha nem éleződött ki annyira, mint a kedvezetlenebb megoszlású Európában. Különösen áll ez a faj és eredet szempontjából homogén délamerikai államokra, amelyeknek 1826 óta időről-időre tartott pánamerikai kongresszusi az államközi és államfölötti amerikai összehozás érzését igen kifejeztették. Ha nem is megünk annyira, mint az ismert chilei jogtudós, *Alvarez*, aki külön «amerikai nemzetközi jogról» beszél³ — meg kell állapítanunk, hogy a pánamerikai mozgalom a nemzetközi viszályok békés elintézésének gondolatát és a területi statusquo fenntartásának és megváltoztatásának kollektív garancia alá való helyezését igen előmozdította.⁴

¹ Az első, aki Amerikának a nemzetközi bíraskodás terén való vezetőszerpét felismerte és tudatosan méltatta: *Magyary*: Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, Berlin 1922. művében. «Im Kampfe um die internationale Schiedsgerichtsbarkeit und im allgemeinen um die Ausgestaltung der Friedensmittel gebührt Amerika der «Vorrang.» Lásd mélyenjáró fejtegetéseit 61. k. k.

² Bryan-szerződések legrészletesebb ismertetését 1. *Scott*. Treaties for the advancement of peace, New-York 1920. Lásd még *Magyary*, Nemzetközi bíraskodás 218., *Pollock* i. m. 38.

³ *A. Alvarez* «Le droit international américain. Son fondement. Sa nature d'après l'histoire diplomatique des États du nouveau monde et leur vie politique et économique.» Paris 1910. «le droit international de l'avenir.» Washington 1916.

⁴ A spanyol gyarmatok elszakadása alkalmával megtartott első pánamerikai kongresszus (Panama 1926 jún. 22) szerződés-tervezetet dolgozott ki, amely szerint a szövetkezett amerikai köz-társaságok együttesen fogják megvédeni függetlenségüket és területi integritásukat minden idegen uralom ellen. (*Alvarez* i. m. 49.) Az 1847 dec. 11-től 1848 márc. 1-ig tartott délamerikai kongresszus szerződés-tervezete kimondotta, hogy a szövetkező államok határa-

Az Egyesült-Államokon belül a fenti fejlődéshez hozzájárult még egy további tényező, és ez az Egyesült-Államok alkotmányrendszerének befoldása. Az Egyesült-Államok már történeti eredetűben úgy jelentkeznek, mint kölcsönös védelmi szövetség. Az egyes államok közötti perekben ítélő legfőbb alkotmányos bíróság működése pedig a nemzetközi viták kötelező bírói elintézésének gondolatát igen népszerűsítette.

Végül még egy ok volt, amely a népszövetségi mozgalom amerikai kiindulásában döntően érvényesült. A harcban álló európai kontinensen a pacifista köntösben jelentkező népszövetségi propaganda eleinte mindenütt bizalmatlansággal találkozott, mert az élethalálharcukat vívó nemzetek harci energiájuk megbénítását féltették tőle. Amerikában azonban, mely akkor még semleges volt, ezen aggály nem szerepelt, és a jövőendő háborúknak nemzetközi szerződések útján való kizárása nemcsak a közvéleményben, de a hivatalos körökben is erőteljes visszhangra talált. Olyannyira, hogy amikor azután Amerika is beavatkozott a háborúba, — a fenti Liga megalakítása a hivatalosan hirdetett hadicélok élén szerepelt.

Nem térünk itt ki azon. — bármennyire is érdekes, de inkább politikai jelentőségű — okok elemzésére, amelyek összeredményben az amerikai hadüzenetig elvezettek. E helyütt csakis a népszövetségi gondolat evolúciója szempontjából állapítjuk meg, hogy a nyugati entente-nak eszükben nem válogató, nagy tömegek megdolgozására

nak megváltoztatása az összes államokat érintő közös ügy, és hogy a határok bármely megváltoztatásához az összes többi állam hozzájárulása szükséges (i. m. 52.). Ezen gondolatot fűzte tovább Wilson, midőn 1916 Washingtonban tartott pánamerikai kongresszuson felvetette az eszmét, hogy az amerikai kontinens összes államai garancia szerződést kössenek, amelyben egymás területét és politikai függetlenségét kölcsönösen biztosítják, a határok esetleges megváltoztatását pedig az államok konferenciájának $\frac{2}{3}$ szótöbbsége mondaná ki. (*Alvarez* i. m. 87.) Ezen utóbbi indítványról jegyzi meg *Temperley* i. m. 176.-it is impossible to read these words without seeing an anticipation of the League of Nations.

berendezett kormányai a népszövetségi gondolat amerikai vonzóerejét hamar felismerték. S mértelenül háborús propagandájuk az amerikai lélek idealizmusát annyira félrevezette, hogy hadi jelszó lett a háborút megszüntető Népszövetségnek az entente-győzelemmel való összekapcsolása. («War to end war.» «War to outlaw war!»)¹

Első európai tervezetek. Az Amerikából kiindult népszövetségi békemozgalom elsősorban az angol-szász szellemi kapcsolatok révén jutott Európába. Az angol-szász államokban általános jelenség, hogy az új politikai eszmék, mielőtt a törvényhozás házába és így a nemzet politikai öntudatába eljutnának, társadalmi egyesületek és klubok által terjesztetnek. A közvélemény erejénél fogva az angol-szász társadalmakban ezen agitáció alá nem becsülendő jelentőséggel bír.

Rövidesen a Taft-féle mozgalom megindítása után Angliában is elterjednek a hasonló irányú szervezkedések. Ilyenek a «League of Nations Society» (1915)² és a «Fabian Society» (1915),³ amelyek pacifista alapon, továbbm a «League of Free Nations Association» (1917).⁴ amely a hivatalos ententepolitika szellemében követeli a Népszövetség felállítását. Ugyancsak a népszövetségi eszme szolgálatában áll a radikális körök által alapított «Union of democratic control», a «National Peace Council», a «Federation of British Peace societies» stb.

Fenti egyesületek alapításával egyidejűleg különböző javaslatok látnak napvilágot a Népszövetség szervezetét illetőleg.

¹ Nem akadályozhatta ezt meg azon tény sem, hogy *Bethman Hollweg* német birodalmi kancellár már 1916 nov. 9-én kijelentette, hogy Németország is kész a Népszövetségbe belépni.

² Tervezetük the Rt. Hon. Sir W. H. Dickinson elnöklete alatt kidolgozott «League of Nations, Scheme of Organisation» League of Nations Society publications N. 42. 1918. September, London. (*Dickinson* tervezet.)

³ Népszövetségi tervezetük: International Government: two sports prepared for the Fabian research Department, London 1916.

⁴ 1918 novemberében a fenti két angol társaság egyesült «League of Nations Union» címen.

Az amerikai eszmék egyik első előharcosa Viscount Bryce, volt washingtoni nagykövet, aki az eljövendő világ-szövetség megvalósításának útját a Knox-Bryan-féle *békéltető bizottságok intézményes továbbfejlesztésében látja*.¹ A Fabianusok tervezete a *kötelező leszerelést* helyezi előtérbe. Lord Robert Cecil hangoztatja először a *nagyhatalmak politikai vezető szerepét* a Népszövetségben, amelynek felállítását a «demokratikus főhatalmak» történeti hivatásakép tünteti fel. Egyébként nála jelentkezik először a *nemzetközi szerződések népszövetségi felülvizsgálatának gondolata is*.

A népszövetségi eszme mellett állást foglalnak egyes vezető politikusok is, főleg a liberális táborból. Így Sir Edward Grey² 1916 május 15-iki beszédében követeli a nemzetközi politikának új alapra való fektetését, 1916 október 23-án pedig az angol kormány nevében hivatalosan is nyilatkozatot tesz a Népszövetség mellett. Mindezen fejlemények azt mutatják, hogy 1916 végén a jövendő háborúk megelőzésére alakítandó Világszövetség gondolata már *nem* mint utópista eszmény, de mint gyakorlati politikai cél. meglehetősen kiforrott alakban lebegett az angol-szász népek közvéleménye előtt.

Ha a népszövetségi mozgalom ezen első korszakában megjelent különböző tervezeteket vizsgáljuk,³ jogi szempontból azoknak két főcsoportját lehet megkülönböztetni, a szerint, amint a béke fenntartásának jövendő szabályozásánál inkább politikai, vagy inkább bírói eszközökre helyezik a súlyt. Feltétlen kötelező bírói út vagy fakultatív politikai közvetítés, hatalmi szankciók, vagy kizárólag morális kényszer alkalmazása azok a fő elméleti ellentétek, amelyek között az

¹ «Proposals for the prevention of future wars.» by Viscount Bryce and others. London 1917.

² Elméleti fejtegetései könyvalakban is megjelentek: The peace conference and after. Introduction by Viscount Grey of Falódon Reprint from The Round Table, December 1918. London.

³ *Schücking—Wehberg*, «Die Satzung des Völkerbundes», Berlin 1921 c. alapvető munkájukban nem kevesebb mint 51 népszövetségi magánjavaslatot ismertetnek, amelyek 1919-ig megjelentek (9. o.). Ehhez járulnak az egyes hatalmak hivatalos tervezetei. Magyar részről érdekes kísérlet.: Paikert A.: *A Covenant for world peace*. Bpest 1922.

egyres javaslatok mozognak.¹ Közös alapvonása azonban az angol-szász tervezeteknek, hogy a háború korlátozását bizonyos szerződéses megállapodások útján vélik elérhetőnek, kötelező mediáció vagy kötelező moratórium kimondása által.² További sajátosságuk, hogy az állami szuverenitás alapján állanak és általában ellenzik államfölötti hatalom (Superstate) megszervezését. A radikálisabb angol tervezetek emellett követelték az annexiók megtiltását és a területi kérdéseknek a népesség akarata szerint való megoldását.³ Mindezen kísérletek részletes elemzése itt bátran mellőzhető, mert tényleg a Népszövetség a Wilson-féle eszmék és az angol hivatalos javaslatok alapján épült fel — utóbbi pedig az addig megjelent javaslatokból egyesítette mindazt, ami az uralkodó felfogásnak megfelelt.

Wilson eszméi. A világháború behatása alatt keletkezett népszövetségi mozgalomnak döntő történeti jelentőségét az adta meg, hogy Woodrow Wilson, az Amerikai Egyesült-Államok elnöke áll annak élére. Az amerikai elnöknek a háborús helyzet következtében kifejlődött páratlan hatalma és tekintélye emelte a népszövetségi gondolatot az elméleti

¹ A fejlődés a két ellentétes irány közt a végleges eredővonal megtalálásáig többször ingadozó. Lansing említi, hogy 1916 májusában, amikor Wilson a «League to enforce Peace* első évi közgyűlését felkösztönte, előzőleg gondosan törölt beszédéből a kényszereszközök alkalmazására vonatkozó minden kitélt. (L. i. m. 32. o. I) Általában a fegyveres szankciók gondolata Amerikában kezdettől fogva népszerűtlen volt. 1917-ben azonban Wilson eredeti felfogását már megváltoztatta és ettől fogva nyíltan hirdeti a «hatalmi garanciák» szükségességét.

² *Temperley* i. m. TII. k. 51. o. «All that would be necessary would be a treaty binding the signatories never to wage war themselves or permit others to wage war till a formal conference of nations had been held to inquire into and if possible decide upon the dispute».

³ Így a «Union of democratic Control» programjának 15 pontja kimondja, hogy «No province shall be transferred without the consent by plebiscite or otherwise of the population of such Province.» *Lord Robert Cecil* is birminghami beszédében (1918 nov. 11) is sürgeti hogy: «The signatories of the League should therefore undertake periodical consultations for the purpose of reviewing obsolete treaty obligations.» (*Temperley* i. m. III. k. 52.)

és társadalmi propaganda teréről a gyakorlati politikába. Wilson első fellépése a «League to enforce peace» tevékenységével össze, amelynek programját egészében magáévá tette. Wilson azonban annak elvi kereteit kiszélesítette s kezdettől fogva hirdeti, hogy a jövő békéje nem egyoldalú szövetségek, hanem csakis az egész világot átfogó, általános megegyezés alapján valósítható meg. A különböző amerikai békemozgalmaknak ő adja meg a világnézeti összefoglalást.¹ Wiisonnak a Népszövetségre vonatkozó alapgondolatai 1916 és 1918 közt mondott hírhedt beszédei alapján nagyjában a következőkben foglalhatók össze:

1. Az eddigi világpolitika kölcsönösen ellensúlyozó hatalmi szövetségei katasztrófára vezetnek. A világbéke biztosítására a nemzeteknek egyetemes világszervezete alakítandó meg, mely a kis és nagy államoknak egyaránt biztosítja politikai függetlenségét és területi épségét.² (1917 márc. 5, 1918 jan. 8.)

2. A békét nyilvános tárgyalás alapján kell megkötni — jövőben szűnjenek meg a titkos külön szerződések és a titkos diplomácia. (1918 szept. 27-iki beszéd.)

3. Az új világrend alapja a nemzetek önrendelkezése. Népek és államok ne legyenek hatalmi alku tárgya, mintha pusztá sakkfigurák volnának. A békével összefüggő minden területi intézkedésekre nézve, az érintett népek érdeke és java, nem pedig a vetélkedő hatalmak politikai igényei legyenek irányadók. Az önrendelkezés nem frázis, hanem politikai irányelv.³

¹ *Scelle* i. m. 235. «Ce que M. Wilson apporte de nouveau à la conception américaine, c'est une construction d'ensemble, d'ailleurs surtout théorique, des principes sur lesquelles elle doit être fondée.»

² «A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small States alike.» (Wilson XIV. pont.)

³ «That peoples and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were mere chatties or pawns in a game, even the great game, now for ever discredited, of the balance of power, — but that every territorial settlement

4. A Népszövetségben egyesülő államok jogegyenlősége jut kifejezésre Wilson 1918 ápr. 6-iki baltimori beszédében, midőn hangsúlyozza, hogy pártatlan igazságot kell szolgáltatni, «amely nem tesz különbséget olyanok közt, akikkel szemben szívesen, és olyanok közt, akikkel szemben nem szívesen vagyunk igazságosak». Olyan igazságnak kell uralkodnia, mely nem ismer kedvezményeket, hanem csakis a nemzetek közötti egyenjogúságot.

o. Wilson 14 pontos programjariak 4-ik pontja követeli az általa nos leszerelést, a «belső rend fenntartásához szükséges véderő» mértékéig.

6. Követeli továbbá Wilson a tengerek szabadságát (2. és 3. pont) és hogy

7. a gyarmatok kérdése az «őszinte és teljes pártatlanság» jegyében rendeztessék (5. pont).

Mint utóbb arra még részletesebben rátérünk, a Népszövetség wilsoni elgondolásában jelentős szerep jutott a kölcsönös biztonszági garanciának. Ezen közös garancia azonban a nemzetek önrendelkezése alapján létrejött annexiómentes és igazságos béke feltételezéséből indult ki. Wilson eszméinek tulajdonképpen lényege a nemzetek demokratikus önrendelkezése.

Bármennyire is meghazudtolta a békekonferencia munkája Wilson elveit, nem tagadható, hogy Wilson programja eredeti alakjában nem volt eszmei tartalom híjján. Az entente-hatalmak azonban, miután Wilson beugratásával a győzelmet kivívták — Wilsont és 14 pontját a történelemből törölték. A 14. pont nyomát még hivatalos kézikönyvekben is hiába keressük «their practical interest being exhausted», mint Sir Frederik Pollock, a Népszövetségről írt munkája előszavában cinikusan megállapítja.¹

involved in this war must be made in the interest and for the benefit of the population concerned and not as a part of any mere adjustment or compromise of claims amongst rival States, (address of February II, 1918).»

«Self-determination is not a mere phrase. It is an imperative principle of action, which statesmen will henceforth ignore at their peril» (u. o.).

¹ The Rt. Hon. *Sir Frederik Pollock* K.C., O.C.I., L.L.I). «The League of Nations» U. kiadás, London 1922.

De reánk legyőzöttekre nézve a fenti Wilson-programm annál fogva történeti jelentőségű, mert Németország és az ententehatalmak közt lefolyt jegyzék váltásban, mely a fegyverszünetet megelőzte, a Wilson-féle pontok betartása kifejezetten a fegyverletétel előfeltételéül lett megjelölve.¹ Ezen tény a legyőzöttek elévülhetetlen jogigényét alapozza meg a békeszerződések és az Egyességokmány revíziójára. Elismeri ezt ma a független angol közvélemény is.²

¹ A német kormány 1918 okt. 5-én rövid jegyzéket intézett WU-szhoz, amelyben elfogadta a 14 pontot és kérte a béketárgyalások megindítását. Az amerikai elnök okt. 8-án válaszában kifejezetten feltette a kérdést, azt jelenti-e a német jegyzék, hogy Németország elfogadja a 14 pontban és többi beszédeiben lefektetett programot és hogy a tárgyalások csakis ezen program részletes alkalmazására vonatkozhatnak. Okt. 12-én a német kormány fentiekhez feltétel nélkül hozzájárult, majd okt. 21-ikén Wilsonnak további, a fegyverszünet katonai lebonyolítására vonatkozó kikötéseit is teljesítette, mire Wilson okt. 23-án kijelentette, hogy a szövetséges hatalmakat a fenti feltételek alapján a fegyverszünet létesítése iránt megkeresi. 1918 nov. 5-iki jegyzékében pedig közli Wilson, hogy a szövetséges hatalmak kijelentették «készségüket, hogy békét kötnek a német kormánnyal azon békefeltételek alapján, amelyek az elnök 1918 jan. 8-iki beszédében (14 pont), valamint későbbi beszédeiben foglaltak» — két fenntartással, amelyek a tenger szabadságára és a reparációkra vonatkoztak.

² V. ö. *Maynard Keynes C. B.* «The economic consequences of the Peace, London, 1920. — 55. o. «The nature of the contract between Germany and the Allies resulting from this exchange of documents is plain and unequivocal. The terms of the peace are to be in accordance with the addresses of the President, and the purpose of the Peace Conference is to discuss the details of their application». . . «Germany having rendered herself helpless in reliance on the contract, the honour of the Allies was peculiarly involved in fulfilling their part and if there were ambiguities, in not using their position to take advantage of them.» (u. o.).

«This wise and magnanimous programme (of Wilson) for the world had passed on November 5. 1918., beyond the region of idealism and aspiration and had become part of a solemn contract to which all the Great Powers of the world had put their signature. *But it was lost, nevertheless, in the morass of Paris; — the spirit of it altogether, the letter in parts ignored and in other parts distorted.*»

Mielőtt annak további tárgyalásába bocsátkoznánk, miként lett a fenti hangzatos Wilson-programm a békekonferencia politikusai által teljesen meghamisítva, míg a történelem legnagyobb jogtiprásának cégérévé vált, azon hivatalos népszövetségi javaslatokkal kell még megismerkednünk, amelyeket a háború utolsó évében a többi entente-hatalmak kiadtak és amelyek a békekonferencián Wilson javaslataival szembekerültek.

Angol hivatalos tervezet. A szövetségesek 1917 január 10-én hivatalosan közlik Wilsonnal, hogy a «béke és igazság biztosítására szolgáló Népszövetség» eszméjéhez csatlakoznak.¹ Ugyanakkor az angol kormány Sir Walter G. F. Phillinioxé elnöklete alatt királyi bizottságot küld ki népszövetségi tervezet kidolgozására. A Phillimore-féle tervezet nagyjában összefoglalta a fentebb ismertetett angol és amerikai magánjavaslatok kezdeményezéseit. Főbb vonásai a következők:²

A Népszövetség legfontosabb és legelső feladata az általános béke, biztosítása. Ezen célból a szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy jövőben semminemű fegyveres orvosláshoz nem folyamodnak a vita békés rendezésének megkísérlése nélkül. E megegyezés megsértése esetén a szövetkező hatalmaknak jogukban áll a megtámadott állam segítségére sietni. A Phillimore-féle tervezet a szankciókat meglehetősen általánosan körvonalozza és nincs szó a Népszövetség végrehajtó hatalmáról, illetve az egyes tagok segítői kötelezettségéről, hanem csakis a szerződő államok kölcsönös segítői jogáról?

Komandcky i. ni. 122. «Au point de vue juridique il n'existe en tout cas aucun doute que c'étaient précisément ces quatorze points qui devaient servir de base aux futurs travaux de la Conférence de la Paix.

¹ *Pollock* i. m. 75.

² *Baker* i. m. I. k. 219. oldal.

³ *Baker* i. m. III. k. 78. o. «If the Allied States shall be attacked by the other state before an award or a report of the Conference is made, or notwithstanding the compliance of the Allied States with the award of the recommendation (if any) made by the Conference in its report, any of the Allied States may come to its assistance.»

A Népszövetség cselekvő orgánuma az összes tagok konferenciája, amely határozatait egyhangúan hozza. Az államok közötti viták közvetítése is ezen konferencia feladata.

Külön nemzetközi bírói szervezetet a Phillimore-tervezet nem vett kilátásba. Ugyancsak hiányzott a nemzetközi forgalmi és gyarmati szabadságnak azon szabályozása, amelyet Wilson követelt.

A Phillimore-féle tervezet történetileg jelentős annyiban, hogy az angol kormány hivatalos álláspontját tükröztette vissza és alapjául szolgált a Wilsonnal való tárgyalásoknak. A népszövetségi gondolat kialakulásában azonban mellette jelentős szerep jutott még egy másik angol tervezetnek is, amelyet Smuts búr tábornok, délafrikai kormányelnök röpirat formájában 1918 októberében tett közzé.¹ Smuts a haladó gondolkodás híve, aki mint gyarmati politikus több oly kényes kérdést is szóváltott, amelyeket az angol hivatalos körök eddig mellőztek. Gyakorlati beállítású szellemes írása, amely közvetlenül a békekonferencia előestéjén jelent meg, a legnagyobb hatást érte el és a Népszövetség megszervezésére döntő befolyással volt.

A Smutsjéle tervezet. Smuts, abból indult ki, hogy a háború célja igazságos és jobb világrendszer kiküzdése és óva inti a győző hatalmakat attól, hogy a békekonferencián az önzés és kapzsiság politikája felülkerekedjék.²

Smuts szerint az új világrend alapja a nemzetek szabadsága, amiből következik egyrészt az *egyenlőség* elve,

¹ The League of Nations, A practical suggestion, by Lieut. Gen. the Hon. / . C. Smuts P. C. (London, Toronto, New-York, 1918).

² I. m. 14. oldal: If the peace really comes, not in the settlement of universal human principles and the dawning of a better order, but in a return of the old policy of grab and greed and partitions, then the bitterness of the disillusion would indeed be complete. Our victory would then become bitterer than Dead Sea fruit.

U. o. *Let the peace be founded in, human ideals, in principles of freedom and equality, and in institutions which will for the future guarantee those principles.*

másrészt az *autonómia* elve ama nemzeti csoportok részére, amelyek az önálló államiságig még nem jutottak el.¹

A szabadság elve kizárja az annexiókat, minthogy azonban a volt német gyarmatok és török területek egyrésze politikai önállóságra még nem ért meg, ezen területek a népszövetség igazgatása alá helyezendők. A Nagyhatalmak igényének kiegyeztetésére mindössze azt a kompromisszumot ajánlja,² hogy a Népszövetség eme területek tényleges közigazgatásával ideiglenesen egyes hatalmakat bízjon meg, akik azonban a Népszövetség megbízottainak tekintendők, így lett Smuts a mandatárius rendszer kezdeményezője. Ugyancsak a fenti gondolatmenet keretében Smuts volt az első, aki a nemzeti kisebbségek népszövetségi jogvédelmének gondolatát szóvátette,³ bár azt bővebben ki nem fejtette, minthogy elsősorban az önrendelkezési elv igazságos alkalmazását sürgette, — aminek megvalósulása esetében jelentékeny nemzeti kisebbségek nem is keletkezhetek volna.⁴

A Népszövetség tehát Smuts elgondolásában sokkal szélesebb eszmei alapot nyert, mint az addigi angol tervezetekben. Smuts nem tekintette a Népszövetséget kizárólag a

¹ U. o. 27. oldal: The vital principles are, the principle of nationality involving the ideas of political freedom and equality; the principle of autonomy, which is the principle of nationality extended to peoples not yet capable of complete independent statehood.

² U. o. 28. oldal: The only compromise I make, and make partly to conciliate the great Powers and partly in view of the administrative inexperience of the League at the beginning is the concession that, subject to the authority and control of the League, suitable Powers may be appointed to act as mandataries of the League on the more backward peoples and areas. That compromise will, I hope, prove to be only a temporary expedient.

³ U. o. 29. oldal: Over all would be the League as a real live controlling authority, seeing that its mandates or charters are fairly carried out, *that there is no oppression of small racial minorities in the larger autonomies or admiiistrations.*

⁴ Jellemző Smuts pártatlanságára, hogy Magyarországot a Középhatalmak közé sorolta és tervezetében Magyarországnak egyenlő állást szánt Spanyolországgal, Lengyelországgal és Közép-oroszországgal.

háborúk elhárítására irányuló gépezetnek, hanem mintegy a nemzetközi politika központi szervének, melynek feladata a háborúk okait csírájában megelőzni, így elsősorban a központi hatalmak összeomlása után keletkezett új államok igazságos politikáját ellenőrizni.¹

A Népszövetség szervezetét illetőleg Smuts eszméje a következő:

Államfeletti hatalom, Super-state, összeegyeztethetetlen a szabadság és demokrácia fogalmával. A Népszövetség csakis az egyenlőségi elv alapján szervezhető meg. Amint a demokratikus állam az egyének szabad akaratán alapszik, úgy a Népszövetségnek is az egyes államok szabad hozzájárulása alapján alulról felfelé kell felépülnie. Az egyenlőségi elv és az egyéni szabadság azonban végső keresztülvitelében a közös munkát tenné lehetetlenné. A dilemma a szavazás szempontjából tehát az, hogy ha egyhangúsághoz ragaszkodnak, a Népszövetség örökké munkaképtelen lesz. Ha viszont a kis államok szótöbbsége leszavazhatná a nagy államokat, a Nagy hatalmak nem lépnek be. Megoldásként azt javasolja, hogy a Népszövetség kettős szervezetből álljon: Közgyűlésből, melynek valamennyi állam a tagja és egyhangúlag szavaz a Tanácsból, amely a szűkebb végrehajtást intézi és , határozatait kétharmad szótöbbséggel hozza. A Tanácsban többségben volnának a Nagy hatalmak, amelyek a Tanács állandó tagjai. Ezenkívül nem állandó tagjai ama államok, amelyeket a Közgyűlés a közép- és kishatalmak csoportjából időről-időre megválaszt.

Nemzetközi viták békés rendezésének gyakorlati határait Smuts abban látja, hogy minden háború előtt kötelező legyen bizonyos moratórium betartása, amely alatt a békés kiegyezést a Népszövetség útján meg kell kísérelni. A viták két fajtát

¹ «That as the successor to the Empires, the League of Nations will directly and without power of delegation watch over the relations *inter se* of the new independent States arising from the break-up of those Empires, and will regard as a very special task the duty of conciliating and composing differences between them with a view to the maintenance of good order and general peace.» I. m. 26. o.

különbözteti meg: bírósági természetű viták (justiciable disputes), amelyek tény vagy főkérdés eldöntésére vonatkoznak, és nem bírói jellegű viták (non justiciable disputes), amelyek a nemzetek élet és becsületbeli ügyeiből fakadnak. Előbbiek nemzetközi bíróság elé utalandók. «Utóbbiak körül tornyosulnak a nemzetközi szenvedélyek állandó viharfelhői, míg csak a háború villáma a levegőt újból meg nem tisztítja». E viták bírászkodás útján el nem dönthetők és a Népszövetség ilyenkor csak ajánlásokat tehet, amelyeknek el nem fogadása esetén a béke fenntartásának egyetlen reménye a világgözüvéleménye, amely a Tanács ajánlásának védelmére kelhet.

A kötelező moratórium betartásának szankciója az államok azon közös megegyezése, hogy a békebontó állammal minden gazdasági összeköttetést megszüntetnek. Esetleges katonai rendszabályokat a Tanács ajánlhat, de azok alkalmazását az egyes államok döntenek el.

Végül alapkövetelménynek állítja fel Smuts az általános leszerelést, amely magában foglalja mind a védkötelezettség eltörlését, mind a fegyverkezések korlátozását és a fegyvergyártás ellenőrzését. Megjegyzendő, hogy Smuts a fenti követelményeket valamennyi állammal, tehát a győzőkkel szemben is felállítja. Az újonnan keletkező államok (Csehország, Lengyelország) részére pedig katonaság tartását kezdettől fogva kizárná.

Smuts kezdeményezésének technikai részét a Népszövetség szerzői nagyrészt átvették, eszmei követelményeinek megvalósulását azonban a békekonferencia művében hiába keressük.

A francia tervezet. Míg az angol-szász államokban a Népszövetség gondolata mint tömegmozgalom¹Jelentkezettfj mely a közvélemény széles rétegeinek Tiítébol nyerte eszmei erejét, addig Franciaországban népszövetségi mozgalom a háború végéig úgyszólván nem létezett. A nemzetközi jog francia művelői megelégedtek azzal, hogy a belga semlegeség megsértésének hatása alatt nemzetközi hatalmi szankciók kiépítését sürgették.¹ Amikor végre az angol-szász világ-

¹ *André Weiss és Louis Renault.*

agitáció következtében a Népszövetség kérdése megvalósuláshoz közeledett, a francia kormány Bourgeois és Larnaude közreműködésével Hivatalos javaslatot dolgoztatott ki, melynek főszempontjai a következők:

A francia javaslat is a béke biztosításából indul ki, azonban ennek súlypontját nem a nemzetközi jogrend előzetes kiépítésére, hanem a büntető szankciókra helyezi. A francia javaslat központjában a népszövetség közös katonai szervezet megalakítása áll, amelynek feladata, hogy a békeszerződések betartását fegyverrel biztosítsa. Egységes vezetésről a Népszövetség kebelén belül létesített nemzetközi vezérkar gondoskodnék, amely a Tanácsnak van alárendelve. A Tanács a népszövetségi végrehajtás terén legfőbb hatalommal bír és adott esetben kötelezően előírja, hogy az egyes államok mily arányban tartoznak hozzájárulni a közös fegyveres erőhöz.¹

Francia elgondolás szerint tehát a Népszövetség sokkal szorosabb és szilárdabb szervezetet nyert volna. Azáltal, hogy a Tanács a szankciók alkalmazását kötelezően előírhatná, a Népszövetség bizonyos fokig államfeletti jelleghez jutna. Összekapcsolódnék ezzel a Közgyűlés nemzetközi jogalkotása és a nemzetközi bírászkodásnak szigorúan jogi formában való megszervezése.²

¹ *Hadjiscos*, Les sanctions internationales de la Société des Nations. I. m. 125. old.: Sur réquisition du Conseil «chaque nation est tenue d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique maritime et militaire contre toute nation contrevenante.»

² Igen jellemzően fejt ki ezen francia elgondolást *Scelle*, i. m. 231. old.: Si la délégation française eût été invitée à élaborer un projet base, nul doute qu'elle ne l'eût conçu dans un sens très différent, beaucoup plus méthodique, d'une construction logique plus rigoureuse, comportant des organes à compétence définie nettement, et investis de pouvoirs séparés et distincts . . . On eût songé à constituer un organe de représentation, sur le pied d'une égalité juridique plus ou moins stricte, en lui donnant un caractère législatif marqué . . . On eût investi cette ébauche de Parlement international de la compétence nécessaire pour codifier les règles reconnues du droit international, en élaborer des nouvelles, les proposer aux États membres de la Société et les leur faire adopter. On eût ensuite donné tous ses

A Népszövetségnek ezen államfölötti hatalmi elgondolása azonban lényegileg nem a világbékét, hanem csakis a békeszerződési statusquo fenntartását szolgálja. Míg az angol eszmekör az összes nemzetek szabadságából és bizonyos közös elvek általános elfogadtatásából indul ki, a Népszövetség francia rendszerének kiinduló pontja a békeszerződés és a szerződő államok területének kölcsönös biztosítása. Lényegileg nem is «Népszövetség», hanem az ententehatalmak háborús szövetségének a semlegesekkel való kibővítése és e védelmi szövetség megörökítése.¹ Végeredményben nem más, mint a győzők szövetsége a legyőzöttek ellen.²

Az I. Wilson-féle tervezet. A Phillimore-féle tervezetet az

efforts à la constitution d'une véritable Cour de justice internationale, nettement distincte de l'organe directorial ou exécutif qui n'aurait eu à intervenir que pour assurer le respect des arrêts passés en force de chose jugée. . .

En somme, sans tomber dans l'utopie d'une fédération mondiale, *on eût tendu à constituer Vêbauche dun super État*, en laissant à l'avenir le soin de le perfectionner, d'étendre sa compétence de renforcer peu à peu les pouvoirs de ses organes divers.

¹ *House-Seymour* i. m. 412. o. «The french visualised a league of nations as a sort of an extension of the Allied and Associated Powers, by taking in the neutrals. The sole idea, to which all French officialdom was devoted, was the idea of safety for France against Germany.»

² A Népszövetség célját a francia elméleti irodalom is így határozta meg: (V. ö. *Scelle* i. m. 251. o.) «La Société des Nations est encore et devra rester longtemps encore une Ligue. Elle est une Ligue contre trois dangers: le danger allemand d'abord qui subsiste en puissance, tant que la renaissance d'une Europe Centrale est encore possible, par l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne restée une, par le renouvellement d'une alliance avec la Hongrie et la Bulgarie, et ce qui restera de Turquie; contre le danger d'anarchie qui de la Russie bolcheviste, gagne et s'étend vers l'Occident; contre le danger des conflits enfin, car le statut mondial élaboré par le Traité de paix restera sur certains points inachevé, indécis, laissera place à bien des rancœurs, à bien des ambitions inapaisées. C'est une Ligue aussi contre les doctrines politiques des Empires Centraux (!), contre l'absolutisme, le militarisme et la diplomatie secrète, puisqu'elle ne doit être formée qu'entre peuples libres ayant des institutions représentatives et démocratiques.»

angol kormány 1918 március 29-én küldötte meg Wilsonnak, aki bizalmi emberét, House ezredest bízta meg, hogy annak alapján új javaslatot dolgozzon Th. House munkája a döntőbírói eszme körül csoportosuló amerikai iskola befolyását tükrözti vissza, amelyet a tudományban Elihu Root és James Brown Scott, a politikában pedig Robert Lansing, a Wilson kormányzat külügyi államtitkára képviselt. Tervezetének főbb pontjai:

Állandó nemzetközi bíróság felállítása. A nemzetközi bírói út kötelezővé tétele. A fegyverkezéseknek a biztonsággal összeegyeztethető mértékre való leszállítása. A szankciókat House kizárólag gazdasági rendszabályokra korlátozza. Végül tartalmazta House tervezete Wilson azon alapeszméjét, hogy a *Népszövetséghez csatlakozó államok egymás területi integritását és politikai függetlenségét kölcsönösen biztosítsák.*

Mint már fentebb jeleztük, a kölcsönös garancia gondolata Wilson sajátos eszméje volt, amely politikai világnézetében a nemzetek önrendelkezési jogából következett. Wilson tulajdonképpeni vezérlő eszméje a népszuverenitás és a nemzetek abból folyó önrendelkezése. «Semmilyen béke sem lehet tartós, amely nem ismeri el, vagy nem fogadja el azon elvet, hogy a kormányok jogos hatalmukat a kormányzott népek beleegyezéséből nyerik» (1918 január 22-iki beszéd). Ezen önrendelkezési elvnek valójában kétféle megnyilatkozása lehetséges: pozitíve fogalmazva azt jelenti, hogy az idegen uralom alatt élő népek saját állami önállósághoz jussanak. Ezen fogalmazásban fenti elv forradalmi jellegű, és nemcsak a volt monarchia feloszlására szolgáltatott ürügyet, — hanem következetesen alkalmazva éppoly bontóhatású volna minden más vegyeslakosságú impérium (pl. egyes angol gyarmatok, jelenlegi utódállamok) léteire is. Másrészt azonban ugyan-ezen elv negatíve fogalmazva azt jelenti, hogy lakosságának *akarata ellenére* valamely ország területe ne legyen megváltoztatható. Ezen oldaláról tekintve, fenti elv konzervatív, állam-

¹ Baker i. m. II. k. 165. o,

fenntartó, mert elveti az erőszakos annexiót és a népakarattal megegyező statusquo állandósítására vezet.¹

Wilson területi garanciája tehát a területi garancia francia fogalmától abban különbözik, hogy míg utóbbi a Népszövetség eszméjét a *békeszerződési* statusquo fenntartásának rendeli alá, — Wilson kollektív garanciája nem egy adott területi állapot, hanem a *nemzetek önrendelkezésének megfelelő területi állapot* állandósítására törekszik, azaz a területi alakulást alárendeli a népakaratnak.

A WHson-féle területi garancia tehát az önrendelkezési jog függvénye: nem kívánja a statusquot mindenáron megörökíteni, hanem csakis amíg a területi viszonyok a lakosság akaratával megegyeznek. Ellenkező esetben a garancia nemcsak elesik, hanem egyenesen követelmény, hogy a határokat a nemzetiségi elvnek megfelelően módosítsák. Ehhez képest úgy a House, mint az első Wilson-tervezet is *kimondja, hogy a határok a Népszövetség 3/4 többsége által megváltoztathatók.*²

House ezredes tervezetét vette alapul Wilson saját, ú. n. első Wilson-féle javaslatának kidolgozásánál. (Wilson first draft.) Ezen tervezetben Wilson a kölcsönös területi garancia elvét még inkább kidomborította. Az állandó nemzetközi törvényszék gondolatát azonban mellőzte. Ugyancsak megváltoztatta Wilson a szankciókra vonatkozó részt is, amennyiben katonai rendszabályokat is kilátásba vett. Végül tovább ment Wilson a House-féle javaslatnál annyiban, hogy a leszerelés irányelvűl nem általában a «biztonság», hanem csakis a

¹ Komarnicki i. m. 69. o.

² A House—Wilson-féle tervezet vonatkozó XX. cikke így hangzott: «The contracting Powers unite in several guarantees to each other of their territorial integrity and political indépendance, subject, however, to such territorial modifications as become 'necessary in the future by reason of changes in present radical conditions and aspirations pursuant to the principle of self-determination and as shall also be regarded by three fourth of delegates as necessary and proper for the welfare of the people concerned: recognising also that all territorial changes involve equitable compensation and that the peace of the world is superior in importance and interest to questions of boundary.»

«belső biztonság» halárát állította fel. A Népszövetség szervezetet illetőleg az első Wilson-javaslat csak egész általános keretekben mozog és egyrészt évenként ismétlődő konferenciákról beszél, amelyeken az államok képviselőinek összessége (Body of delegates) venne részt, — másrészt az intézkedési hatalmat egy végrehajtó-bizottságra («Executive Council») ruházza, a nagyhatalmak döntő részesezésével.

Ezen tervezetet vitte magával Wilson, midőn 1918 decemberében a «George Washington» hajóval a békekonferenciára elindult. Mielőtt továbbvizsgálnók azon evolúciót, amelyen az első Wilson-féle javaslat a párizsi tárgyalásokon keresztülment, szükségesnek tartjuk kitérni azon mélyreható ellentétre, amely a Népszövetség eszméjét illetőleg Wilson és első munkatársa, Lansing külügyi államtitkár között fennállott, s amely elvi ellentét az Egyesült-Államok közvéleményében is visszatükröződött.

Wilson és Lansing. Lansing már Wilson háborús propagandája alatt is ismételten kifejezést adott különvéleményének,¹ a békekonferencia előestéjén pedig álláspontját írásban is kidolgozta és mint saját javaslatát nyújtotta be Wilsonnak.² Tekintettel ama messzemenő következményekre, amelyek ezen nézeteltérésből eredtek, Wilson és Lansing tervei közelebbről kell összevetnünk.

Lansing Wilsonnal egyetértett annyiban, hogy valamelyes nemzetközi szervezkedést szükségesnek tartott a háborúk jövődjé elhárítására.³ A megvalósítás módját illetőleg azonban véleménye eltért. Wilson előtt a világ politikai és diplomáciai megszervezésének gondolata lebegett, míg Lansing — és vele együtt a régi amerikai jogi iskola —

¹ *Lansing* i. m. 38—43. oldal.

² «Suggested draft of articles for discussion.» Dec. 20, 1918. Lásd leközölve *Lansing* i. m. 48.

³ *Lansing* i. m. 29. «The great bulk of the American people, at the time that the President left the United States to attend the Peace Conference, undoubtedly believed, that some sort of organisation of this nature was necessary and, I am convinced that fche same popular belief prevailed in all other civilised countries.»

a Népszövetségi szervezkedés központjába a nemzetközi bíraskodás és a nemzetközi jog kodifikációjának továbbfejlesztését állította be. Szerinte a világ békéje a háború előtti hágai konferenciák kiépítése, nem pedig politikai szervezkedés útján biztosítandó.

Leginkább ellenezte Lansing a Wilson által annyira elhíresztelt «kölcsonös területi garancia» tervét és a hatalmi szankciókat, amelyek szerinte az Egyesült-Államok alkotmányával nem egyeztethetők össze. Minthogy azonban ezen elvek — mint Lansing emlékiratában leírja — időközben Wilson rögeszméivé váltak, azáltal igyekezett azokat elfogadhatóvá tenni, hogy a nemzetközi garanciának negatív és nem pozitív megfogalmazását javasolta. E szerint az államok nem arra köteleznék magukat, hogy egymás területi integritását fenntartják, — hanem arra, hogy azt *nem* sértik meg. Ezen egység megszegése esetén pedig az egyes államok cselekvési szabadsága visszatér, és külön-külön határozhatják el a nemzetközi büntető expedíció kiküldetését.¹ Lansing szerint ez volna a katonai szankciók alkalmazásának egyetlen lehetséges módja, amely összeegyeztethető az Egyesült-Államok alkotmányával, amelynél fogva a hadüzenés és békekötés a kongresszus szuverén joga.

Lansing másik fő elvi ellenzése a Népszövetségi Ta-

¹ *Lansing* i. m. 41. «It appears to me that a positive guaranty of territorial integrity and political independence by the nations would have to rest upon an open recognition of dominant coercive power in the articles of agreement, the power being commercial and economic as well as phisical. The wisdom of entering into such a guaranty is questionable and should be carefully considered before being adopted.

In order to avoid the recognition of force as a basis and the question of dominant force with the unavoidable classification of nations into «big» and «little», «strong» and «weak» the desired result of a guaranty might be attained by entering into a mutual undertaking not to impair the territorial integrity or to violate the political sovereignty of any state. The breach of this undertaking would be a breach of the treaty and would sever the relations of the offending nation with all other signatories.»

nács felállítása és a nagyhatalmak elsőbbsége ellen irányult.¹

A Népszövetség alapvető elve szerinte a nemzetek egyenlősége.² A nagyhatalmaknak a nemzetek gyülekezetében kiváltságos jogaik nem lehetnek. A Népszövetség a «nemzetközi demokrácia és nem nemzetközi arisztokrácia alapján» építendő fel.³ A Népszövetségi Tanács helyébe mindössze öt tagból álló «felügyelő-bizottságot» javasol, az egyenlőségi elv teljes épségben tartása mellett, a nemzetek konferenciájának végrehajtó szerve gyanánt.

Sürgette továbbá Lansing a nemzetközi jog kodifikációját és egy külön konferencia egybehívását a hágai döntőbírói intézmény továbbfejlesztésére az 1907. hágai egyezmények alapján. Addig pedig, míg az új konferencia nem intézkedik, követelte Lansing az 1907-iki egyezmények ki-fejezett épségben tartását.⁴

¹ «It was the practical denial of the equality of nations in the regulation of international affairs in time of peace through the recognition in the Executive Council of the League of the *right of primacy* of the Five Great Powers.» (146.)

² «It should be noted that the basic principle is the equality of nations . . . In my judgement any departure from that principle would be a serious error fraught with danger to the general peace of the world, since it could mean nothing less than the primacy of the Great Powers and the acknowledgement that because they possessed the physical might they had a right to control the affairs of the world.» (53.)

³ «The equality of nations upon which peace must be founded if it is to last must be an equality of rights. The guarantees exchanged must neither recognize nor imply a difference between big nations or small — between those that are powerful and those that are weak.»

Az egyenlőségi elv hatásosabb alátámasztására hivatkozik magának Wilsonnak 1917. jan. 22-ikén az amerikai szenátusban tett emlékezetes kijelentésére, mely szerint: «The equality of nations upon which peace must be founded if it is to last must be an equality of rights. The guarantees exchanged must neither recognize nor imply a difference between big nations or small — between those that are powerful and those that are weak.»

⁴ «Until the treaty of revision of the constitution and procedure of the Arbitral Tribunal becomes operative, the provisions of the I. Treaty signed at the Hague in 1907 shall continue in force.» (59.)

A Népszövetség elgondolását illetőleg tehát Wilson és Lansing véleményellentéte a következőkben foglalható össze:

1. A nemzetközi viták békés elintézésében Lansing a fősúlyt a döntőbíráskodásra fektette, s a Népszövetség békéltető eljárását csak kiegészítő jellegűnek tekintette az esetre, ha a vitát bírói úton elintézni nem lehet.

2. Lansing az egyenlőségi elv szigorú keresztülvételét követelte — Wilson a Tanácsban a nagyhatalmak befolyását intézményesen biztosította.

3. Lansing a nemzetek önrendelkezését ellenezte, a Wilson-féle kölcsönös területi garanciát nem pozitív, hanem legföllebb csak negatív alakban értelmezte.

Lansing kritikája a wilsoni tervezet több alapvető fogyatkozását fedi fel, így különösen a Tanács oligarchiáját. A bajok gyökeréig azonban nem jut el Lansing javaslata sem, amely egyébként szintén nem mentes a túlzásoktól. Mert tényleg a Népszövetségben, mint ezzel még részletesen foglalkozunk, a szuverenitás oly értelemben, mintha új államfölkötti hatalom keletkezne, feladva nincs. S a kötelező nemzetközi bíráskodás sem oly panacea, amellyel minden világproblémát orvosolni lehetne.

Lansing kezdeményezései egyébként a Népszövetség keletkezésére lényeges befolyást nem gyakoroltak. Wilson azokat figyelmen kívül hagyta, sőt a viszony az Egyesült-Államok két fődelegátusa közt annyira elhidegült, hogy Wilson külügyi államtitkárát néhány hónappal később állásától felmentette.

Negatív szempontból azonban a Népszövetség evolúciójának visszanyomozása kapcsán Lansing javaslata mégis említést érdemel. Egyrészt, mert a Népszövetség eszmei felfogásának egy jellegzetes iránya testesült meg benne, főleg pedig azért, mert egységes alakba öntötte azon elvi okokat, amelyek végeredményben az Egyesült-Államoknak a Népszövetségtől való távolmaradására vezettek.

Egyébként az amerikai nép örök felelősségét azon mérhetetlen romlásért, amelybe háborús beavatkozása Európát döntötte, a történelem ítélőszéke előtt nem csökkentheti sem

a wilsoni Népszövetség megszületése, sem Amerikának attól való távolmaradása.

A II. Wilson-éle tervezet. Amikor Wilson Párizsba érkezett, itt eléje terjesztették a Smuts-féle javaslatot. Ezenkívül a békekonferenciát akkoriban már elárasztották petíciókkal a nagyban felvonult propaganda-szervezetek. Wilson a Smuts-féle röpiratból magáévá tette a mandátum rendszert, a népszövetségi Tanács megszervezésének és a kötelező véderendszer megszüntetésének gondolatát. A különböző propagandairatokból a munkásügyi törvényhozás és a kisebbségi kérdés kötötte le figyelmét. Utóbbi kérdés előtér behozásában nagy szerepet játszott a zsidó delegációk által 1919 május 10-én benyújtott memorandum.

Így jött létre a lényegesen kibővült második Wilson-féle tervezet (Wilson second draft), melyet az amerikai elnök 1919 január 10-én küldött szét a békedelegátusoknak.

Népszövetségi tárgyalások a békekonferencián. Január 20-án az angol békedelegáció is beterjesztette hivatalos népszövetségi tervezetét, mely bizonyos fokig kiegészítette az előzetes ú. n. Phillimore-féle javaslatot. A JiD^alos_angol tervezet tartalmazta az Állandó Bíróság felállításának tervét. "Ezenkívül lényeges újítása, amely nyilván Wilsonra való tekintettel vétetett fel, a tagállamok területi integritásának külső támadás ellen való megvédése, azon kikötés ellen azonban, hogy az államok kölcsönös kötelezettsége megszűnik, ha a Népszövetség kimondja, hogy a fennálló határok nem felelnek meg a helyzet követelményeinek.¹

¹ «If at any time it should appear that the boundaries of any state guaranteed by Article 1. do not conform to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and *may recommend to the parties affected, any modification which it may think necessary.* If such recommandation is rejected by the parties affected the states members of the League shall so far as the territory in question is concerned *cease to be under the obligation to protect the territory in question* from forcible aggression by other states imposed upon them by the above provision.» *Baker* id. m. 111. kötet 143. oldal.

Az angol álláspont Wilsonétól tehát abban különbözött, hogy míg Wilson az *önrendelkezési elv* alapján követelte a határok revízióját, az angol javaslat az önrendelkezési elv nyílt elismerését kerülte, de azért a fejlődési szükséglet és politikai követelmények érvényesülésének lehetőséget engedett.

Az angol kormány tervezetét a IL Wilson-féle tervezettel együtt összeegyeztetésre, illetve közös átdolgozásra kiadták David Hunter Miller amerikai és C. I. B. Hurst angol kormányszakértőnek illetve koronajogásznak. Kettőjük által kidolgozott közös angol-amerikai tervezet alkotta a békekongresszus hivatalos tárgyalásainak alapját.¹ A francia és olasz² hivatalos kormányjavaslatoknak a béketárgyalásoknál jelentősebb szerep nem jutott.

A Hurst-Miller tervezet az angol-amerikai javaslatokat kiegyeztetette egymással, amennyiben a Népszövetség mellett tervbe vette az Állandó Nemzetközi Bíróság felállítását is. Wilsonnak a kölcsönös területi garancia és a nemzetek önrendelkezésére vonatkozó javaslatait pedig a Hurst—Miller-féle átdolgozás akkép változtatta meg, hogy tervezetük és annak alapján az Egyeségokmány 10. cikke csak azt mondja ki, hogy a szerződő felek kölcsönösen tiszteletben tartják és külső támadás ellen megóvják egymás területi épségét és politikai függetlenségét. A határok jövődő megváltoztatása azonban külön cikkben (19. c.) nyert szabályozást, az önrendelkezésre utaló kitétel elhagyásával oly értelemben, hogy az elavult és a békét veszélyeztető szerződések felülvizsgálását a Közgyűlés kezdeményezi.

Ily módon Wilson önrendelkezési elméletének csak egyik fele, t. i. a területi állomány kölcsönös biztosítása került bele az Egyeségokmányba, míg ezen elmélet másik kiegészítő eleme és erkölcsi előfeltétele, t. i. az önrendelkezési jognak kifejezett

¹ U. n. Hurst—Miller-féle tervezet 1919 február 3. *Baker* i. m. I. kötet 280. III. 144.

² Anzilotti-, Ricci—Busatti- és Torre—Tosti-féle magánjavaslatok alapján kiküldött kormánybizottság munkája, megjelent 1918 végén.

elismerése elmaradt. Ez által a kölcsönös garanciának elhibáztott, minden erkölcsi jogosultságot nélkülöző csonka fogalma állt elő, amely alkalmas szerszám a békeszerződés reakciós hatalmainak kezében a Népszövetség eszméjének teljes megamisítására.

Hasonlóképpen áldozatául esett a Hurst—Miller-féle alkunak a nemzeti kisebbségek jogvédelme is, amennyiben a nemzeti kisebbségek helyett csak a vallási kisebbségek joga nyert elismerést.

Fenti népszövetségi tervezetet Wilson 1919 január 25-én terjesztette a békekonferencia plenáris ülése elé. A kérdés tanulmányozására a konferencia az úgynevezett tizes bizottságot küldte ki, amelynek tagjai az öt főhatalom 2—2 delegátusa, továbbá a kis és középállamok közös megállapodásával kijelölt öt államnak egy-egy kiküldöttje voltak.¹

Az Egyességokmányt kidolgozó tizes bizottság ehhez képest a következő tagokból állott:

U. S. A.: Wilson és House,

Nagybritannia: Lord Robert Cecil és Smuts,

Franciaország: Bourgeois és Larnaude,

Olaszország: Orlando és Scialoja,

Japán: Makino báró és Chinda vicomte.

A bizottságba eredetileg bevásztott öt kisebb állam: Belgium, Brazília, Portugal, Kína és Szerbia képviselői közül nagyobb szerepet játszott Wellington Koo és Hymans. Az előadói tisztséget maga Wilson vállalta el.

Tíz ülés után, február 14-ikén a tizes bizottság a plénum elé terjesztette munkálatai eredményét.² Az előadói jelentésben Wilson beszámolt arról, hogy a Népszövetség

¹ A bizottság fenti összeállítása ellen a «kis szövetségesek» tiltakoztak. *Hymans* interpellációjára *Clemenceau* kijelentette, hogy ez így «határozott». Utóbb azonban megengedte, hogy a fenti tizesbizottság tanácskozásaiba bevonják még Romániát, Cseh-szlovákiát, Görögországot és Lengyelországot (febr. 6). *Bülow* i. m. 5. o.

² Az albizottság összes tanácskozása állítólag csak 30 órát vett igénybe. Lásd *M. Rothbart*: «Die grossen Vier am Werk». Berlin, 1921. Idézve *W. v. Bülow*: *Der Versailler Völkerbund, eine vorläufige Bilanz*. Berlin, 1923. 12. o.

munkaköre gyakorlati kivétel közben nagyobbak mutatkozott, mint eredetileg látszott. A szűkebb politikai feladatok mellett sokoldalú egyéb nemzetközi munkásság is vár a Népszövetségre. Éppen azért az Egyességokmány nem kény szerzubony, hanem «élő organizmus, az eleven élet alkotása, mely úgy építendő fel, hogy külső alakja élet-funkcióit meg ne bénítsa». A Népszövetség «a hatalom szerszáma, de oly szerszám, amely a hatalmat gyakorlók akarata és az idők követelményeihez képest változásoknak van alávetve».

A felszólalások közül említést érdemel Orlando szellemes fejtegetése, hogy a Népszövetség két látszólag ellentétes elvnek, az államok szuverenitásának és egy magasabb cél alá való rendelésének összeegyeztetése, az államok önkorlátozásának elve alapján.

Bourgeois hosszú beszédben kelt a francia javaslat védelmére. Igyekezett kimutatni a végrehajtó hatalom megszervezésének és «nemzetközi rendőrség» felállításának szükségességét. Egyúttal a leszerelés hatályosabb keresztülvitelére katonai ellenőrző bizottságok kiküldését sürgette. Az új államok részéről Venizelos sietett a francia álláspont támogatására. Végre a japán delegátus hangoztatta a fajok egyenjogúsítását.

Ezen felszólalások után a békekonferencia plénuma a február 14-iki népszövetségi javaslatot általánosságban jóváhagyta, mire Wilson visszautazott Amerikába.

Hazaérkezve, Wilson azonnal tapasztalhatta azon eszmeáramlatok térfoglalását, amelyekre Lansing memorandumában a figyelmet felhívta. Az ellentábor érvelése különösen két jelszót aknázott ki, t. i., hogy az Egyességokmány szerint a Monroe-elméletet és hogy ellenkezik az amerikai alkotmánnyal. Hozzájárult ehhez, hogy a szenátusban való többséget — belpolitikai okokból — Wilson már nov. 9-ikén elvesztette.¹ Állásának megerősítése végett Wilson két pótlást volt kénytelen programjába felvenni. 1. A Népszövetségből való

¹ Különben a francia politika evvel a béketárgyalások kezdete óta tisztában volt. V. ö. *Tardieu, La Paix* 129. o.

szabad kilépés lehetővé tételét, hogy ily módon a népszövetségi tagság szabad elhatározáson alapuló jellege és a tagállamok teljes szuverenitása jobban kidomborodjak. 2. Annak kifejezett kimondását, hogy a népszövetségi Egyességokmány a Monroe-elv érvényét érintetlenül hagyja s általában az egyes államok belügyi kérdéseire nem vonatkozhatik.

Wilson távolléte alatt Párizsban is zavarok támadtak. A győztes ententehatalmak, akik a harc hevében tett ígéreteiket kezdték megbánni, a népszövetségi tárgyalások kiállítására egy új tervet eszeltek ki, amely az Egyességokmányt a békeszerződésektől elválasztotta és a Népszövetség felállítását későbbi időre halasztotta volna.

Wilson március 14-én való visszaérkezése után e kísérletnek azonnal végett vetett és minden tekintélyét latba vetette a célból, hogy a Covenant a békeszerződések integráns alkatrészévé váljék. Wilson meg volt győződve arról, hogy a népszövetségi Egyességokmány ratifikálása könnyebben vihető keresztül a győztes államokban, ha az a békeszerződésekkel egységes egészet alkot és a békeszerződés csakis avval együtt fogadható vagy vethető el. Ha ma, 8 év elmúltával az eddigi fejlődésre visszatekintünk, sajnálattal kell megállapítanunk, hogy Wilson előérzetei nem voltak alaptalanok. Azon wilsoni jelszavak, amelyeket a nyugati hatalmak a háború alatt hangoztattak — önrendelkezés, nemzetközi jogegyenlőség, imperializmus megszüntetése stb. — minél inkább távolodunk a háborútól, annál inkább feledésbe merülnek. A kisebbségi jogok védelmét a hivatalos politika teljesen elejtette, a békeszerződések népszövetségi revíziójának említése pedig békeháborítás számba megy. A központi hatalmak letűnt nagyságának emléke a békekonferencia idején még bizonyos fokig éreztette hatását,¹

¹ Tardieu említi fenti művében, hogy Lloyd George és általában az angolok komolyan kételkedtek abban, hogy Németország az eléje tárt békeszerződéseket alá fogja írni, és hogy Lloyd George mindent elkövetett a feltételek lehető enyhítésére, Németország elutasító válaszána elkerülése végett. I. m. 130. oldal.

a béke megkötése után azonban a legyőzöttekkel szemben már az igazság és pártatlanság látszatát sem igyekeznek megóvni.

A békekonferencia második ülészsaka 1919 március 20-án kezdődött, amikor a Népszövetség tervezetének megtárgyalására Parisba hívták a volt semleges államokat is. A semlegesek a népszövetségi bizottság albizottságában terjesztették elő észrevételeiket. Az albizottság Lord Robert Cecil elnöklete alatt Bourgeois, House, Hymans, Vesnitch és Venizelosból állott. A semlegesek indítványai a tervezetnek úgyszólván minden egyes lényeges pontját érintették,¹ végeredményben azonban az E. O. végleges alakjára vajmi kevés befolyással voltak.

Fenti tanácskozások után a tizes bizottság április folyamán letárgyalta a Népszövetség második, módosított alaptervezetét, amely alkalomból az ellentétes irányzatok fokozott erővel törtek egymásra. A Monroe-elmélet kérdésében elkeseredett küzdelem fejlődött ki a francia kormány és Wilson álláspontja közt. Franciaország ezen kikötés által gyengítve látta a kölcsönös garanciák hatályosságát, miután a népszövetségi közös haderő eszméjének elutasítása óta saját biztonságát amúgy is féltette.² Japán főleg a fajok egyenjogúsításáért harcolt, de eredménytelenül, mert a tárgyalások folyamán még a felekezetek szabad vallásgyakorlatára vonatkozó rendelkezéseket is törölték.

Wilsonnak végre is súlyos, másirányú politikai kompenzációk fejében sikerült a francia ellenállást leszerelni s

¹ A legfontosabb elvi viták: a Népszövetségbe való belépés valamennyi állam, tehát a legyőzöttek részére is, nyitva álljon (svájc-hollandi javaslat). A Közgyűlés hatáskörének kiterjesztése és a Tanáccsal szemben való körülhatárolása. Kötelező nemzetközi bírászkodás elvének (obligatorum) megvalósítása, legalább is jogi vitákat illetőleg. Dánia a kötelező szankciók terén kívánt könnyítéseket a kis államok részére stb. L. részletesen: *Kluyver* i. m. 174, *Munch* i. m. 160. kk.

² Az ellentét oly heves volt, hogy Baker, Wilson életrajzolója szerint «hajszálon múlt, hogy e kérdés (Monroe-elv) körül kitört vita nyílt szakításhoz vezessen.»

a bizottság egyhangú hozzájárulását javaslataihoz megszerezni.¹

1919 április 28-án Wilson a békekonzferencia elé terjesztette a végleges szöveget, amelyet a plénum ratifikált. A Népszövetség Egyességokmánya ezzel véglegesen létrejött.²

Azokat a népszövetségi javaslatokat, amelyeket a német, a magyar és az osztrák delegációk a béketárgyalások alkalmával előterjesztettek, a párisi konferencia figyelemben egyáltalában nem részesítette.³ A genfi Népszövetség Egyességokmánya

¹ Az Egyességokmány Clemenceau által való elfogadásának ára nyilván a francia-angol-amerikai védelmi szövetség aláírása volt. V. ö. *Lansing* i. m. 160. o. «My belief is that he (Clemenceau) threatened to withdraw his support of the League of Nations or else would insist on a provision in the Covenant creating a general staff and an international military force . . . To avoid the adoption of either of these provisions, which would have endangered the approval of his plan for world organisation, the President submitted to the French demand (regarding to formal alliance between U. S. A. Great Britain and France) . . . What impressed me most was that to gain French support for the League the proposer of the alliance was willing to destroy the chief feature of the League ...» Minthogy azonban Amerika tudvalevőleg a szerződést nem ratifikálta, a francia-angol-amerikai védelmi szövetség nem lépett életbe.

² A Népszövetség szervezetének felállítása céljából a békekonzferencia bizottságot küldött ki. A szervező-bizottság tagjai a Tanácsban állandóan képviselt államok kiküldöttein kívül Belgium, Brazília, Görögország és Spanyolország képviselői. Ugyancsak április 28-iki teljes ülésén a konferencia a Népszövetség vezértitkáraként Sir Erik Drummond-ot jelölte ki, akinek vezetése alatt a népszövetségi titkárság 1919 nyarán kezdte meg működését Londonban. Onnét 1920 októberében költözött Genfbe.

A Közgyűlés 1920 november 15-én ült először össze Genfben, az Egyesült-Államok elnökének egybehívására. (E. O. 5. cikk 3. p.) A Népszövetség Tanácsának első ülése a szervező bizottságban képviselt államok képviseletével 1920 jan. 16-án Párizsban folyt le, a Legfelső Tanács 1919 nov. 5-iki határozata alapján.

³ A német népszövetségi tervezet világparlament és kötelező nemzetközi bíraskodás gondolatán épült fel. Az osztrák népszövetségi jegyzéket Lammasch szerkesztette, és főleg a tanácsi közvetítői eljárásra vonatkozólag javasolt módosításokat. A magyar jegyzék az

nem az emberiség egyetemes munkálkodásának eredménye, hanem a győzők alkotása.¹

Összefoglalás. A Népszövetség fejlődésmenete során felvetődő gondolatirányokat az Egyességokmány végleges alakjával összevetve, az evolúció elemzését a következőkben foglalhatjuk össze.

A jelenlegi Népszövetség elgondolása eredetileg két alapeszméből, a háborúk elhárításának és a világ demokratikus megszervezésének gondolatából indult ki.

Ami a háború elhárítását, illetve korlátozását illeti, az erre vonatkozó eszmék nagyjában megvalósulásra találtak az Egyességokmány végleges alakjában.

Ezzel szemben a demokratikus szervezkedés és önrendelkezés gondolata csak hiányosan és homályosan jut kifejezésre a Népszövetségben. Mert nemcsak hogy a békeszerződések a fenti elvek tényleges sárbatiprását jelentették, hanem az Egyességokmányban kifejezetten nincs is kimondva a népek önrendelkezésének (s avval összefüggő kisebbségi védelemnek) elve. Csakis közvetve jut kifejezésre az önrendelkezés ama szabályozásban, amely az egyes államoknak külső támadás ellen való védelmére vonatkozik, és azon rendel-

egyenlőségi elv megvalósítását és a kötelező döntőbíráskodás kiépítését sürgette.

Míthogy az Egyességokmány tényleges alakjára a fenti tervezetek behatással nem voltak, azok részletes ismertetését a fennálló népszövetségi jog tárgyalásánál mellőzzük. A legyőzöttek jövőendő népszövetségi politikájának végleges körvonalai még nem bontakoztak ki.

¹ A szélső pacifista O. Nippold is kénytelen bevallani, hogy «Il faut avouer, franchement, que la Société des Nations telle qu'on l'a créée en 1919 n'a pas été sans déceptions pour les amis du droit des gens ... Le pacte de la Société des Nations a été décidé en tout petit comité aussi le contenu de ce pacte ne répondait pas à ce qu'on avait espéré de lui à ce qu'on avait même le droit d'attendre d'un ouvrage si important, qui devrait former à l'avenir la base même des relations internationales pour toute l'humanité.» (Le développement historique du droit international depuis le congrès de Vienne. Recueil des Cours de l'Académie de droit international. Paris, 1924. II. kötet 91. o.)

kezésben, amely a békét veszélyeztető nemzetközi szerződések újból való megvizsgálását kilátásba veszi.

A gyakorlati politika és elméleti irodalom egyes képviselői egyaránt szeretik úgy feltüntetni a kölcsönös területi garanciát, mint a népszövetségi Egyesség egyik eredeti alap-
elemét. Ezzel szemben nem hangsúlyozható eléggé az a meg-
állapítás, hogy evolúció szempontjából a területi garancia
csak másodlagos mozzanat, amelynek alapja és eredeti ki-
indulása a nemzetek önrendelkezése, illetve a területi álla-
potnak a jog és igazság eszméjével való összeegyeztetése.

A Népszövetség tulajdonképpeni feladatköre a béke-
konferencián különböző gyakorlati nemzetközi kérdésekkel
bővült, valamint több oly feladattal, amelyeknek végleges
rendezését a konferencia a Népszövetségre hagyta. A Szövet-
ség eredeti jellege ezáltal némileg módosult.

A Népszövetség megszervezésének módját illetően a
történeti vizsgálat két irányzat harcát tünteti fel.

Az angol-szász elgondolás szerint a Népszövetség szu-
verén államok megegyezése. Szervezetének alapja szerződés,
mely bizonyos esetekre együttes fellépést és közös szankciókat
állapít meg, azonban a szankciók alkalmazása minden eset-
ben az államok szuverén elhatározásától függ.

A francia felfogás szerint ezzel szemben a Népszövetség
lényege a békeszerződési világrendnek hatalmi szankciókkal
való garantálása. Ezen elgondolásban az államok szuvereni-
tása háttérbe szorul, a Népszövetség bizonyos fokig állam-
feletti alakulat, Super-state jellegét ölti fel. Kötelező nemzet-
közi bíraskodás és közös végrehajtóhatalom intézményes ki-
építése kiegészítő jellemvonásai e rendszernek.

*A Népszövetség e két ellentétes világnézeti elgondolásának
megkülönböztetése a Népszövetség későbbi fejlődésének és gyakor-
lati működésének megítélése szempontjából alapvető jelentő-
séggel bír.*

Az Egyességokmány keletkezése idején azonban a
francia irányzat teljesen még nem bontakozott ki, abban
teljesen az angol-amerikai felfogás érvényesült. A francia
politika a békekonferencián sokkal közvetlenebb anyagi

célokra irányult s e téren minden igényét el is érte. A párisi békeszerződések Franciaország teljes politikai diadalát jelentik és legteljesebb meghazudtolását ama eszméknek, amelyeket a szövetséges hatalmak a világ közvéleménye előtt hirdettek.

A békeszerződések jogtípráson és csaláson alapuló művében a Népszövetség az egyetlen alkotás, amely Wilson eredeti békeprogramjából megmaradt. A békekonferencia egyetlen kísérlete, amely nem rombolásra, hanem jövőbe tekintő építésre irányul. Mint ilyen, az angol-szász békemozgalmak és Wilson politikájának együttes eredménye.

S ha végleges alakjában az Egyességokmány csak hiányosan valósítja is meg a Népszövetség előzményeit alkotó tervezetek eszmei törekvéseit, történelmi alapjainak szem előtt tartása a Népszövetség általános jellegének és tételes rendelkezéseinek átértése szempontjából elengedhetetlen.

II. FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG FOGALMA ÉS JOGI JELLEGE.

Irodalom: Huber, Max, Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundvertrages (a «Zeitschrift des Bernischen Juristen-Vereins» kiadásában), Biel, 1920. — *Kraus, Herbert*, Vom Wesen des Völkerbundes, Berlin, 1920. — *L. F. Oppenheim*, The League of Nations and its problems, London, 1919. — *U. a.* Le caractère essentiel de la Société des Nations, Revue de Droit international public, Paris, 1919. 234. o. — *I. E. Harley*: The League of Nations and the new international law, New-York, Oxford University Press 1921. — *F. C. Hicks*: The new world order, international organisation, international law, international cooperation, New-York, 1920. — *Kelsen*: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes, Tübingen, 1920. — *Murray Gilbert*: The League of Nations and the democratic idea, London, Oxford University Press 1918. — *Brown, Phillip Marschall*: International society: its nature and interests, New-York, 1923. — *Gratz Gusztáv*: Új irányok a nemzetközi jogban. Magyar Jogi Szemle 1925. 126. o. — *Ambrózy Gyula*: A népszövetségi eszme reális tartalma, M. J. Sz. 1925.

Mielőtt a Népszövetségi Egyesség tételes ismertetésébe bocsátkoznánk, alapvető fontossággal bír a Népszövetség általános fogalmának tisztázása, mert csak így fogható fel szabályozásának valódi értelme és jogi jelentősége. A Népszövetséggel üzött hamis propaganda számos tévedése onnan ered, hogy szerzőjük a Népszövetség alaptermészetével nincs tisztában.

A Népszövetség lényegének tudományos elemzése nem könnyű feladat, egyrészt, mert a Népszövetség teljesen új alulkulat, a történelmi és jogi analógiákat nélkülözi. Másrészt mert alapítói alkotmányának csak általános kereteit adták meg, mellőzték azonban a szorosabb jogi körülhatárolást és a fel-

merülő elméleti vonatkozásokhoz való állásfoglalást. Magyarozatát ennek a Népszövetség angol-szász eredete adja meg.

Az angol-szász politikai gondolkodás alapvonása a tényleges adottságokból való kiindulás, a jognak az élet, a fejlődés szükségletei szerint való kiképzése. Az egész angol alkotmány nagyrészt szokásjogi tételeken nyugszik, amelyek soha kodifikálva nem lettek és amelyek létüket és erejüket a nemzet eleven jogi meggyőződéséből és hozzájárulásából merítik. Az angol-szász állami életben gyakran találkozunk rugalmas, tág jogi konstrukciókkal (pl. angol-ir egyezmény, Monroe-elv), amelyeket egyes pártok és egyes generációk különféleképp értelmeznek és amelyeknek végleges tartalmát az eleven politikai fejlődés adja meg.

A Népszövetség jogi felépítésében ez az angolszász politikai sajátosság érvényesült. Az Egyességokmány a Népszövetség szervezetének és működésének csak általános kereteit vonja meg. Szabályzata a jogi szabadságot, szankciói a határozott jelleget nélkülözik. Egész szerkezete, felépítése rugalmas, alakítható, valódi jellegének végleges kialakulása a jövő evolúciójára vár.¹

¹ V. ö. *Quincy Wright*: The understandings of international Law, American Journal for international Law 1920. 578. old. «The drafters of the Covenant wisely saw, that the organisation of the League could only be prescribed in the barest outlines. The function, procedure and powers of its organs and their relation to national governments must be free to develop by understandings as has the English Constitution for the past thousand years.»

House-Seymour i. m. 412.: «Nearly everybody thought, that any League of Nations was, after all, a novel experiment and that the danger of a novel experiment was in going too far. If it was found to work, agreement to go farther would not be very difficult to obtain but to go too far at the beginning would perhaps wreck the whole system.»

Huber i. m. 6.: «Dass Anglo-Amerikanische Auffassungen einen wesentlichen Einfluss auf das Vertragswerk, namentlich hinsichtlich seines ganzen Charakters gehabt haben, ist sicher. Eine geschlossene, klar disponierte, lückenlose Organisation fehlt. . . Vielmehr hat man bewusst vermieden, eine erst im Werden begriffene Institution, eine noch nicht zu überschauende Entwicklung durch mehr oder wenigstarre Formen einzuengen ...»

Az Egyességokmány szerzői gyakorlati célból, a beké biztosításából indultak ki — a Népszövetséggel összefüggő nemzetközi vonatkozások és jogi következmények tisztázását utódaikra bízták.¹

Éppen az Egyességokmánynak ezen általánosító és határozatlan jogi megalapozása azonban, rendkívül megnehezíti a Népszövetségnek eddigi tudományos fogalmakhoz való viszonyítását és a fennálló nemzetközi rendszerben való közelebbi beillesztését.

A Népszövetség tudományos fogalom meghatározásának megközelíthetése céljából első feladat, azon kérdésnek eldöntése, vajjon a Népszövetség az eddigi nemzetközi jogrend alapvető elvével, a nemzeti szuverenitással milyen viszonyban van, vagyis összhangba hozható-e az államközötti vonatkozások eddigi rendszerével. *Más szóval, a Népszövetség által az állami szuverenitás korlátozást szenved-e vagy nem?*

A Népszövetség és az állami szuverenitás. Nemzetközi jogi értelemben a szuverenitás azonos az állami függetlenséggel, amelynél fogva valamely állam saját akarata fölött semmi külső, magasabb hatalmat nem ismer el.² A klasszikus nemzetközi jog a szuverenitás külső attribútumai gyanánt szerepeltette a következő jogokat: «ius belli ac pacis», «ius legatum», «ius tractatum ac federum». A szuverenitás fogalmából következik továbbá az államok egymásközti jogegyenlősége.³ (droit d'égalité).

Ami mindenekelőtt a szuverenitás külső ismervét, az

¹ *Komarnicky*: La Question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations. 137. o.: «Cette charte mondiale avait à sa base le désir éprouvé par toutes les nations d'établir une paix stable, mais ce désir ne revêtait que des formes vagues s'adoptant peu aux définitions précises et se heurtait en outre à des conceptions juridiques et politiques tellement invétérées chez les auteurs du Pacte qu'on a préféré éviter toutes précisions, laissant ce travail ardu à la postérité.»

² N em tévesztendő össze a belső állami szuverenitás fogalmával, amelynek kihatásait később tárgyaljuk.

³ *Fauchille*: Traité de droit international Public. I. k. 1. r. 454—461. o.

idegen hatalomtól való függetlenséget illeti, a Népszövetség alkotmányában e szempont két rendelkezés által nyer megvalósulást. Először azért, hogy a Népszövetségi tagság fakultatív, és minden államnak joga van a Népszövetségből tetszése szerint kilépni. (E. O. I. cikk 3.) Ezáltal a Népszövetségi tagság a résztvevő államok szuverén elhatározásán alapuló tényként jelentkezik.¹ Az Egyességokmány ugyan a kilépéshez azt a feltételt köti, hogy az illető tag a kilépés időpontjáig valamennyi nemzetközi kötelezettségét teljesítette legyen, nem lehet azonban ezen rendelkezésnek olyan értelmet tulajdonítani, mintha az államok szuverén cselekvési szabadságát korlátozná, — amint a valóságban nem is akadályozott meg egy államot sem abban, hogy elégedetlenség esetén a Népszövetségből visszavonuljon. (Brazília, Spanyolország.)

Az államok szuverenitásának másik biztosítéka a Népszövetség határozataihoz általában megkívánt *egyhangúság*, amely negatíve mint az egyes tagok *vétőjoga* jelentkezik, igaz ugyan, hogy ezen elv részben át van törve azért, hogy a Közgyűlés szótöbbséges határozatokat is hozhat, sőt, hogy az Egyességokmány módosításához is a Tanács tagjainak egyhangúsága mellett a Közgyűlés többségi szavazata elegendő. Az államok szuverenitása itt csak azért van fenntartva, hogy az így elhatározott módosítás a hozzá nem járuló tagokra nem kötelező.

Nehezebb eldönteni a kérdést a szuverenitás korrelát fogalmát, t. i. a *jogegyenlőség elvét* illetőleg. Az államok egyenlősége a népszövetségi jogban elvileg ugyan elismerést nyer, a Népszövetség szervezetében azonban teljes megvalósulásra nem talál. A Népszövetség egyik főszervében, a Tanácsban ugyanis az államoknak csak egyrésze, nevezetesen a nagyhatalmak vannak állandóan képviselve, míg a többi államok csak felváltva ideiglenesen foglalnak benne helyt. A Tanács érdemi intézkedéseire, mindig egyhangú-

¹ «This clause is important in so far, as it clearly shows, that the League is a concert of indépendant Powers and not a federal union and does not aim at establishing a supernational government.» *Pollock* i. m. 97. oldal.

ság szükséges, sőt a Közgyűlés szótöbbséggel hozott határozatainak érvényéhez is szabály a Tanácsban képviselt államok egyhangúsága. A Tanácsban képviselt államok szavazati, illetőleg vétőjoga tehát teljesebb, mert hozzájárulásuk nélkül a Népszövetségnek semmiféle határozata nem jöhet létre. A Tanácsban nem képviselt államok ugyan meghívandók az érdekeiket érintő kérdések tárgyalására a Tanácsba; mint-hogy azonban a Közgyűlésen szótöbbséges határozatok is lehetségesek, elvileg a Tanácsban nem képviselt állam nem bír vétőjoggal a Népszövetség *bármely* intézkedésével szemben. Végső esetben tehát csakis a kilépés jogának gyakorlása által kerülheti el az akaratával ellenkező többségi állásfoglalást. A Tanács tagjainak különleges jogállása mindenesetre fokozott hatalmi befolyást biztosít tagjainak, ha a többi állam jogait elvben nem is szünteti meg. Harley¹ szerint a Tanács tagjainak kedvezményes jogállása «csakis a nagyhatalmak tényleges politikai súlyának elismerése, de nem derogál a törvény előtti egyenlőségnek».²

Jus belli ac pacis. Az E. O. a hadüzenés jogát ugyan nem szünteti meg, a tagállamok azonban kötelezik magukat arra, hogy nem viselnek háborút a vitás ügynek előzetes tanácsi vizsgálata nélkül, illetve, amennyiben a Tanács közvetítése eredményre nem vezet, a meghíúsulástól számított 3 hónap lefolyása előtt. Lemondanak továbbá a Szövetség tagjai a bírói ítéletben, vagy a Tanács egyhangú határozatában megnyugvó állam ellen való hadviselés jogáról. A nemzeti szuverenitásnak ezen attribútuma tehát többé nem korlátlan. A *jus belli ac pacis* az E. O. szerint *nem fogható fel abszolút, hanem csakis relatív értelemben.* A Népszövetség

¹ Harley i. m. 55. o.: «This however is only a recognition of the actual political superiority of the Great Powers — it does not derogate from the principle of equality before the law.»

² A jogegyenlőség elvének alapvető áttörését jelenti legyőzött államokra kiszabott azon felvételi feltétel, hogy magukat a Népszövetség fegyverkezési előírásának alávetni kötelesek. Fentiekben azonban a szuverenitás fogalmát az általános tagságjog szempontjából vizsgáljuk és azért a legyőzött államok külön jogállásával másutt foglalkozunk.

tagjainak hadviselési joga megmarad, de csakis az Egyességokmányban lefektetett jogi határokon belül, a megállapított eljárási mód (kötelező vizsgálat és moratórium) betartásával.¹

Jus tractatum ac foederum. A Népszövetség tagjainak szuverenitása főleg egy lényeges ponton lehet vitás, még pedig azon kérdést illetőleg, hogy tetszésük szerint semlegesek maradhatnak-e vagy sem. A 16. cikk szerint ugyanis «a döntést háború útján kereső államot ipso facto olyannak kell tekinteni, mintha háborús cselekményt követett volna el a Szövetség valamennyi tagja ellen». Az ilyen szerződészegő taggal szemben az aláíró hatalmak kötelesek a gazdasági szankciókat haladéktalanul életbe léptetni. A katonai szankciók kötelező természete vitás annyiban, hogy a Tanács ajánlatot tesz az érdekelt kormányoknak, hogy minő csapatokkal járuljanak hozzá a közös fegyveres fellépéshez. Nem tűnik ki azonban az Egyességokmányból, hogy az egyes tagok elvileg is kötelesek-e a fegyveres akcióban részt venni vagy nem, vagyis, hogy elhatározási szabadságuk csak arra vonatkozik-e, hogy a Népszövetség rendelkezésére bocsátandó haderő nagyságát illetőleg a Tanács ajánlása fölött a végső szót kimondják, — a katonai szankcióban való elvi részvétel alól azonban magukat ki nem vonhatják — vagy pedig, hogy az abban való részvétel eldöntésére is kiterjed-e szabadságuk. A kérdés ezideig teljes tisztázást nem nyert, az uralkodó felfogás szerint a katonai lépések elhatározása az egyes hatalmak szuverén joga. A gazdasági szankciókat illetőleg azonban nem lehet kétséges, hogy az esetben, ha az illető állam maga is a 16. cikk előfeltételeinek bekövetkezését fenntartja — az azokban való részvétel minden államra kötelező. Ennélfogva tehát, legalább is ami a gazdasági szankciókat illeti. az Egyességokmány *a semlegességi szabadságnak, illetve azon*

¹ *Harley* i. m. 42. o.: «The theory of absolut and unlimited sovereignty of nations must be so far modified, as to make it fall into harmony with the actual relationship between nations as it is established by the Covenant.»

szuverén jognak, hogy valamely állam tetszése szerint semleges maradjon-e vagy sem, felfüggesztését jelenti}

A szuverenitás fogalmának bizonyos korlátozását jelentheti végül a beavatkozás (*intervention*), amelyet a háborúelőtti nemzetközi elmélet vagy teljesen elvetett, vagy legfeljebb csak bizonyos kivételes esetekben tűrt meg.

Az E. O. több esetben ad a Népszövetségnek jogot a tagállamokkal szemben való beavatkozásra. Így háború vagy háborúval való fenyegetés esetén «a Népszövetségnek kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutakozó minden intézkedést tegyen». (11. cikk) Ugyancsak intervenció jogot biztosít a Népszövetségnek a 19. cikk (szerződések revíziójának indítványozása), valamint a Népszövetség védelme alatt álló különböző kisebbségi szerződések.² Mindezen esetekben a beavatkozási jog intézményes szabályozásával állunk szemben, amiből következik, hogy tagállamokkal szemben az intervenció ellenes elmélet nem tartható fenn, hanem az intervenció bizonyos esetekben nemzetközi joggá válik, amely az E. O. által szentesítést nyer.³

¹ *Harley* i. ni. 42.: «Each member has, by agreeing to art. XVI. surrendered its right to remain neutral, in so far at least, as economic, financial and trade sanctions are concerned. The military, naval and air forces are furnished by each member at discretion, but neutrality is destroyed by the use of the other sanctions.»

² *Fauchille* i. m. I. k. 456.: «En instituant en 1919. une Société des Nations la Conférence de la Paix de Paris et les traités qui l'ont suivi n'ont pas, à vrai dire, constitué un superétat enlevant leur souveraineté aux États qui en font partie, mais par la création d'une organisation internationale dotée de certaines pouvoirs, ils ont sur bien de points et dans une assez large mesure limité cette souveraineté. L'entrée d'un État dans la Société des Nations restreint notamment la souveraineté de cet État soit au point de vue de la limitation des armements, soit au point de vue du droit de faire la guerre. Ce n'est la toutefois pour l'État qu'une restriction consentie, car c'est seulement sur la demande qu'un État peut devenir membre de la Société des Nations.»

³ «Par le fait des dispositions du Covenant, l'intervention ne peut plus être désormais considérée comme un simple fait politique, elle a véritablement le caractère d'un droit.» (*Fauchille*, Traité 663. o.)

A népszövetségi egyezség konkrét rendelkezései tehát a szuverenitás abszolút fogalmát nem hagyják érintetlenül. A hadviselési szuverenitás részben, a semlegesség joga teljesen megszűnik. Az egyenlőségi elv és a vétőjog teljessége csak a Tanácsban képviselt államok szempontjából érvényesül. Az intervenciónak háború előtt nem ismert eseteit az E. O. intézményesíti. Mindezek alapján megállapítható, *hogy a Népszövetségi tagság az állami szuverenitási jogoknak bizonyos korlátozását vonja maga után.*

A Népszövetség és az egyes államok közötti viszony lényegének felderítéséhez azonban nem elég annak megállapítása, hogy az államtagok szuverenitása korlátozást szenvedett, hanem fontos annak eldöntése, hogy a szuverenitás korlátozása olyan természetű-e, hogy ezáltal külön új szuverén hatalom jön létre? Más szóval nem elegendő annak megállapítása, fennforog-e a szuverenitás *korlátozása*, hanem hogy történik-e a szuverenitásnak *át ruházása*?

Ezen szempontból az Egyességokmány alapján kétségnek helye nem lehet. A népszövetségi rendszabályok alkalmazásának felmerülését mindig a szerződő államok döntenek el. Az Egyességokmányból a Népszövetség tagjaira háramló kötelezettségek mind olyanok, hogy közvetlenül magából az Egyességből folynak, *és nincs oly magasabb hatóság megállapítva, amelynek határozatai kötelező erővel volnának fölruházva.*¹ Mindannyiszor, amikor valamely szerződés szerű kötelezettség bekövetkezéséről van szó, a Népszövetség illetékes hatósága csak «ajánl», «javaslatot» tesz, azonban az illető kötelezettség fennállását és a javasolt intézkedés ahhoz

¹ *Oppenheim* i. m. 237. oldal: «Le Pacte de la Société des Nations n'a donné en aucune manière aux trois organes constitutionnels de la Société un pouvoir quelconque sur les États qui en font partie.» — *Komarnicky* i. m. 146. o.: «Les États gardent leur souveraineté, car s'il ont pris certains engagements à l'égard de la Société des Nations, ils ne sont soumis aux injonctions d'aucun organisme placé au-dessus d'eux; l'exécution des engagements pris par des États particuliers dépend en dernier lieu de la libre volonté de ces États». . . «Le Pacte de Paris n'a donc pas introduit de changements notables dans les rapports entre États au point de vue de la notion de la souveraineté.»

képest való fogantatását maguk az egyes államok döntik el.

A Népszövetség fogalmi megismerése szempontjából a szuverenitás korlátozásának és átruházásának megkülönböztetése alapvető meglátás, amely az irodalomban eddig kellő mértékben figyelembe nem részesült. A Népszövetség angol és francia elgondolásának egyik főkülönbsége éppen az, hogy az angol felfogás a szuverenitásnak csakis *önkorlátozását* ismeri el, míg a francia elmélet bizonyos fokig az állami szuverenitásnak a Népszövetségre való átruházására törekszik.¹

Az Egyességokmányban azonban ezen szempontból kizárólag az angol-amerikai felfogás érvényesült, amelynél fogva demokratikus nemzetközi közösségben a kötelezettségek és szankciók csakis ú. n. automatikus szankciók lehetnek,² amelyeknek feltételeit maga a szerződés írja körül, amelyek tehát az államok előre megállapított *szerződéses akaratából és nem magasabb hatalomtól nyernek kötelező erőt*.³

E szerződéses megállapodás a szuverenitásnak bizonyos korlátozását jelentheti — mint ahogy minden szerződés

¹ V. ö. Scelle fentebb idézett gondolatmenetét. (36. old.)

² *Hadjiscos*, Les sanctions internationales de la Société des nations. 27. oldal. «Dans nos sociétés démocratiques actuelles, d'où pouvait provenir un pouvoir supérieur à ces sociétés elles-mêmes? Chaque peuple étant maître de lui-même et réglant ses destinées, une volonté étrangère ne pourrait lui être imposée que par la voie de la domination et de l'impérialisme — manifestations contraires à la notion juridique de la société. L'existence des sociétés nationales démocratiques impose cette conclusion, que la Société des nations ne peut se constituer que par la voie de la liberté.»

³ The Covenant 103. o. *A. Lawrence Lowell*: «That Covenant has adopted as its basic principle the *autonomous type of League*, fixing the obligations of the members and the sanction in the pact itself, instead of leaving them to be determined by a representative body. The Council of the League is indeed at liberty . . . to advise or recommend further action by the members — *but no member assumes obligation to follow the advice unless it chooses so to do*. The language is in that respect perfectly clear and consistent, unless we are to construe such words as «advise», «propose» and «recommend» in a sense quite contrary to their ordinary meaning.»

akarát önkorlátozást jelent — nem jelenti azonban a szuverenitásnak az *államalanyoktól más alanyra való átvitelét, azaz nem jelenti államfölötti hatalom, Super-state, megalakulását.*

A Népszövetség és az államkapcsolatok eddigi nevei. Fentiek után tisztázást nyervén, hogy a Népszövetség nem Super-state és hogy tagjai szuverén államok, vizsgáljuk meg, hogy az államkapcsolatok azon alakjai közül, amelyek útján független államok egymással nemzetközi jogviszonyba léphetnek, a Népszövetség melyik kategóriához áll legközelebb.

Az egyik tudományos elmélet szerint a Népszövetség *államszövetség* (Fédération, Staatenbund). Eme felfogás főképviselői W. Schücking és H. Wehberg, akik az államszövetség összes fogalmi elemeit a Népszövetségben felismerni vélik.¹ Álláspontjukat támogatja, hogy az államszövetségben is megmarad az egyes államok szuverenitása és hogy az államszövetség is a szövetségi célok megvalósítására bizonyos állandó orgánumokat teremt. Nem áll meg azonban az államszövetség hasonlata annyiban, hogy ellentétben a federációval, a Népszövetség tagjai közt a háború elvben megszüntetve nincs, csak bizonyos jogi szabályozásnak van alávetve. Fontos különbség az is, hogy az államszövetségekben rendszeren feltalálható legfőbb szövetségi szerv, amely a casus federis bekövetkezését kötelezően megállapítja, a Népszövetségben hiányzik. A Népszövetség alkotmányának minden módosítása az egyes államok ratifikációjára szorul. S nincs meg továbbá a federációban az egyhangúság követelménye sem megvalósítva. (Hatschek 141.)

¹ *Schücking—Wehberg* i. m. 103. oldal. Wir gehen von der Definition des Staatenbundes, aus, wie sie sich in dem anerkannt besten deutschen Werke über den Staat, in G. Jellineks «Allgemeiner Staatslehre» befindet. Hier heisst es: «Der Staatenbund ist die dauernde, auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach aussen, und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann. Diese Verbindung bedarf einer dauernden Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke.» Alle hier von Jellinek für den Staatenbund aufgestellten Kriterien sind im Völkerbunde gegeben.

Ha végül nem az alaki ismérveket, hanem a dolgok lényegét tekintjük, az államszövetség eddigi történeti alakjaiban (Németalföldi tartományok szövetsége 1588—1795, Észak-Amerikai federáció 1776—1787, a német Bund 1815—1866) mindenütt a szövetkező államok szoros lelki kapcsolatán alapult és lényegében nem volt más, mint az állami élet fejletlen korában a rokonnemzetiségű államalakulatok tömörülése egységes külpolitikai fellépés céljából. Ezzel szemben a Népszövetségben a legheterogénebb elemek vannak képviselve, és nem a külső védelem a főcél, hanem a tagok közt bizonyos egyenlő jogelvek érvényrejuttatása.¹ Mindent egybefoglalva tehát meg állapítható, hogy a Népszövetség *nem fedí az államszövetség meghatározását*, fogalma, mint Fauchille is megleszögezi, kevesebbet takar, mint a federáció.²

Az elméletek egy másik csoportja szerint a Népszövetség nem más, mint politikai szövetség, alliance.³ (Hatschek) Ezen analógia külsőleg megáll annyiban, hogy a Népszövetség bizonyos esetekre vonatkozó együttműködést is szabályoz és az államok közt a szerződésben szorosan körvonalozott eseteken kívül egyéb kötelezettségeket nem teremt. Lényeges különbség azonban, hogy az alliance helybelileg

¹ Hüber i. ni. «Hier war der Staatenbund die unentwickelte und jetzt überall verwirklichte Form des Staates schlechthin, sein Zweck war die nationale Behauptung nach aussen, der Völkerbund aber, so bedauerlich auch das Fernbleiben dreier wichtigster Völker ist, ist nicht ein Bund im Gegensatz zu anderen Staaten, sondern soll Träger alles internationalen Lebens sein.» Hasonló gondolatmenetet lásd Butler 109. oldal.

² Fauchille I. k. 1. r. 215. o.: «Cette Société des Nations est plus qu'une simple alliance entre États, mais moins qu'un Super État ou qu'une Confédération d'États; elle n'est point autre chose que la communauté des États organisés. Dans ces conditions on peut soutenir qu'on doit lui reconnaître une certaine personnalité internationale.

³ Liszt szerint a Népszövetség célegyesület (Zweckverband), amely azonban az államszövetség fogalmához közeljár. «Nach seiner rechtlichen Natur ist der Völkerbund ein internationaler Zweckverband, der dem Rechtsgebilde des Staatenbundes nahe steht»). (Das Völkerrecht, Berlin, 1925. I. k. 392. o.)

és időbelileg körülhatárolt, közös szerveket nem létesít es túlnyomó benne az aktív együttműködés eleme.

A Népszövetségben ezzel szemben bizonyos általános elvek nemzetközi elismertetése (háború elkerülése előzetes vizsgálat nélkül stb.) a főcél, míg a szankciók terén való közös együttműködés csak mint másodlagos momentum jelentkezik. Általában véve az «alliance» sokkal konkrétabb célokat szolgál és szorosabb politikai érdekkapcsolatokon alapul, mint a Népszövetség.¹

Mint látható tehát, a Népszövetségre *nem illik sem az államszövetség, sem az egyszerű alliance meghatározása*, míg az állami kapcsolatok többi neméhez, ú. m. unió vagy szövetséges államhoz való hasonlítás már eleve tarthatatlan annál fogva, mert a Népszövetségben az egyes államok szuverenitásukat nem ruházták át.

Az eddigi jogi fogalmak elégtelensége vezetett arra, hogy a Népszövetségben az uralkodó felfogás az állami kapcsolatoknak egy külön fajtát látja, amely mint ilyen teljesen új. Így Larnaude szerint:² «La Société des Nations n'est pas une Société d'États analogue soit à l'État fédéral, soit à la Confédération d'États, soit à l'Union, soit à tout autre forme d'État non unitaire. Elle est *une formation d'un type nouveau exclusivement contractuelle*». Oppenheim³ a Népszövetséget «sui generis unio»-nak minősíti. Harley szerint a Népszövetség: «a szervezett szuverén államok által önkényt alakított nemzetközi személy, amelynek az államok tagjai bizonyos meghatározott kötelezett-

¹ Komamicky i. m. 140. oldal: «La Société des Nations n'est pas une nouvelle forme d'alliance, car, comme nous le verrons, en analysant cette question de près, elle n'est pas fondée en vue de la réalisation de certaines fins concrètes».

U. o. 143. oldal: «... l'élément de la collaboration active des membres jouant un rôle beaucoup moins important que celui de la reconnaissance de certains principes fondamentaux. C'est la différence capitale entre la Société des Nations et toutes les associations d'États qui ont existé jusqu'à ce jour».

² Larnaude: La Société des Nations, Paris, 1920. 5. oldal.

³ Oppenheim: Le caractère essentiel de la Société des Nations.

ségek és célok végett, amelyek az Egyességokmányban vannak felsorolva.¹

Ha a Népszövetség lényegét kizárólag induktív módon pozitív szabályozása alapján vizsgáljuk, a fenti megállapításoknál többre jutni általában nem lehet. *Pozitív jogi szempontból a Népszövetség szuverén államok szabad egyességén alapuló nemzetközi alakulat, amely mint ilyen sajátos jellegű és a nemzetközi jog eddig ismert kategóriái alá nem sorozható.*

Népszövetség és világszervezkedés. A Népszövetség fogalmának másik oldalról, deduktív módon való megközelítését kísérlik meg Magyary és Krausz. Magyary² nem a tételes jogszabályok elemzéséből, hanem általános elgondolásokból indulva ki, a Népszövetségben mindenekelőtt a világszervezkedés egy alakját látja. Mint ilyen egyrészt védelmi szövetség, másrészt a világbékének békés eszközök útján való fenntartására irányuló szervezkedés. Magyary fejtegetése a dolog lényegébe vág, mert bár az Egyességokmányban az egyetemesség kimondva nincs és még az önkéntes

¹ «It is an international person voluntarily created by the organised Sovereign States, which form its membership, for certain definite obligations and ends, which are enumerated in the Covenant.»

Komarnicky i. m. 147. szerint: «La Société des Nations c'est une association d'États reposant sur un, ensemble d'organes et qui impose à ses membres l'observation dans la vie internationale de certaines règles de droits ainsi que la collaboration active dans certains cas déterminés. La Société des Nations est en somme une association d'États souverains essentiellement politique dans son fonctionnement.

Brunei i. m. szerint: «C'est un ensemble d'organismes permanents et techniques offerts aux États pour réaliser à leur profit le meilleur travail international possible.» Brunet meghatározása nem érinti a lényegét, mert a Népszövetség technikai munkaszervezete csak másodlagos fogalmi elem a N. Sz. világpolitikai céljai és feladatai mellett.

Fauchille i. m. I. 461. o. szerint: «La Société des Nations n'est pas un super État, mais seulement une association d'États: elle constitue une personne internationale qui a certains des attributs des États».

² *Magyary*: Die internationale Schiedsgerichtbarkeit in Völkerbunde. Berlin, 1922—90.

csatlakozás sem feltétel nélküli, mégis úgy a Népszövetség általános elgondolásából, mint pedig a keletkezésével összefüggő törekvésekből nyilvánvaló, hogy a Népszövetség célját, a béke fenntartását és bizonyos nemzetközi jogelvek uralmát csakis mint világszervezkedés valósíthatja meg.

A Népszövetség világszervezett alapvonása oly tény, mely tételes szabályozásában közvetlen kifejezést nem nyert, de amely annak céljától és általános elgondolásától elválaszthatatlan.

Mikép hozható már most összhangba a Népszövetségnek céljából és általános elgondolásából adódó világszervezeti jellege, az Egyességokmány tételes vizsgálatából leszűrődő azon végmegállapítással, amelynél fogva a Népszövetség szuverén államok társulása, amely államok fölötti felsőbb hatalmat nem eredményez?

A kérdés a nemzeti szuverenitás és a nemzetközi jogelméleti ellentétének hagyományos problémájához vezet, amely csakis relatív értelemben, ezen probléma mindenkori megoldásához képest dönthető el.

Ha a belső szuverenitás fogalmi elemzésében a fősúlyt annak hatalmi elemére helyezzük (Austin, Gumplovitz), a nemzeti szuverenitás és nemzetközi szervezkedés gondolata összeegyeztethetetlennek látszik, sőt ez esetben a nemzetközi jog nem is tekinthető igazi értelemben vett jognak, mert a hatalmi szankciót nélkülözi. (Somló) Az újabb elméletek szerint azonban a hatalom és kikényszerítőség a szuverenitásnak csak egyik fogalmi eleme, másik lényegi momentuma a rend, a koordináció fogalma. (Lawrence) így jutunk el a belső államjogban az állami szuverenitás modern fogalmához, amely-nél fogva annak legfőbb hatalmi jellege nem zárja ki az állampolgárok alapjogait, hanem éppen mint azok jogait biztosító és az államcéllal összeegyeztető szintetikus fogalom jelentkezik.¹

¹ *Sir Geoffrey Butler, A Handbook to the League of Nations.* 104. o.: «We should be prepared to And in the pre-existence of lawful rights reason for the existence of sovereignty*; to postulate certain fundamental ethical rights, to define them as rights attaching to the individual, to conceive sovereignty as existing to preserve, increase and minister to these rights in a particular manner, and to regard it as a meaningless phrase if these conditions are not satisfied.»

Ha a belső államjog elemzéséből nyert ezen elképzelést átvisszük a nemzetközi viszonylatba, a nemzetközi jog és a Népszövetség lényegének megismerésére új távlatok nyílnak. Ez esetben ugyanis a Népszövetség elméleti fogalmában elképzelhetjük oly gondolat hordozóját, amely az egyes államok szuverenitását magasabb közös emberi elgondolásokba illeszti bele és az államok külön céljait a világszervezkedés gondolatával erkölcsi alapon összeegyezteti.¹

Ezen gondolatmenetben mozog az új angol népszövetségi iskola elmélete. (Pollard, Pollock, Butler.) Pollard² szerint a fejlődés a nemzetközi szuverenitás terén ugyanaz, mint a belső állami jogfejlődés terén. Az angol középkorban volt egy átmeneti állapot, amikor a várurak ököljoga felfüggesztést nyert azon pillanatban, mihelyt az egyik fél a vitás ügyet királyi bíróság elé terjesztette. Ezen általános meg egyezésnek kezdetben nem volt szankciója, nem volt szervezett katonaság, csakis a jogi felfogás volt meg és egy meglehetősen kezdetleges bírói szervezet.³ Eme fejlődési fokhoz hasonlítható a népszövetségi jog mai állapota, midőn az államok a nemzetközi viták erőszakos elintézéséről bizonyos körülmények között lemondanak. E fejlődésnek lényege nem a szankció s nem a felső hatalomnak kialakulása, hanem a jognak elismerése és a jogok biztosítására szolgáló szervezet szükségének érzete, ami a Népszövetségben adva van.⁴

¹ Butler i. m. 109. oldal: «. . . that in so far as the League of Nations supplies a mechanism for the preservation of these rights and values, the conception of sovereignty, with its necessary implication of moral authority, can for the first time be applied to external affairs in a more adequate sense than as a mere assertion of the unchecked power either of the States or of some central federation».

² Pollard: *The League of Nations: An historical argument.* London, 1919. 53. o.

³ Butler i. m. 109. oldal: «The King's method erected no new-political machinery and created in itself no new authority, and did not even operate apart from a conscious demand for such operation from those who quarrelled about land».

⁴ Butler i. m. 109. o.: «Apart from a conscious recognition of such rights and a demand for the operation of such machinery no such assertion of those rights could ever have been reached».

Lényegileg hasonló eredményre jut Gratz Gusztáv, az általános etikai elvek evolúciójának vizsgálata alapján. Szerinte «a jogi meggyőzések a mindenkori etikai elvekből szűrődnek le. Van azonban nemzetközi etika is és ebből bizonyos nemzetközi jogi meggyőzések fakadnak, amelyek már alkalmazhatók is. de még kötelező kódex alakjában nincsenek lerögzítve. A később keletkezett nemzetközi jognak is keresztül kell mennie azokon a fejlődési szakokon, amelyeken az egyes emberekre vonatkoztatott általános etika már keresztül haladt» . . . Egyelőre hiányzik még az a szervezet, amely a nemzetközi jogérzésből fakadó elveket formába öntené és azoknak betartását kikényszerítené. «A nemzetek szövetsége megalakulásával egy ilyen nemzetközi szervezetnek első csírája jött létre. Itt alakult ki először, bár hiányos és tökéletlen alakban, egy az államoktól független nemzetközi jogalany, amely bizonyos esetekben szankciókat is alkalmazhat egyes államok ellen.»

Gratz fejtegetéseit elfogadjuk annyiban, hogy a nemzetközi jog lényegét a jogalanyok jogi öntudatában és önkéntes hozzájárulásában látja és feltünteti annak evolucionális jellegét. Tévesnek tartanak azonban abból azt a következtetést levonni, hogy a nemzetközi jog is a kötelező szankciók és hatalmi szervezkedés felé való továbbfejlődést tételezi fel. A modern állami közösség fogalma kizárja a nemzetközi jog imperialisztikus felfogását, és annak továbbfejlődése csakis demokratikus alapon, az egyes nemzetalanyok szabad hozzájárulása útján, államfölötti hatalom kizárásával képzelhető el, úgy amint azt Magyary¹ is követelményként állítja fel, és

¹ Magyary i. m. 12. o.: «Unser Zeitalter ist von einem unbesiegbaren demokratischen Geist durchdrungen. Mit diesem Zeitgeist ist eine imperialistisch aufgebaute Rechtsordnung im inneren, sowie im internationalen Verkehr ganz unvereinbar und kann sich für die Dauer nicht behaupten , , »

U. a. 14. o.: «Der Völkerbund der Zukunft, was die rechtlichen Bande anbetrifft, wird vermutlich viel lockerer sein, als der jetzige und es wird ihm auch kein imperialistischer Zug anhaften. Vielmehr der aber auf ethischen Grundlage?! beruhen und bestrebt sein, iuren gegenseitige Verständigung und gleichmässige Wahrung der Interessen sämtlicher Staaten das Wohl der Menschheit zu fördern».

amint arra az új angol iskola a szuverenitás szintetikus felfogásáról szóló elméletében irányt mutat.

Nem követjük tovább ezen elméleti spekulációkat. Csak rámutatni kívántunk azon megismerési lehetőségekre, amelyek a világszervezkedés metafizikai vizsgálatából a Népszövetség fogalmi meghatározására adódnak.

A Népszövetség ezen szempontból mint a nemzeti eszme és a nemzetközi szervezkedés erkölcsi szintézise felé vezető evolúciónak *egy lehetősége* jelentkezik, a nélkül azonban, hogy valaha is ezen evolúció a nemzeti szuverenitás megszüntetését és a Népszövetségnek világállammá való összesűrűsödését feltételezné vagy megtűrné.¹

A demokratikus államközösség lényege kizárja annak imperialisztikus felfogását, továbbfejlődése csakis demokratikus alapon, oly nemzetközi szervezkedésben képzelhető el, *amely az egyes nemzetek igazságos jogait megvalósítja és biztosítja.*

Összefoglalva fentieket, *a Népszövetséget* további vizsgálódásaink során *szuverén államok szabad megegyezésén alapuló nemzetközi alakulatának tekintjük, amely állandó szervezetet tart fenn bizonyos nemzetközi elvek és célok megvalósítására.* Mint ilyen a világszervezkedésnek egjf fontos fejlődési *lehetőségét* foglalja magában, hogy azonban a Népszövetség az örök emberi gondolatnak valóban integráns történelmi megnyilatkozása, vagy múló jelenség lesz-e, attól függ, hogy *jövő működése által a nemzetek jogát és a nemzetek igazságát mennyiben fogja megvalósítani.*

¹ *Kfilseu* i. m. 22. o. «Die Staatengemeinschaft ist unaufhaltbar auf dem Wege einer Organisierung ohne sich zu einem Weltstaat verdichten zu müssen, noch auch zu können; der gegenwärtige Völkerbund ist als eine zu stark hervortretende Erscheinung dieser Entwicklung anzusehen. *Magvary* i. m. 16. o.

III. FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉGI EGYESSÉGOKMÁNY KÜLSŐ ALAKJA ÉS ALAPESZMÉI

Irodalom: Quincy Wright: The understandings of international Law A. I. I. L. 1920. Lord Robert Cecil: The moral basis of the League of Nations. London, 1919. Gilbert Murray: The League of Nations and the democratic idea. London, 1919.

A Népszövetségi Egyességokmány¹ alakját tekintve nemzetközi szerződés, amely az 1919. évi békeszerződések első részét alkotja. Érvénybelépésének előfeltétele a versaillesi szerződés záróhatározata szerint (440. §.) az, hogy a

¹ A «Covenant» szó értelmét teljesen visszaadó kifejezés a többi nyelvben hiányzik. A «Covenant» angol értelemben a közjogi szerződésnek egy különösen ünnepélyes alakját jelenti, amelynek eredete a skót függetlenségi és vallásháborúkra nyúlik vissza. Megszentelt hagyományos jelentőségű, bizonyos fokig az ősmagyar vérszerződésre emlékeztet. A francia «pacte» és a német «Satzung» kifejezés fenti fogalmat csak halványan adják vissza. A magyar nyelvhasználat az «Egyességokmány» kifejezést választotta, amely inkább csak jogi megjelölésnek tekinthető. Tekintettel azonban arra, hogy a «Covenant» szónak azon magasabb eszmei színezete, amely ahhoz a győzők mentalitásában fűződik, a békeszerződések által teremtett helyzetnél fogva magyar részről amúgy sem állhat meg, az «Egyességokmány» kifejezés a magyar tudományos szempontból megfelelőnek látszik.

A «League» szónak is sajátos jelentősége van az angol nyelvben és lényegileg különbözik a francia «ligue» és a magyar «liga» kifejezésektől. Angol értelemben «League» ugyanis kizárólag valamely cél érdekében való pozitív irányú társulást jelent, de nem jelent harcosszövetséget, illetve ellentétes érdekcsoportok egymás ellen való szövetségét. Éppen azért a francia hivatalos fordítás a «Société» kifejezést választotta. Magyarban a «Szövetség» szó egyaránt jelenti úgy a szorosabb értelemben vett államszövetséget (federáció), mint pedig a politikai célszövetséget (alliance). A Népszövetség, mint más helyütt

békeszerződést egyrészt Németország, másrészt legalább három Szövetséges és Csatlakozott Főhatalom ratifikálja. Mint-hogy a versaillesi szerződés ratifikálása 1920 január 10-én következett be, a népszövetségi Egyesség hatálya is ezen időponttól fogva számítandó.

kz Egyességokmánynak a békeszerződésekkel való összekapcsolása, mint a történeti részben előadtuk, elsősorban Wilson politikájának eredménye, aki Népszövetségi tervzetét könnyebben vélte a győző államokkal elfogadtatni a békeszerződésekkel való junktimba hozatal által. A Népszövetség ezáltal éppen úgy, mint a békeszerződések, egyoldalú diktátum, a győzők hatalmi kényszerének alkotása lett. Másrészt alig kétséges, hogy Wilsonnak az egyes kormányok jóhiszeműségébe vetett aggályait az események igazolják. A Népszövetség fennállása óta a győző hatalmak népszövetségi buzgalma feltűnően csökkent s a Népszövetség eszmei tartalma határozott visszaesést mutat.

Az Egyességokmánynak a békeszerződésekkel való egybekapcsolása a legyőzött államokra nézve sajátos jogi hely-

kifejtettük, lényegileg egyikkel sem azonosítható, éppen azért a «szövetség» szónak e viszonylatban való használata tisztán beszédforma. Szoros értelemben a «League» csak társulás, szövetkezés, de nem «szövetség».

Szigorúan véve, szó férhet a «Nations» szónak nemzettel való fordításához is. A «nemzet» kifejezésnek a magyar közjogi nyelvhasználatban megállapodott jelentősége van, amely sokkal többet takar, mint az angol «nations» szó. A Népszövetségnek tagjaikép szerepelnek oly alakulatok (gyarmatok) is, amelyek magyar jogi szempontból nem nevezhetők nemzeteknek. A «nations» szó tényleges jelentését sokkal jobban visszaadja a magyar «nép» szó olyan értelemben, mint Vörösmarty is használja: «Népek hazája nagy világ» -- Nations of the world.

A «League of Nations» fogalmának visszaadására ezért helyesebbnek tartottuk a «Népszövetség» elnevezés megtartását, mintsem annak szorosan nyelvtani «Nemzetek Szövetsége» című fordítását, mert a «League of Nations» sem nem szövetség, sem pedig tagjai nem nemzetek, a szó magyar közjogi értelmében.

Végül nyelvszétitikai szempontnak vélünk eleget tenni, midőn két egyformán hibáztható elnevezés közül mégis a rövidebbet választjuk.

zetet teremtett. A legyőzöttek ugyanis a békeszerződések révén az Egyességokmány rendelkezéseit is tudomásul vették. Másrészt azonban a legyőzöttek eredetileg a Népszövetségnek nem voltak tagjai. Ennélfogva tehát az Egyességokmánynak a nem tagállamokra vonatkozó egyes rendelkezései (pl. a 17. cikk) a legyőzöttekre is kihatnak, a legyőzöttek azonban a Népszövetséggel szemben jogokat (pl. tagsági jogot) közvetlenül nem nyertek. A legyőzöttek ezáltal a Népszövetségnek mintegy passzív alanyaivá váltak.¹

Az Egyességokmány mik a békeszerződésekhez való jogi viszonylatára nézve egyébként alapvető a tétel, hogy a kettőnek külső összekapcsolásából semmiféle belső jogi összefüggés az Egyességokmány és a békeszerződések között nem következik. A Népszövetségnek és a békeszerződéseknek mások az alanyai, mert hisz a Népszövetségnek a semleges államok is kezdettől fogva tagjai. Éppen azért a békeszerződések, mint Motta svájci elnök egy alkalommal kifejtette, a Népszövetség tagjaira nézve teljesen irrelevánsak.² A Népszövetség léteiben teljesen független a békeszerződésektől, mint ilyen fennmarad akkor is, ha a békeszerződések egyes rendelkezései változást szenvednek. Viszont az Egyességokmány módosítása is teljesen különállóan az egyes tagok ratifikációja alapján következik be. Mint a Népszövetség egyik szellemes bírálója megjegyezte, az Egyességokmány és a békeszerződések között az összefüggés csak annyi, hogy mindkettő ugyanazon kötetbe van bekötve.³

¹ *Schückiütfj—Wehbery* i. m. 170. o. ('Daraus wird man dann freilich für diejenigen Nichtmitgliedstaaten, die den Friedensvertrag unterzeichnet und ratifiziert haben, die wichtige Folgerung ableiten müssen, dass sie für ihre Person sich mit der Stellung der passiven Mitgliedschaft, wie sie durch das Statut für die Aussenseiter vorgesehen ist, rechtlich abfinden müssen.')

² *Motta* kijelentése a III. Közgyűlés 1922 szeptember 7-iki ülésén: «La traité de paix c'est une chose. — la Société des Nations en est une autre.» (III. Ass. PI. 50.)

³ *Bransford*: After the peace. 32. old. «Between the Covenant o the League of Nations and the Treaties themselves there is only this relationship that both are bound into the same volume.»

A nemzetközi szerződések szokásos külalakjának megfelelően az Egyességokmány is bevezetésében (preamble) röviden előrebocsátja azon általános elveket, amelyek a Népszövetségi Egyesség céljait alkotják. Bár ezen felsorolás jobbára nem több, mint szövegezési konvenció, a Népszövetség nagy világpolitikai jelentőségénél fogva mégis külön vizsgálatot igényelnek azon eszmék, amelyeket az Egyességokmány szerzői a Népszövetség céljának nyilvánítanak. A Népszövetség története és fogalmi elemzése mellett a Népszövetség célja szolgálhat az Egyességokmány homályos részeinek jogi értelmezésénél irányítóul.

Az Egyességokmány szerint a szerződő felek célja a nemzetek együttműködésének előmozdítása és a nemzetközi béke és biztonság megvalósítása, mégpedig azáltal,

(a) «hogya egyes esetekben kötelezettséget vállalnak a háború elkerülésére;

(b) hogy nyílt, igazságos és becsületos nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn;

(c) hogy a nemzetközi jog szabályait ezentúl a kormányok kölcsönös magatartásának valóságos zsinórmértékéül határozottan elismerik és

(d) hogy a szervezett népeknek egymásközi érintkezésében az igazság uralmát és mindennemű szerződéses kötelezettségnek lelkiismeretes tiszteletbentartását biztosítják.»

Ezen bevezetés szövegezése Wilson ideológiáját tükrözteti vissza és már az első Wilson-féle tervzetben bennfoglaltatott.

a) Az első alapeszme ezek szerint egyes esetekben a háború elkerülésére való kötelezettségek vállalása. E meghatározás világosan kifejezi a Népszövetség békepolitikájának általános elgondolását mely szerint a Népszövetség célja nem a háború teljes megszüntetése, hanem csakis bizonyos nemzetközi szabályok elismertetése, amelyeknek betartása a háború esélyeit a gyakorlatban igen csökkentheti. Az Egyességokmány a nemzetek hadviselési jogát nem függeszti fel (mint pl. a német és svájci javaslatok), csak korlátok közé szorítja. Az Egyességokmánynak a háborús jogra

vonatkozó ezen elvei a 12., 13. és 15. cikkek rendelkezései ben nyernek megvalósulást.

b) A nyílt, igazságos és becsületes nemzetközi összeköttetésekre való hivatkozás a titkos diplomácia ellen irányuló háborús jelszavak maradványa. Ezen alapelv egyébként az Egyeségokmányban nem valósul meg teljesen. Az Egyeségokmány ugyanis a titkos szerződéseket kifejezetten nem tiltja meg, mindössze kötelezővé teszi a nemzetközi szerződések Népszövetségi bejegyzését és hatálytalanítja az Egyeségokmány rendelkezéseivel összeférhetetlen nemzetközi kötelezettségeket.

Az Egyeségokmány további alapelve c) a nemzetközi jog szabályainak — *Understandings of international law, prescriptions du droit international* — a kormányok magatartásának zsinórmértékül való elismertetése, valamint d) az igazság uralmának és a szerződéses kötelezettségek betartásának Biztosítása.

Az «*Understandings of international law*» fogalma szorosan véve nem fedi teljesen a francia szöveg «*prescriptions*» kifejezését. «*Understanding*» az angol közjogi nyelvhasználat szerint általában a nem kodifikált, közmeggyőződésen alapuló alkotmányelveket jelenti.¹ Alkotmányjogi kifejezés, és általa kidomborodik a Népszövetség alkotóinak azon felfogása, amelynél fogva a nemzetközi jog az államok közösségének megegyezésen alapuló mintegy nemzetközi alkotmánya. Mint ilyen kiterjed tehát nemcsak a tételes, írott nemzetközi jogra, hanem általában a közmeggyőződésen alapuló nemzetközi jogelvekre is, mint pl. az önrendelkezési elv.²

¹ *Quincy—Wright* i. m. 568. o.: «The «understandings of international law» form part of the constitutional law of the world, perhaps requiring greater flexibility than strict international law governing the relations of states, the understandings of international law consist of that portion of international law not embodied in formal principles of justice, but sanctioned by general assent and dealing especially with the organisation of international society.»

Ilyen értelemben fogja fel a nemzetközi jog jogi természetét Magyary, aki szerint minden szabály, mely közfelfogás szerint a belső jogszabályok módjára kötelez, nemzetközi jog.

A *c)* és *d)* pont alatt kifejtett két gondolat tulajdonképpen egy és ugyanazon elvnek kifejezése, s általában véve arra irányul, hogy a nemzetek közötti viszonylatban az igazság elve érvényesüljön. A Népszövetség célja tehát, ha eltekintünk a titkos diplomácia ellen irányuló kitéletől, az Egyességokmány kifejezett szándéka szerint két mondatban foglalható össze: a háború korlátozása és az igazság uralmának biztosítása. Más szóval a Népszövetség nem irányul közvetlen politikai célra, konkrét feladatok megoldására, hanem általános megegyezés bizonyos elveknek nemzetközi érvényesítésére.¹ Ezen megállapítás fontos azon szempontból, mert ebből is kiviláglik, hogy a Népszövetség nem politikai alliance, és hogy tarthatatlan azon beállítás, amelyet főleg francia és kisentente részről hangoztatnak, mintha a Népszövetség célja a fennálló statusquo biztosítása és kölcsönös garانتálása volna. Az Egyességokmány világos kijelentése szerint a Népszövetségnek célja csakis bizonyos elvek megvalósítása. A statusquo fenntartása nem szerződési cél. annak bizonyos körülmények (illegális háború) esetén való megvédése csakis mint másodlagos hatás jelentkezik.

Eszmei szempontból a béke és az igazság egyaránt örök emberi értékek, és a dolog természetéből következik, hogy a két eszme csakis együtt valósítható meg. Mert a háborúk megelőzésére technikai jogi szabályozás nem elegendő, hanem párosul azzal a nemzetközi viszonyok igazságos rendezése is.

A békeszerződések által teremtett új európai helyzetben ezen utóbbi előfeltétel nem valósul meg. Ily körülmények közt a háború teljes megszüntetése nem jelentheti az igaz-

¹ *Komarnicki* i. m. 190. o.: «La Société des Nations ne poursuit pas, en tant qu'organisation internationale, des buts politiques, le maintien du statuquo en premier lieu. Or. tout ce que la Société des Nations défend aux États qui n'en font pas partie, c'est l'emploi de certaines méthodes de force (agression) universellement condamnées aujourd'hui par l'opinion mondiale démocratique».

Komarnicki i. m. 140. o.: «La Société des Nations n'est pas une nouvelle forme d'alliance, car, comme nous verrons, en analysant cette question de près, elle n'est pas fondée en vue de la réalisation de certaines i'ns concrètes».

ság megvalósulását. A Népszövetség szabályozásában a béke elve az igazság elvét háttérbe szorítja. «Peace before justice» — mint a Covenant egy amerikai bírálója találóan megállapítja.¹

A Népszövetség jövő fejlődésére nézve ezért alapvető követelmény, hogy az igazság elve is megfelelően érvényhez jusson, mert az államok hadüzeneti jogát nem lehet korlátozni a nélkül, hogy más eszközökről ne gondoskodjunk, amelyek által a nemzetek igazságos igényeiket kielégíthetik.

«Akár tökéletesen valósulnak meg az Egyességokmányban, akár nem — mondja Lord Robert Cecil —, a Népszövetség alapját két eszme alkotja, a háborúk hatályos megakadályozása és a nemzetközi igazság hatályos megvalósítása.»²

Az Egyességokmány tételes szabályainak vizsgálata fogja megmutatni, mennyiben valósulnak meg ezen eszmék tényleg a Népszövetségben.

¹ F. Keller.

² Lord Róbert Cecil: The moral basis of the League of Nations, London 1923. 28. old. «. . . if we are to take away from the nations, as I think we must — the right to enforce justice for themselves — then we must give to them some other means of securing that they are not subjected to the injustice from others.» — «These two ideas — the effective prevention of war, and the effective establishment of international justice — lie at the foundation of the Covenant of the League of Nations — wether perfectly carried out by the Covenant or not.»

KÜLÖNÖS RÉSZ.

A NÉPSZÖVETSÉG SZERVEZETE.

IV. FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG TAGJAI.

(E. O. 1. cikk.)

A Népszövetség általános jogi természetének vizsgálata azt mutatta, hogy a Népszövetség szuverén államok társulása. Az E. O. szervezeti szabályozása ehhez képest elsősorban a Szövetséget alkotó államok jogviszonyait határozza meg. A Népszövetség továbbá céljai megvalósítására bizonyos közös szervezet létesít. E szervek jogköre és funkciói alkotják a szervezeti szabályozás másik részét. A következőkben ennek alapján előbb a Népszövetség tagjaira, majd pedig a Népszövetség szerveire vonatkozó jogi anyagot tárgyaljuk.

*

Az Egyességokmány a népszövetségi tagságnak háromféle alapját különbözteti meg. A szövetségnek 1. eredeti és ipso facto tagjai a Covenant függelékében felsorolt aláíró (szignatárius) hatalmak. 2. Ugyancsak eredeti tagok lehetnek az aláíró államokon kívül megnevezett államok, ha feltétel nélküli csatlakozásukat az E. O. érvénybelépésétől számított két hónapon belül bejelentik. 3. Tagja lehet továbbá a Népszövetségnek «bármely állam, dominium vagy gyarmat, amelynek önrendelkezési joga van, ha ehhez a Közgyűlés kétharmadrésze hozzájárul, feltéve, hogy az illető állam, dominium vagy gyarmat hathatós biztosítékot nyújt abbéli őszinte szándékáról, hogy nemzetközi kötelezettségét teljesíteni fogja és hogy elfogadja azokat a szabályokat, amelyeket száraz-

földi, tengeri, úgyszintén légi hadiereje és hadi felszerelésére nézve a Szövetség jónak lát megállapítani.»¹

A népszövetségi tagság fenti szabályozása magánhordozza a békekonferencia bélyegét. A Népszövetség kiindulásában nem egyéb mint a győztes hatalmak egymásközi szövetkezése amelyhez a semleges államok csatlakoztak, a nélkül, hogv a Népszövetség alakulására sajátos befolyást gyakorolhattak volna. «A Népszövetség», mondja Lansing a «meghosszabbított békekonferencia.» «Ugyanazon urak, más elnevezés alatt.»²

Az eredeti tagok. Ami mindenekelőtt a tagok első kategóriáját, a Függetlenségben felsorolt aláíró hatalmakat illeti, ezek azonosak a volt «Szövetséges és Társult hatalmakkal».³ Számuk eredetileg 32.⁴ A felsorolt államok közül azonban az Egyesült-Államok, Kína, Ecuador és Hedzsasz a versaillesi békeszerződést nem ratifikálták. Kína utóbb a szent-germaini békét ratifikálta és így ezen a révén tagsága megvalósult. Az eredeti tagállamok közül négy: Csehország, Lengyelország, Hedzsasz és az S. H. S. állam a háború után keletkeztek. Az angol dominiumok és India mint külön tagállamok szerepelnek. A brit világbirodalom ilyképpen a Népszövetségben összesen hét szavazattal bír.⁵

¹ Az Egyességokmány magyar szövegét «A Magyar Békeszerződés és a becikkelyező törvény szövege és magyarázata» c. Alkér—Ambrózy—Danilovics—Lukács—Nyulási—Pap—Sipos közös feldolgozásában megjelent hivatalos fordítás alapján idézzük.

² Balfour megjegyzése, 1920 február 12—i alsóházi beszédében.

³ Kivéve Oroszországot.

⁴ Névszerint: (francia betűrendben) Észak-Amerikai Egyesült-Államok, Belgium, Bolivia, Brazília, Brit Birodalom. — Kanada, Ausztrália, Délafrika, Új Zealand, India. — Kína, Kuba, Ecuador Franciaország, Görögország, Guatemala, Hedzsasz, Honduras, Olaszország, Japán, libéria, Nicaragua, Panama, Peru, Lengyelország, Portugál, Románia, Szerbia, Sziám, Cseh-Szlovákia, Uruguay.

⁵ Ez a tény különösen az Egyesült-Államokban keltett visszatevészt, ahol a Népszövetség elleni agitációban a 7: 1 jelszó nagy szerepet játszott. Jogilag ugyan mindegyik dominium szavazata különálló. *Politikailag* azonban a dominiumok összetartása következtében a szavazatoknak ez a többsége a brit világbirodalomnak mégis jelentős

Felmerül a kérdés, vajjon a függelékben felsorolt államok tagságának jogi érvényéhez szükséges-e, hogy a békeszerződést ratifikálják, s nem tagok-e attól függetlenül is a Covenant névszerinti megjelölése alapján. Tekintettel arra, hogy az E. O. szövege kifejezetten az «aláíró» (szignatárius) és nem a «ratifikáló» kifejezést használja, felfogásunk szerint ezen tagállamok ipso facto tagoknak tekintendők abban a pillanatban, mihelyt a Covenant érvényre emelkedik.¹ Ezen felfogás helyessége mellett szól, hogy pl. Görögország a Népszövetség ülésein résztvett (1920 január 16-án), mielőtt a békeszerződést ratifikálta. (1920 március 30.)

A kérdés az Egyesült-Államok esetleges tagsága szempontjából bír fontossággal. Kraus szerint² az Egyesült-Államok, ha a békeszerződés ratifikációja nélkül a Népszövetséghez csatlakozni óhajtanak, nem lehetnek többé eredeti tag, hanem éppoly felvételi eljárás és szavazás (ballotage) alá esnek, mint a függelékben fel nem sorolt államok. A fentvállott tétel következetes alkalmazásával azt tartjuk, hogy az Egyesült-Államok eredeti tagsághoz való joga nem semmisült meg. Az Egyesült-Államok eredeti tagsági joga mintegy nyugvó, de ma is meglevő potenciális jog, amellyel annak tulajdonosa nem él, de amely, mihelyt arra való igényét akár nyilatkozattal, akár konkludens cselekménnyel (ülésen való részvétel) kijelenti, feléled, és ennél fogva az Egyesült-Államok esetében felvételi szavazásnak helye nem lehet.

Eredeti tagul meghívott nem szignatárius hatalmak a háború alatt semlegesen maradt államok. Számuk 13.³ Ala-

befolyást kölcsönöz — különösen, ha jövőben valamelyik Dominion a Tanács tagjává is megválasztatnék.

¹ Hasonlóan *S. chucking—Wehberg*: «Es ist anzunehmen, dass die in der Anlage 1. als «Signatarmächte des Friedensvertrages» aufgezählten Staaten ohne Rücksicht auf ihre wirkliche Unterzeichnung des Vertrages ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes werden sollten.» I. m. 174. oldal.

² *Herbert Kraus*, *Vom Wesendes Völkerbundes*, Berlin 1920.35. o.

³ Névszerint: Argentína, Chile, Columbia, Dánia, Svédország, Norvégia, Svájc, Spanyolország, Hollandia, Perzsia, Paraguay, Venezuela, Salvador.

kilag ezen államok és az első kategóriába tartozó, vagyis aláíró hatalmak tagsága közt az a különbség van, hogy a semlegesek csatlakozásához külön nyilatkozat szükséges, amelyet két hónapon belül kellett a népszövetségi titkársághoz benyújtani. Az E. O. kifejezetten kimondja, hogy a csatlakozásnak fenntartás nélkül kell történnie.¹ Minthogy a felsorolt államok csatlakozásukat az előírt időn belül valamennyien bejelentették, az eredeti tagok két csoportja között fennállott formai különbség többé jelentőséggel nem bír. Az eredeti tagok a Népszövetségben valamennyien egyenlő jogállással bírnak.

Nem eredeti tagok. A Népszövetség eredeti és nem eredeti tagjai között a különbség nemcsak alaki. A tagok két csoportja közt jogállásbeli különbség van, mert az eredeti tagok előfeltételek és jogi korlátozások nélkül tagjai a Népszövetségnek — az utóbbiak pedig csakis bizonyos feltételek mellett és bizonyos kellékek fennforgása esetén. Nevezetesen a népszövetségi tagság *kelléke*, az E. O. függelékében fel

¹ Ezen rendelkezés alól egy kivétel történt, még pedig Svájc esetében. Svájc 1920 március 8-i belépési nyilatkozatát azzal a kettős fenntartással tette meg, hogy semlegességét a 16. szakasz kapcsán felmerülő népszövetségi fegyveres akció esetében is megőrzi, továbbá, hogy belépési nyilatkozata csakis a népreferátum vitán válik érvényessé. A Népszövetség Tanácsa, hosszabb jegyzékváltás után, amelynek folyamán eleinte Svájc magatartását az E. O.-nyal összeférhetetlennek minősítette, utóbb 1920 február 15-i határozatával megállapítja, hogy «az 1815-i szerződésekben kimondott örök semlegesség az általános béke szempontjából jogosult és ennél fogva a Népszövetséggel összeegyeztethető.» Hasonlóan tudomásul vette a referátumra vonatkozó bejelentést is. (J. O. 1920 március. 57. oldal.)

Jogi szempontból a Tanács fenti eljárása kifogásolandó, mert Svájc semlegességének kifejezett fenntartása a Covenantal ellentétben van. Ennél fogva ilyen kivételes jogállás megalapításához a Tanács egyszerű nyilatkozata nem lehet elegendő, hanem ahhoz az Egyességokmánynak szabályszerű módosítása lett volna szükséges. Igaz ugyan, hogy mint *Schücking—Wehberg* i. m. 176. o. megjegyzi, a Tanács alkotmányellenes eljárása Svájc kárára ma már meg nem támadható, minthogy a Népszövetség Közgyűlése azt kifogás tárgyává nem tette. A jövő szempontjából azonban ez az ezen eset nem jelenthet precedenst.

nem sorolt államok részéről a «teljes önrendelkezéssel bíró (fully self-governing) állami, domíniumi vagy gyarmati státus.»
Előfeltételei pedig a tagságnak:

1. Hathatós biztosíték abbeli szándék őszinteségéről, hogy a fenti kellekkel bíró állam, dominium vagy gyarmat nemzetközi kötelezettségeit teljesíteni fogja.

2. A Népszövetség által előírt fegyverkezési feltételek elfogadása.

3. Felvételi eljárás lefolytatása, amelynek lényege a Közgyűlés kétharmad többsége által való jóváhagyás.

A Népszövetség állandó gyakorlata alapján kifejlődött további feltétel:

4. A nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó jogelvek elfogadása.

Lássuk e szabályozásokat egyenkint.

A népszövetségi tagság fenti kelleke két kritériumot tartalmaz, amelyek nemcsak a tagság meghatározása szempontjából jelentősek, hanem általános nemzetközi jogi szempontból is. Az ismérvek: «állami, domíniumi vagy gyarmati jelleg» és «self-government.»

Az *állami jelleg* megítélésére az eddigi nemzetközi jog szerint a többi államok részéről való elismerés volt mérvadó. A világháború által előidézett eltolódások következtében azonban előfordulhat azon eset, hogy oly államalakulatok kérik a Népszövetségbe való felvételüket, amelyeknek a többi állam részéről való nemzetközi elismerése még vitás. A Népszövetségbe való felvételt ez a körülmény nem zárja ki. A Népszövetségnek joga van esetenként megvizsgálni és önállóan eldönteni azt a kérdést, vajjon valamely politikai közület az «állam» fogalmát megüti-e. Viszont nem kötelezhető az állami lét tárgyi ismérveit nélkülöző névleges államok felvételére, bár politikai okokból egyik-másik hatalom azokat elismerte is.¹

¹ Hasonlóan *Fauchille*, *Traité du droit international public*.

Paris 1921. I. 133., *Hatschek* i. m. 148. — *Schücking—Wehberg* szerint,

² Völkerbund ist in solchem Falle nicht verpflichtet und auch nicht berechtigt die Aufnahme des Antragstellers von der Anerkennung durch andere Staaten abhängig zu machen.» i. m. 180.

Az a tény, hogy «dominium» és gyarmat is tagja lehet a Népszövetségnek, a nemzetközi jogfejlődés szempontjából nagy jelentőségű. A háborúelőtti jogi felfogás szerint ugyanis nemzetközi jogalany csak szuverén állam volt. A hágai békeegyezmények aláíró hatalmai¹ a szuverenitással bíró civilizált államok közösségéből kerültek ki. A Covenant nemcsak a jövőbeli tagság körét tágítja a fenti nem szuverén alakulatok bevonásával, de az eredeti tagok sorában is ott szerepel már Kanada, Délafrika, Új Zealand és India, amelyek a háború előtt csak gyarmati jogállással bírtak és ma is még — a Népszövetségen kívüli államközi viszonylatban — a brit Birodalom integráns alkatrészei.²

A nemzetközi jogi felfogásnak ezen változása a háború következtében előállott angol alkotmányfejlődésben leli magyarázatát. A világháborúba az angol birodalom egésze még egységesen indult, s az angol király hadüzenete alapján állt be a hadi állapot Canada, India stb. gyarmatokra nézve is. A világháború azonban az angol birodalom minden egyes tagjától oly nagy áldozatokat követelt, hogy a birodalom egyes részeinek a központi irányításba való fokozottabb bevonása nem volt elkerülhető. Az 1917-ben alakult birodalmi hadikabinet (Imperial War Cabinet) történeti fordulópontot jelent, mert az Egyesült Királyság hat miniszterén kívül egyenlő rangban helyt foglaltak benne a dominiumok miniszterelnökei is. Ezen elv az azóta időről-időre egybehívott össz-birodalmi konferenciákon (Imperial Conferences) állandósult.³

¹ A hágai konferencián még Libériát sem ismerték el részvevőnek, mert nem tartották eléggé civilizáltnak.

² Azon körülmény, hogy a függelék az angol dominiumokat nem betűszerinti sorrendben, hanem a brit birodalom után együtt sorolja fel, azt mutatja ugyan, hogy a birodalomhoz való bizonyos kapcsolat nincs teljesen figyelmen kívül hagyva. De facto azonban a Népszövetségi üléseken gyakorlatban az önállósítás még tovább haladt, mert az angol dominiumok a Közgyűlésen teljesen külön, francia betűrend szerint vannak elhelyezve és jogaikat éppoly önállóan és függetlenül gyakorolják, mint a többi államok.

³ Az 1926 őszén Londonban tartott legutolsó birodalmi konferencia az angol birodalom tagjainak alkotmányi egyenjogosítását még tovább fejlesztette.

A békekonferencián a domíniumok már külön meghatalmazottal voltak képviselve, bár a megbízóleveleket mindnyájuk részére az angol király és nem az illető domíniumok hazai hatósága állította ki. Minthogy pedig a Népszövetség kiindulásában alig volt más, mint a meghosszabbított békekonferencia — a domíniumok részvétele is magától adódóan átment a Népszövetségbe.¹

A Népszövetségi tagsági jog második kritériuma a *«ful self-government.»*) A *«selfgovernment»* fogalmi meghatározásánál a szó angol és nem kontinentális értelméből kell kiindulni. A hivatalos fordítás *«önrendelkezés»*² kifejezéséből azt lehetne következtetni, hogy a fenti ismerv alatt az illető államnak vagy gyarmatnak külső fennhatóságtól való függetlensége, vagy bizonyos autonómiája értendő. Pedig az angol gyarmatok szereplése is mutatja, hogy ez a kifejezés *nem a külső függési viszonyra, hanem az állam, belső kormányformájára, céloz.* *«Self government»* alatt az angol közjogi felfogás a polgárok szabad akaratán felépülő, demokratikus kormány formát érti, vagyis a népszuverenitás alapján álló parlamentáris és felelős kormányrendszert. Világos ez Wilson ismételt kijelentéseiből, mely szerint a Népszövetségnek *«a szabad nemzetek és felelős kormányok szövetségéből keletkező államok»* és hogy egyébként független, de autokratikus kormányformával bíró államok nem lehetnek tagjai.³ Igen vi-

¹ Jellemző, hogy Indiát a Népszövetségben nem a hivatalos indiai kormány angol kiküldöttje, hanem egy bennszülött indiai uralkodó herceg, jelenleg a patialai maharadzsza képviseli. Ezen körülmény különben a belső indiai alkotmányfejlődés szempontjából is jelentőséggel bír. (*Pollock* i. m. 93. oldal.)

² Jelen esetben szerintünk jobban megfelelne a *«szabad kormányzat»* kifejezése.

³ Az első Közgyűlésnek Viviani javaslatára hozott interpretatív megállapítása szerint a *«self government»* azaz szabad kormányzatban *«a valódi demokráciának hármasszerű aspektusai vannak: általános választójog, sajtószabadság és felelős kormány».* *Brunei, La Société des Nations et la France.* Paris 1921. 18. oldal. Megfelel fenti értelmezésnek a hivatalos francia szöveg is *«Tout État, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement.»*

lágosan kifejtette ezt a gondolatot a Smuts-féle tervezet, A self-government nem egyéb, mint az önrendelkezési elv belpolitikai alkalmazása. A «self-government» tehát nem «önkormányzatot, önrendelkezést», — hanem «szabad» kormányzatot, azaz alkotmányos szabadságokra alapított kormányformát jelent.¹

Egybefoglalva tehát a tagsági jog ismérveit, megállapíthatjuk, hogy a Népszövetség a szabad kormányrendszerrel bíró azon nemzeteknek szövetsége, amelyeknek politikai szervezete az állam vagy legalább is a gyarmatdominium fogalmát elérte. Vagyis a Népszövetség *a nemzet — államok szövetsége*, — *de nem maguknak a nemzeteknek szövetezése*.

A tagsági jog ezen elvi körülhatárolása az eredeti Wilson-féle eszmék szempontjából nem következetes. Ha ugyanis a világszervezkedés alapjául a nemzetek szabadságát fogadják el, igazságtalan az önrendelkezés jogát csak azon nemzeti csoportoknak megadni, amelyek állammá szervezkedtek. — de megtagadni azon nemzeti alakulatoktól, amelyek éppen a békeszerződések következtében idegen népek uralma alá jutottak — vagyis *a nemzeti kisebbségektől*.

Ezen elvi ellenmondást a békeszerződések alkotói is érezték és úgy igyekeztek azt áthidalni, hogy a nemzeti kisebbségek jogállását nemzetközileg szabályozták és azoknak jogvédelmét a Népszövetség garanciája alá helyezték. A nemzeti kisebbségek, mint ilyenek, tehát bár nem lehetnek tagjai a Népszövetségnek, a nemzetközi jognak mégis passzív alanyai

¹ Ezen kikötés alapján ugyan sem Sziám, sem az abszolút kormányformával bíró Abesszínia nem lehettek volna felsorolhatók az E. O.-ban. A megjegyzés erre csak az lehet, hogy az entente-politika a gyakorlatban más mértéket alkalmaz ha saját, és más, ha ellenséges érdekekről van szó. A központi hatalmaknak hadat üzenő Sziám és az afrikai uralmi helyzetre földrajzi fekvésénél fogva fontos Abesszínia abszolút kormányformája elnézően kezelhető ugyanakkor, amikor a központi hatalmak ellen az «abszolútizmus» s «oligarchia» kiirtása címén hirdették a szent háborút. Amint az orosz cári abszolútizmus is megszűnt reakciós rendszer lenni, mihelyt a francia köztársasággal érdekszövetségre lépett.

azáltal, hogy bizonyos irányban külön jogállásuk elismertette. A nemzeti kisebbségek a Népszövetségi jog szempontjából mintegy *keletkezõben levõ jogalanyoknak tekinthetõk*. Állásuk emlékeztet a «nascituri» fogalmára a római jogban.¹

Kérdés, hogy valamely gyarmat mikor éri el az alkotmányos szabadságnak, azaz «selfgovernment»-nek azon fokát, amely Népszövetségi tagságra jogosít. Az Egyességokmány erre vonatkozólag szabályokat nem állít fel, a kérdést az összes körülmények figyelembevételével kell eldönteni. Protektorátus vagy mandátum alatt álló államalakulat a Népszövetségtagja általában nem lehet. Viszont ha például valamely gyarmat, Kanada közjogi helyzetéhez és kormányzatához hasonló állást elér, a Népszövetségben való részvétele nem lesz elutasítható. Vitás, vajjon az északafrikai francia gyarmatok jogosan igényelhetnék-e a Népszövetségbe való felvételt, tekintettel arra, hogy a délafrikai angol dominium tag. Erre vonatkozólag a francia vélemények is szétágazók.² (Lamaude tagadja.) Personal-unioiban élõ államok kétségtelenül külön tagságot igényelhetnek a Népszövetségben, azon elv alapján, hogy a Népszövetség nem az államfõk hanem a demokratikus államegységek Szövetsége. Az osztrák-magyar monarchia fenállása esetén tehát feltétlenül külön képviseletet nyert volna a monarchia két országa. Az E. O.-ból kifolyólag semmi alapos érvet nem látunk fennforogni az ellen sem, hogy pl. a «kárpát-

¹ Y. ö. *Marc Vichniac*: «La Protection des Droits des Minorités» 56. oldal: Dans la forme ou elle a été prévue par les traités de 1919. la Société des Nations n'a pas été édifée sur la base des droits des peuples et des nationalités, mais sur celle des droits des Nations-États. Le droit subjectif d'être membre de la Société des Nations est accordé par le Pacte seulement a tout État, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement, qui est, d'après le texte anglais, fully selfgoverning. Par conséquent, toute l'organisation de la Société des Nations repose sur l'union d'entités nationales et territoriales, arrivées, dans leur développement, au stade de l'État ou formant une colonie ou un Dominion.

² Figyelemreméltó, hogy a Népszövetség által egybehívott nemzetközi vámkonferencián Tunisz és Marokkó mint önálló szerzõdõfelek vettek részt. (*Sch.-Wehberg* i. m. 18.)

aljai autonóm ruthénlakta terület» (Ruszkakrajna) miért nem igényelhetné de jure a Népszövetségi tagságot.¹

Míg az eredeti tagállamok ipso facto illetve egyszerű nyilatkozattal váltak a Népszövetség tagjaivá — a többi államok felvétele bizonyos előfeltételek teljesítésétől függ, amelyek részletesen a következők:

1. *A nemzetközi kötelezettségek teljesítésére irányuló szándék hathatós biztosítéka.* Ezen kikötés, mint a béketárgyalások okirataiból kitűnik, a francia javaslatból vétetett át. Célja kétségtelenül a volt központi hatalmakkal lehetőleg sokáig való távoltartása.

Jogi szempontból tisztázandó, ki illetékes a fenti szándék fennforgásának megállapítására. Barthou a Népszövetségről szóló parlamenti beszámolójában azt vitatta, hogy a *Közgyűlés* csakis magának a felvételnek a kérdésében hivatott dönteni, ellenben az előfeltételek fennforgásának a vizsgálata a *Tanács* ügykörébe tartozik (ahol határozathozathoz egyhangúság szükséges). Sőt még az esetben is, ha ezen kérdés a Közgyűlés által tárgy alattnék, az előfeltételek fennforgása ügyében külön egyhangú szavazásra volna szükség. Barthou elmélete, melyhez Pichon is csatlakozott, teljesen önkényes, a Covenant tételes rendelkezéseiben semmiféle alapját nem bírja s a Népszövetség által hallgatólag el is ejtettett. *Azon rendelkezés, hogy a tagállamok felvételét a Közgyűlés kétharmad többséggel hagyja jóvá, implicite magában foglalja, hogy a felvétel előfeltételeinek fennforgását illetőleg is a Közgyűlés dönt, mégpedig ugyancsak kétharmad többséggel.* (Egybehangzóan Schücking-Wehberg 188, Bülow 22. old.)

2. *A Népszövetség által megállapítandó fegyverkezési előírások elfogadása* a tagsági felvétel második előfeltétele. Ezen rendelkezés a Smuts-féle tervezetre vezethető vissza, a békekonferencia politikusai azonban eredeti szelleméből teljesen kivetkőztették. Smuts-féle fogalmazásában² ugyanis a gondolat úgy hangzott, hogy az újonnan keletkező államok had-

¹ Egyezően Bülow i. m. 28. o.

² L. Smuts i. m. 23. oldal.

sereget ne tarthassanak, hogy ezáltal militarizmus kifejlődése kezdettől fogva megelőztessék. Ha Smuts javaslatát eredeti alakjában elfogadják, ez azt jelentette volna, hogy Cseh-szlovákiának, Lengyelországnak stb. fegyveres erőt nem lett volna szabad felállítania.

A párizsi hatalmak azonban a lefegyverzést csakis a legyőzöttekre és illetve utóbb felveendő államokra alkalmazták, így lett a Smuts-féle kezdeményezéséből egy oly torzrendelkezés, hogy az új tagállamok fegyverkezésének mértékét a Népszövetség írja elő.

Az I. pont alatt mondottak alapján világosan következik, hogy *a fegyverkezés mértékének megállapítására is a Közgyűlés és nem a Tanács illetékes*. Ezen tétellel nem áll ellentétben az a tény, hogy az E. O. 8-ik cikke szerint a Tanács hivatott *előkészíteni* a fegyverkezés *általános* csökkentésének tervezetét. A Tanács ugyanis a 8. cikk szerint csak *javaslatot* tehet az egyes államoknak, de nem állapítja meg maga a fegyverkezés mértékét, míg az első cikkben lefektetett elv alapján a Közgyűlés az új tagokra nézve a fegyverkezés mértékét kötelezően *megállapítja*. Ennek felel meg a Népszövetség gyakorlata is, amelynél fogva a Tanács szerepe csakis a fegyverkezési bizottság szakvéleményének beszerzésére szorítkozik, de ezen szakvélemény jóváhagyása fölött a Közgyűlés határoz. (J. O. 1920 november—december, 35. old.)

Míthogy a legyőzöttekre nézve, Törökország kivételével, a fegyverkezés mértékét amúgy is a békeszerződések állapítják meg a fenti rendelkezés csakis Törökország, Oroszország és egyéb újonnan belépő államok szempontjából bír gyakorlati jelentőséggel.¹

3. *A kisebbségi jogvédelemre* vonatkozó biztosítéknyújtása.

A kisebbségi jog a Népszövetségi E. O.-ban nem nyert szabályozást. Míthogy azonban a kisebbségek védelme a

¹ Eddig Finnország, Luxemburg és Costa Rica felvételénél (I. Közgyűlés), továbbá Észtország, Lettország és Litvánia esetében merült fel a fegyverkezések kérdése. Érdekes precedens, hogy Albániát illetőleg a hivatalos iratokból nem tűnik ki, vajjon felvétele alkalmával a fegyverkezést megvizsgálták-e.

békeszerződésekben és egyéb szerződésekben az új világrend egyik alapvető elvül elismertetett, a Népszövetség-szellemével ellenkeznek, ha az újonnan belépő államok a kisebbségi jogvédelem elvét legalább is oly mértékben nem tennék magukévá, mint ahogy ezt a Népszövetség többi tagállamai, ha nem is a Covenantban, de más szerződésekben magukra nézve kötelezővé tették. Ezen gondolatmenet indította Viscount (akkor Lord Robert) Cecilt a balti államok felvétele alkalmával azon javaslat előterjesztésére, hogy az újonnan felveendő tagokra nézve a kisebbségi védelemre vonatkozó biztosíték nyújtása kötelező előfeltétellé nyilváníttassák.¹ Viscount Cecil javaslata logikusan következik a Népszövetség általános elgondolásából. Sajna, politikai szempontok annak megvalósítását megghiúsították. A kisebbségi kérdésnek japán-amerikai kihatásaira való tekintettel ugyanis Kanada ellene foglalt állást,² és ennek következtében az albizottság Viscount Cecil javaslatát azon módosítással terjesztette a Közgyűlés elé, hogy a kisebbségvédelmi biztosíték kikötése ne mint kötelező előfeltétel, hanem csak mint egyszerű ajánlás (recommendation) vétesék fel.³ A Népszövetség vonatkozó állásfoglalása a következőképp hangzik:

«A Közgyűlés ajánlja a balti és kaukáziai államoknak, valamint Albániának, hogy Népszövetségbe való felvételük esetén alkalmas intézkedéseket tegyenek arra nézve, hogy a kisebbségi szerződésekben foglalt általános elvek alkalmazást nyerjenek, és felkéri azokat, hogy az alkalmazás részleteit

¹ I. Ass. 18. oldal.

² Főlöszleges hangsúlyozni, hogy Kanada álláspontja teljesen tarthatatlan. Az erőszakos békeszerződések alapján mesterségesen teremtett európai kisebbségi viszonyok és a japán-amerikai bevándorlás lényegileg különböző jelenségek.

³ Ezen amendement kulisszatitkai mögöl érdekes volna Benes szerepét kinyomozni. Viscount Cecil javaslatát hármias előadóbizottságnak adták ki, amelynek rajta kívül Motta és Benes voltak tagjai. Motta egyik fejtegetésében úgy vélekedett, hogy a kisebbségi amendement «sértené az államok szuverenitását». A megjegyzést Motta tette, — de Benesnek hangzik. (1920. I. Ass. 5. biz. 8. ülés.)

illetőleg a Tanáccsal érintkezésbe lépni szíveskedjenek.» (I. O. 1920 december, 80. kk.)

Ezen határozat alapján Albánia, Észtország, Lettország és Litvánia a Népszövetség Tanácsa előtt ünnepélyes nyilatkozatban a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó kötelezettségeket magukra vették és a kisebbségek védelmét a Népszövetség garanciája alá helyezték. (I. O. 1921 december, 1162. old. — 1922 június, 586. old. — 1923 aug., 933. old. — 1923 november, 1311. old.) Finnországra nézve a Tanács jóváhagyta a kisebbségek részére a finn alkotmányban biztosított jogukat. (T. O. 1921 december, 1164. old.)

A felvételi eljárás. A Covenantban nincs szó arról, hogy a tag felvételét ki kezdeményezze, nevezetesen nincsen előírva, hogy az illető állam petíciót nyújtson be. Az eddigi esetekben követett egyöntetű eljárás alapján azonban kifejlődött a gyakorlat, hogy a felvételt a Népszövetséghez intézett petícióban kérelmezni kell.¹ A Közgyűlés ügyrendjének 4. § -a szerint a petíciónak 4 hónappal a Közgyűlés előtt kell beérkeznie. Az első Közgyűlés 5-ik albizottságának 1920 nov. 20-iki irányelvei szerint a felvételnél a következő kérdések vizsgálandók meg:

1. A felvételi kérelem kellő alakban nyújtott-e be?
2. A kérelmet előterjesztő állam de jure vagy de facto el van-e ismerve — és mely államok részéről?

¹ A német közvélemény ezzel sokáig ellentétes álláspontra helyezkedett. Így Simons birodalmi miniszter 1920 október 29-én a birodalmi gyűlésen kijelenti, hogy «Es ist möglich, dass Deutschland, trotzdem es keinen Antrag auf Zulassung stellt, die Aufforderung zum Eintritt in den Völkerbund bekommt. Sollte sich die nötige Mehrheit finden, dann würde ich es nicht für richtig halten, nein zu sagen, aber ich würde es für richtig halten, Vorbehalte zu machen.» Id. Bülow f. m. 32. oldal. Ugyanezen felfogásnak adott kifejezést Barnes, a legyőzöttek felvétele érdekében 1920 november 19-én tartott népszövetségi beszédjében. A petíció megkövetelése francia kezdeményezés. (Viviani.) Részünkről e kizárólag formai kérdésnek nagy jelentőséget nem tulajdonítunk. A gyakorlatban ugyanis a felvételt úgysis hosszas diplomáciai tárgyalások előzik meg, amelyek során a felvételi feltételek amúgy is tisztázódnak.

3. Van-e az illető államnak állandó kormánya és szilárd határa? Mekkora a területe és mennyi a lakossága?

4. A jelölt állam szabad kormányzattal bír-e? (Self-government.)

5. Milyen magatartást tanúsít, nyilatkozatai valamint cselekményeiből kifolyólag, *a)* nemzetközi kötelezettségei, *b)* a Népszövetség leszerelési határozata szempontjából.

Találón jegyzi meg ehhez Bülow,¹ hogy ha pártatlan fórum az eredeti tagokra nézve a fenti kellékek fennforgását megvizsgálná, a Népszövetség jóval kevesebb államból állana.

A felvétel joghatása. Az újonnan felvett állam beavazása pillanatától a Népszövetség egyenrangú tagja. Az új tagállam felvételének pillanatától kezdve jogosult a Népszövetség összes ülésein és tanácskozásain résztvenni. (Állandó gyakorlat.)

Kérdés, vajjon valamely államnak a Népszövetségbe való felvétele magában foglalja-e az illető állam nemzetközi de jure elismerését a Népszövetség tagjai részéről? A problémát először van Karnebeck hollandi delegátus vetette fel az 1. Közgyűlésnek 5-ik albizottságában. A titkárság által kiküldött jogi szakbizottság egyöntetű álláspontra jutni nem tudott.

Szerintünk nem szenvedhet kétséget, hogy a Népszövetségbe való felvétel de jure elismerést is magában foglalja a tagállamok részéről. (Egyezően: Schücking—Wehberg i. m. 184., Fauchille i. m. 1. 1., 334., Scelle i. m. 122., Hatschek 151. old, Ellenkezően Van Hamel.) Mert mi a de jure elismerés lényege? Az illető országgal való nemzetközi érintkezés hivatalos felvétele, melynek rendes formája a diplomáciai képviseltek kölcsönös kiküldése. De vajjon az egyes országoknak a Népszövetségben való együttműködése nem valósítja-e meg ugyancsak az egyes államok között a nemzetközi érintkezés bizonyos formáját? Implicite is következik ez az Egyeségokmányoknak úgy a munkaügyi, mint

¹ I. m. 23. oldal.

pedig a béke fenntartására irányuló rendelkezéseiből. Így a 12. cikk 1. bekezdése, a 15. szakasz stb. «szakításra vezető nemzetközi viszályok» elhárításáról szólnak. A Népszövetség-tagjai között a nemzetközi viszony *megszakítását* kívánja megelőzni, ami magában foglalja annak feltételezését, hogy az egyes tagállamok között a diplomáciai viszony, amely a de jure elismeréssel egyenlő, fennáll.

De következik fenti tétel a Népszövetség egyetemes elgondolásából is. Helyesen jegyzik meg Schücking—Wehberg, «a Népszövetség önmagát fokozná le, ha azt mondaná, hogy valamely állam tartozhatik ugyan a Népszövetséghez, de nem egyúttal a nemzetközi jogközösséghez». (I. m. 186.)

Azon tétel, hogy a Népszövetségbe való felvétel által az illető állam de jure nemzetközi jogalanyisága is elismerést nyert, azon tagállamokra nézve is áll, amelyek tényleg a felvétel ellen szavaztak. A Közgyűlésnek felvételi határozata ugyanis valamennyi tagállamra nézve kötelező jogállapotot teremt, amely utólag megköti a kisebbségben maradt elemeket is. (Egyhangzóan Fauchille i. m. 335.)¹

Ilyképpen a nemzetközi jogalanyiság elismerése terén a Népszövetség fontos fejlődés kiindulópontja lehet. Amíg ugyanis az eddigi nemzetközi jogban a de jure elismerés minden egyes állam részéről külön történt,² a jövőben a gyakorlat valószínűleg azt hozza magával, hogy újabb államalakulatok végleges elismerése a Népszövetség kollektív aktusa által fog megtörténni. Scelle mutatott rá legelőször ezen fejlődésirányra: «Ainsi nous assistons à une évolution

¹ További vita tárgyát alkothatná, hogy a Népszövetségből való kilépése esetén oly állam, mely nemzetközi elismerését a Népszövetség által nyerte — nemzetközi jogalanyiságát elveszti-e? Hatschek szerint igen (i. m. 150.), Sch.—Wehberg szerint nem, mert a tagsági felvétel a Népszövetség részéről fenntartás nélkül történik, s ennél fogva az annak révén megszerzett nemzetközi jogállást az illető állam későbbi kilépése nem érintheti. Utóbbi felfogás látszik megfelelőbbnek.

² *Bonfils* szerint (Traité du droit international, 1898. 101. oldal.) «La reconnaissance du nouvel État est un acte essentiellement libre pour les autres États. À chacun d'eux, il appartient de

du droit de la reconnaissance internationale. Jusqu'ici ce droit était individuel; il devient collectif».¹

A népszövetségi tagság megszűnése. A tagsági jog háromféle úton szűnhetik meg.

1. *Önkéntes kilépés által.* Az E. O. 1. cikkének 3. bekezdése ugyanis kimondja, hogy: «A Szövetség bármely tagja kétévi előzetes felmondás után kiléphet a Szövetségből, feltéve, hogy a kilépés időpontjáig teljesítette valamennyi nemzetközi kötelezettségét, ideértve a jelen Egyességokmányból folyó kötelezettségeket is».

2. *Leszavazás által.* Az E. O. 26-ik cikke szerint az Egyességokmánynak a tagállamok többsége által eszközölt módosítása nem kötelező ugyan a Szövetség olyan tagjára, amely kijelenti, hogy a módosításhoz nem járul hozzá. Ebben az esetben azonban megszűnik a Népszövetség tagja lenni.

3. *Kizárás által.* A 1.6. cikk 4. bek. értelmében «kizárható a Népszövetségből azon tagállam, mely a Szövetségből folyó bármely kötelezettséget megsért.» Ellentétben a felvételi eljárással, a kizárás a Tanács egyhangú szavazata alapján történik.

Nemzetközi jogi szempontból legnagyobb jelentőség az 1. ponthoz fűződik. Az önkéntes kilépés joga által nyilvánul ugyanis meg a legdöntőbben, hogy a Népszövetség az egyes államok szuverenitását nem érinti, s így sem nem államszövetség, sem nem államfeletti alakulat.² (Super-state.) Éppen ezért a kilépés szabadságát már Smuts és Lansing is alapkövetelménynek tekintették. A győztes hatalmak eredeti

dire si telle association humaine déterminée remplit ou ne remplit pas les conditions nécessaires à la reconnaissance internationale.» A fentiekből következik, hogy a Népszövetségi gyakorlat következtében az egyes államok Bonfils által hangsúlyozott szabadsága is korlátozást szenved azon államokra nézve, akik a szavazásnál kisebbségben maradtak.

¹ *Scelle* i. m. 255. oldal.

² «This clause is important in so far as it clearly shows that the League is a concert of independent Powers, and not a federal union, and does not aim at establishing a supernational government.» *Sir Frederick Pollock*, i. m, 97. oldal.

tervezete a fenti rendelkezést mégis mellőzte, s az csakis Wilsonnak Amerikából való visszatérése után vétetett fel a Covenantba.

Az önkéntes kilépés kétévi előzetes felmondáshoz van kötve. Az E. O. nem határozza meg, hogy a felmondás kihez intézendő. Feltételezhető, hogy a Népszövetségi titkárság illetékes annak átvételére. A határidő a bejelentésnek a Népszövetséghez való érkezése pillanatától kezd folyni.

A kilépés jogi előfeltétele, hogy az illető állam a felmondási határidő lejárásiáig «teljesítette valamennyi nemzetközi kötelezettségét, ideértve a jelen Egyességokmányból folyó kötelezettségeket is». Ezen rendelkezés is a legyőzött államok helyzetét súlyosbítja. Fontos érdek fűződik annak tisztázásához, hogy a fenti előfeltételek fennforgását ki illetékes eldönteni.¹ A kérdésnek a Népszövetség által való eldöntése ellenkezne azon általános jogi elvvel, hogy saját ügyében senki se lehet bíró. Az eddigi gyakorlatban a kérdés nem merült fel. Az igazság követelményének az felelne meg, hogy a kérdésben pártatlan nemzetközi bírói fórum (pl. az Állandó Nemzetközi Bíróság) ítéljen.

A népszövetségi tagság tételes jogának szabályozásával kapcsolatban több oly kérdés merül fel, amelyeknek politikai kihatása közelebbi megvilágításra szorul. Ezen problémák a Népszövetség egyetemessége, a Népszövetség kizárólagossága, a nem tagállamok jogállása és a tagsági ismérvek elvi körülhatárolása.

A tagsági joggal kapcsolatos elvi kérdések.

Az egyetemesség elve. Nemcsak a Népszövetség eszmei elgondolásából, de az E. O. előszavában kifejezett céljából is az következne, hogy a Népszövetség minden államt magában foglaljon. Mert a nemzetközi jogrendnek meg-

¹ Az amerikai szenátusnak egyik fenntartása az volt, hogy kilépés esetén kötelezettségeinek fennforgását Amerika maga dönti el.

valósítása és a háborúk kiküszöbölése csakis úgy képzelhető, ha e célból valamennyi állam közreműködik. Az egyetemeség gondolata a Népszövetség fogalmától elválaszthatatlan. Az első népszövetségi tervezetek mind a Népszövetség univerzalizálásával indultak ki. Az ellentétes irány a francia hivatalos tervezetben leli forrását, amely azon államokra korlátozza a Népszövetséget, «amelyek ünnepélyesen kötelezik magukat bizonyos szabályok betartására, s egymásnak e célból tényleges és jogi biztosítékot nyújtottak». A kitétel világosan a legyőzött államok ellen irányul. A Phillimore-féle tervezet kilátásba vette azon államok belépését, amelyeket az eredeti tagállamok konferenciája elfogad. A felvételi kérelmet a konferencia szabadon vizsgálja azon szempontból, hogy külön garanciák megkövetelése szükségesnek látszik-e? Wilson ezen szövegezést is Németország ellen irányulónak tekintette¹ és úgy módosította, hogy a felvételi kérelemnek helyt kell adni «ha a világ békéjének előmozdítására alkalmasnak látszik». A II-ik Wilson-féle tervezet ehhez további két feltételt fűzött: 1. hogy a felvétel $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel történjék; 2. hogy csak oly államok vehetők fel, amelyek (alkotmányos) önkormányzattal (self-government) bírnak. A Covenant végleges fogalmazása egybekapcsolja a franciák által sürgetett «garanciák» és a Wilson-féle «self-government» követelményeit és Smuts tervezetének elposványosítása után átveszik belőle a fegyverkezések korlátozását az új tagokra vonatkozólag.

A legyőzötteknek a Népszövetségből való kihagyása és felvételüknek feltételekhez való kötése nemcsak az államközi egyenlőséggel, de a Népszövetség lényegével is ellenkezik. A legyőzöttek, Amerika és Oroszország nélkül a Népszövetség nevét sem érdemli meg: «League of half the Nations», mint Lloyd George egy alkalommal megjegyezte.

A népszövetségi eszme igaz előharcosai részéről nem szűnt meg soha annak követelése, hogy a Népszövetség vala-

¹ *Baker* i. m. IIT. k. 73. oldal.

mennyi állam és elsősorban a legyőzöttek előtt is nyitva álljon. Az első bátor felszólalás Argentína kiváló képviselője, Puyeredon részéről hangzott el. Puyeredon mindjárt az első Közgyűlésen azon rendkívüli jelentőségű amendement javaslatot terjeszti elő, «hogy valamennyi szuverén, a nemzetközi államközösség által elismert államnak tetszésére bizassék a Népszövetségben való részvétel, mégpedig oly módon, hogy a Népszövetségtől való távolmaradás az illető államnak önkéntes, kifejezett akarat kifejezésétől tétessék függővé.¹ (I. Ass. Pl. 261. old.) A békekonferencia szellemétől még teljesen betöltött genfi gyülekezetben 1920-ban e szavak igen kínosan hatottak. A Közgyűlés a tárgyalást elnapolta, mire az argentinai küldöttség tüntetőleg kivonult. Helyét azóta sem foglalta el a Népszövetségben. Egy évre rá a Közgyűlés az argentinai javaslatot levette a napirendről azzal az egyhangú indokolással, hogy az kevésbé felel meg a jelenlegi világhelyzetnek (!) (Procés-verbaux des Commissions. Nr. 14. p. 12. — I. O. spec. Suppl. Nr. 6. p. 10.)

A Népszövetségnek a legyőzöttek előtt való megnyitását azonban mások is egyre sürgették. 1920 nov. 15-én Motta svájci elnök, kevésbé rá Barnes angol munkáképviselő emel szót Németország felvétele érdekében. Ezen kísérleteket azonban csírájában megfojtja Viviani (Franciaország) azon kijelentése, hogy «amíg összes békeszerződési (reparációs) kötelezettségeit nem teljesítette, Németország felvétele a történelem, a világ részére erkölcstelenséget jelentene». (!) (L. 1920 dec. 15-én tartott 25-ik teljes ülés jegyzőkönyvét.)

Az idők azonban lassan megváltoztak. 1922-ben Lloyd George angol miniszterelnök egy nyilvános beszédében kijelenti, hogy az angol kormány óhajtja, hogy Németország a Népszövetségbe való felvételéért folyamodjon.² A Labour-

¹ Ugyanakkor követelte Argentína a kötelező nemzetközi bíraskodás (Obligatorium) behozatalát is, valamint a Tanács valamennyi tagjának választás útján való betöltését.

² L. *Times* 1922 július 26.

kormány uralomra jutásakor Macdonald a párizsi «Quotidien»-ben nyilatkozatot ad le, mely szerint «az angol kormány mindent el fog követni a célból, hogy Németországnak és Oroszországnak a Népszövetségbe való felvételét siettesse. Nagybritannia követelni fogja, hogy mindkét állam a Népszövetségbe meghívassék». Németország azonban nem siet. Most már nincs szó előzetes felvételek teljesítéséről, hanem Németország szabja meg feltételeit. Amikor 1926 tavaszán Franciaország, Németország és Anglia közt a locarnói egyezmény létrejön, a volt entente-hatalmak azok, amelyek az egyezmény biztosítékául Németországnak a Népszövetségbe való belépését kikötik és tanácstagságát egyesült erővel biztosítják, nem törődve azzal, hogy Spanyolországnak és Braziliának ez alkalommal támasztott igényei ez utóbbi két államnak a Népszövetségből való visszavonulására vezettek.

Németországnak 1926 őszén bekövetkezett csatlakozása a legjelentősebb lépés a Népszövetség egyetemessége felé, oly lépés, mely a Népszövetség egész további sorsára döntő kihatással lehet.

A Népszövetség egyetemessége szempontjából jelenleg a legnagyobb probléma az Egyesült-Államok és Oroszország részvételének hiánya. Oroszországot ezidőszert kormányformája zárja ki a demokratikus államok népszövetségi közösségéből. Az Egyesült-Államok távolléte azonban annál súlyosabb veszteség, mivel az egész népszövetségi mozgalom Amerikából nyerte kiindulását és legfőbb erejét.

A történeti részben már röviden elemeztük azon amerikai szellemi áramlatok kialakulását, amelyek az E. O. ratifikációjának elvetésére vezettek. Belpolitikai okokból Wilson már a békekonferencia alatt elvesztette szenátusi többségét, az Egyeségokmány és a békeszerződések ismertté válta után pedig teljes erővel megindult ellene az ellenzék támadása, amely az 1921-iki választásokon politikájának teljes bukására vezetett. Az új elnök, Harding, 1921 április 12-iki kongresszusi megnyitó beszédében kijelenti, hogy az Egyesült-Államok nem kérnek részt a jelenlegi Népszövetségből. A hadiállapot-

nak Amerika és a volt Központi Hatalmak közt külön kétoldalú nyilatkozat vetett véget.¹

A békeszerződések ellen emelt egyébtől kifogásokat melőzve, tájékoztató jelentőségüknél fogva ideiktatjuk Lodge és Knox szenátorok határozati javaslatának azon tétéleit, amelyekben az amerikai közvéleménynek a Népszövetség jelen formája ellen emelt elvi kifogásai leginkább tükröződnek.²

1. Az Egyesült-Államok saját maguk döntenek el azt a kérdést, hogy a Népszövetségből való kilépés esetén «a fennálló nemzetközi kötelezettségeiknek eleget tettek-e».

2. Az Egyesült-Államok nem vállalhatnak garanciát más államok területi integritása és politikai függetlenségéért, a Covenant 10 c. alapján. Az Egyesült-Államok nem avatkoznak bele más államok között felmerült vitákba és nem vállalnak kötelezettséget arra, hogy szárazföldi vagy tengeri haderejüket a Népszövetség rendelkezésére bocsássák.

3. Az Egyesült-Államok nem fogadnak el mandátumot Németországtól elvett gyarmatokra.

4. Kizárólag az Egyesült-Államok döntenek el, hogy részben vagy egészben belügyi természetű kérdésekben, pl. kivándorlás, munkásügy, parti hajózás, vám, kereskedelem, ópium- és nőkereskedés terén a Népszövetség vagy az annak alárendelt szervek illetékességét elfogadhatják-e.

5. Az Egyesült-Államok a Nemzetközi Bíróság illetékessége alól is kifejezetten kiveszik a Monroe-elv fennállása vagy alkalmazása körül felmerülő vitákat, amelyek ügyében csakis Amerika ítélhet.

6. Domíniumok és gyarmatok népszövetségi tárgyalások alkalmával az anyaországgal együtt csak egy szavazattal bírnak.

¹ Az Egyesült-Államok és Németország között 1921 augusztus 25-én. Egyesült-Államok és Magyarország közt 1921 augusztus 29-én. V. ö. *Niemayer—Strupp*: «Die Völkerrechtlichen Urkunden des Weltkrieges.» VI. 960.

² Az amerikai szenátus 1919 november 18-án elfogadott 14. kikötései között. L. *Kluyver* i. m. 220. k. k.

Bármily sajnálatos is a Népszövetség hatályos működése szempontjából Amerika távolléte, másrészt mint kívülálló ellenzék is hasznos szolgálatokat tesz a népszövetségi gondolatnak azáltal, hogy fenti álláspontjának a világ közvéleménye előtt való leszögezésével, a Népszövetség hamis és államfeletti irányban való továbbfejlődésének bizonyos mértékben mégis útját állja.

A kizárólagosság elve. A Népszövetség lényegi elgondolásával ellentétesek azok a törekvések, amelyek az államok bizonyos szűkebb földrajzi vagy politikai csoportjának a Népszövetségen kívül való külön szervezésére irányulnak.

A *pánamerikai* mozgalom előharcosa Alvarez, chilei jogtudós, aki az összes amerikai államokat külön pánamerikai unióba kívánja tömöríteni. E pánamerikai unió azután mint külön amerikai Népszövetség egyenjogú alapon lépne kapcsolatba a genfi Szövetséggel. Találón mondja Schücking-Wehberg, hogy Alvarez terve a genfi Népszövetség *capitis diminucióját* jelentené. Ellentétben áll az nemcsak a Népszövetség eszméjével, hanem a tényekkel is, mert hiszen a genfi Népszövetség ma már Európán kívül Ázsia és Afrika jelentékeny államait magában foglalja, tehát semmikép sem igényelhet vele egyenlő jogállást egyetlen földrész külön organizációja.

A pánamerikai irányzatnak bizonyos fokig kiegészítője a *páneurópai* mozgalom, amelynek főszóvivője a bécsi Coudenhove-Kalergi gróf. A páneurópai mozgalom Coudenhove által propagált alakjában csakis a kontinens demokratikus államait foglalná magában, tehát kizárja Angliát és Oroszországot. Nyilvánvaló, hogy a fenti két hatalom nélkül a páneurópai szövetség nem volna egyéb, mint Franciaország és kis szövetségeseinek egyeduralma, és ezen szempontból óriási visszaesést jelentene a háború előtti viszonyokhoz képest, amikor Európában a versengő hatalmi csoportok legalább egymást ellensúlyozták. Különösen végzetes volna Anglia kikapcsolása. A francia politika a Népszövetséget megalapítása óta eredeti irányaitól eléggé eltértette. Anglia kiválása a Nép-

szövetség jellegét teljesen megmásítaná, és szabadabb szellemű továbbfejlődésének utolsó reménye is megszűnnék. Kitűnik ez abból is, hogy az úgynevezett Pán-európa főcélja Coudenhove szerint, a kölcsönös biztonság örökös garantálása, valamint Franciaország és a kisentente adósságainak elengedésére irányuló európai mozgalom megindítása. Egészen nyilvánvaló, hogy a háborúban meggazdagodott államok adósságainak elengedése, a hadizsákmány megtartása mellett, minden erkölcsi alapot nélkülöz és hogy éppúgy irányul a legyőzöttek, mint a hitelező államok érdekei ellen.¹

Minden fogyatkozása mellett is a jelenlegi Népszövetség a páneurópai szövetségnek feltétlen elébe helyezendő.

Nem tagállamok jogállása és a Népszövetség. A Népszövetséghez való viszonyuk szempontjából a nemzetközi jog alanyai jövőben két csoportba oszthatók: olyanok, amelyek tagjai és olyanok, amelyek nem tagjai a Népszövetségnek. Minthogy a Népszövetség céljául a világbéke fenntartását, illetve előmozdítását tűzte ki, kérdés, hogy ezen általános irányú tevékenykedése nem tagállamokkal szemben milyen kihatással lehet.

A párizsi békekonferenciától örökölt imperialisztikus jellegénél² fogva, a népszövetségi Egyességokmány uralmát bizonyos fokig a nem tagállamokra is kiterjeszteni igyekeznek, amennyiben azokkal szemben jogokat vindikál, illetve azokra bizonyos kötelességeket ró. Nevezetesen a 11. cikk szerint *minden* háború vagy azzal való fenyegetés «akár közvetlenül érinti a Szövetség bármely tagját, akár nem, a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy, s a Szövetségnek ilyenkor kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutató *minden* intézkedést megtegyen». Még tovább megy a 17. cikk, amely kimondja,

¹ A páneurópai mozgalom találó bírálatát 1. *ár. Gerevich Zoltán*nak «Magyarország életérdekei és Paneurópa» c. a Társadalomtudomány 1926. évi 5. számában megjelent mélyenszántó értekezésében.

² A Népszövetség imperialisztikus alapvonásáról 1. *Magyar* szellemes fejtegetéseit i. m. 10. oldal.

hogy hanem tagállammal merülne fel vitás ügy, és ez vonatkodnék a Tanács felszólítására a Népszövetség tagjaira rótt kötelezettségeket a vitás eset elintézésénél elfogadni, vele szemben a 16. cikk kollektív büntetőszankciója nyer alkalmazást, azaz ugyanazon büntetőszankció, amely az E. O. békeszabályozását megszegő tagállammal szemben érvényesül. Ez implicite a Népszövetség részéről azon jogi konstrukciót feltételezi, mintha a Covenantnek a hadüzeneti jogot megszorító szabályozása nem tagállamokra nézve fe kötelező volna.

Az E. O. fenti rendelkezése határozottan imperialista jellegű és az eddigi nemzetközi joggal nem egyeztethető össze. Igaz ugyan, hogy az újabb nemzetközi jogi iskola éppen a világháború hatása alatt a beavatkozási jognak új meghatározását kísérli kifejleszteni, amelynél fogva bizonyos kivételes körülmények között az intervenció megengedhető.¹ Mindazonáltal a nemzetközi jog általános elveiből következik, hogy a Népszövetség rendelkezései a nem tagállamokat nem kötelezhetik. «Res inter alios acta, aliis nec proderet, nec nocere, possunt».

A Népszövetségnek oly értelemben való felfogása, mintha az összes nem tagállamokra is kihatna, s mintegy az egész világ államközösségét átfogó jogi uralmat létesítene, nem állhat meg.²

Más a helyzet azon államokkal szemben, akik bár nem tagállamok, az E. O.-t a békeszerződéssel kapcsolatban aláírták. Ezen államokra & Covenant rendelkezései bizonyos fokig kihatnak, tehát az E. O. fenti eseteiben alkalmazott

¹ *Dupuis*: Les relations internationales R. C. A. I. 405. oldal.

² Egyezően *Schücking—Wehberg* i. m. 169. oldal. Némelyek éppen a Covenant fenti rendelkezéseiből a Népszövetség államfeletti jellegét igyekeznek levezetni. Így *Magyary* i. m. 10. oldal. «Der Völkerbund unterwirft daher in betreff der friedlichen Mittel der Friedenssicherung die ganze Welt seinem Imperium. Er versucht es, den Frieden durch friedliche Mittel auf der ganzen Welt zu erhalten und er droht einen Staat, auch ein Nichtmitglied, mit Zwangsmitteln an, wenn er sich der von ihm vorgeschriebenen Art

esetleges intervenció velük szemben nem tekinthető jogellenesnek. Ezen államok szempontjából tehát a népszövetségi jogalanyiságnak egy különös formája, quasi passzív jogalanyiság, passzív tagság állt elő (Schücking-Wehberg i. m. 168. old.), amely helyzet azonban azért, hogy a legyőzöttek időközben tagjai lettek a Népszövetségnek, aktualitását elvesztette.

Ezen kivételes esettől eltekintve áll a tétel, hogy az E. O. a nem tagállamok nemzetközi jogállását nem változtatja meg és így a Népszövetség azok ügyeibe való beavatkozási jogi alapon nem igényelhet.

A tagsági jog területi és államjogi körülhatárolása. Említettük, hogy azon körülmény, hogy valamely állam nemzetközi jogállása de jure még elismerve nincs, nem akadály és a Népszövetség az illető államot felveheti, ha a tagság egyéb kellékeit és előfeltételeit betölti.

Megfordítva előáll a kérdés, vajjon a nemzetközi jogalanyisággal bíró oly alakulatok, amelyek az állami lét lényegi ismérveit nem töltik be, kizárólag nemzetközi jogi állásuk címén a Népszövetségben helyt igényelhetnek-e? Szó van itt azon liliput alakulatokról, mint pl. Monaco, amelyek inkább névleg, mint tényleg államok. A Covenant a tagsági jogot államterület szempontjából nem határolja körül. Két esetben törpe-államok (Lichtenstein és San Marino) kérvényét elhárították, de nem kifejezetten a terület kicsiségére való tekintettel. A Népszövetség rajongói elvi kérdést szoktak csinálni abból, hogy «egy állam sem utasítható vissza, csak azon a címen, hogy túlkicsiny a területe, vagy túlkevés a

und Weise der friedlichen Schlichtung nicht fügt. Was vor dem Kriege als ein Unding erschien, ist jetzt zur Wirklichkeit geworden: *die ganze Welt unterliegt* der FTerrschaft eines völkerrechtlichen Verbandes der Staaten.» Azon tény azonban, hogy valamely államközi alakulat magának más állam felett egyoldalúlag felsőbbiséget arrogál, a tényleges fensőbbiségi viszonyt meg nem alapítja. A kérdés még illuzórikusabb szint nyer, ha gyakorlati alkalmazását pl. az Egyesült-Államokkal szemben próbáljuk végiggondolni. L. egyébként a Népszövetség jogi természetéről mondottakat.

lakossága». (V. ö. Benes V. bizottsági jelentését I. Közgyűlés 25-iki ülésén.) E felfogás határozottan téves, mert a Népszövetség a világ nemzeti társadalmait van hivatva megszervezni, ezen törpe-államok pedig nem képviselnek sem nemzetet, sem önálló kulturális egységet. (Bülow.) A Népszövetség céljai szempontjából tehát létjogosultságuk nincs. Hogy San Marino, Monaco stb. ma egyáltalában léteznek, véletlen erők játéka, amelyek, miként a természetben, a történelemben is termelnek kuriózumot.

Sokkal fontosabb volna ezzel szemben azon elvi határ tisztázása, amelyen belül az önálló nemzeti és kulturális egységet alkotó közösségek a népszövetségi tagságot igényelhetik, — így elsősorban a nemzeti kisebbségek. Egész világos ugyanis, hogy amennyiben az új világszervezkedés alapjául, a nemzetiségi elvet fogadjuk el, az államon belül többséget és kisebbséget alkotó nemzetiségek joga egyaránt elismerést igényel. (Lásd bővebben a XI. fejezet fejtegetéseit.) Éppen azért a jövő fejlődés szempontjából a népszövetségi tagság legfontosabb elvi problémája a nemzeti kisebbségek népszövetségi jogállásának kiépítése, nevezetesen a jelenlegi passzív jogalanyiság helyett aktív jogalanyokként való elismerése.

A Népszövetség jelenlegi összetétele.

A Népszövetség ezidőszereint 55 tagból áll.

A 29 szignatárius és 13 csatlakozó eredeti taghoz a Népszövetség megalakulása óta a következő államok csatlakoztak:

Ausztria (43)¹

(felvételtek az I. Közgyűlésen.)

Bulgaria (44)²

¹ Ausztria korai felvételének főoka, hogy az entente hatalmak ezáltal Ausztria Németországhoz való csatlakozását kívánták megelőzni.

² Bulgária az első Közgyűlésen való felvételét a Stambulinszky régimének köszönheti, amely arra hivatkozott, «hogy Bulgáriát kormányja a nép megtévesztésével döntötte a háborúba, de hogy politikáját most már végleg az entente hatalmakra állította be». Ami egyébként nem akadályozta meg a kisentente heves ellenállását. (Bülow 25.)

Costa Rica (45)	}	(felvétettek az I. Közgyűlésen.)
Luxemburg (46)		
Albánia (47)		
Finnország (48)		

Esztország (49)	}	(felvétettek a II. Közgyűlésen.)
Lettország (50)		
Litvánia (51)		

Magyarország (52)¹ (felvétetett a III. Közgyűlésen.)

Írország (53)	}	(felvétettek a IV. Közgyűlésen.)
Abesszinia (54)		

Dominikai köztársaság (55) (felv. az V. közgyűlésen.)

¹ Magyarország felvételének leghivatottabb ismertetését I. Nagy Elek «Magyarország és a Népszövetség» Budapest, 1925 c. alapvető munkájában. A magyar kormány már 1921 május 23-án benyújtotta kérelmét a Népszövetségbe való felvétel iránt — a nyugatmagyarországi eseményekre való tekintettel azonban szeptember 24-én beadványának elnapolását kérte. Az 1922-i közgyűlésen a felvételi kérelmet megújította. A kisentente mindent elkövetett, hogy Magyarország felvételét megnehezítse. Igv. ^bJ;ztfgítékot követelt tojjak között a Habsburgok vissztérése ellen. Magyarország képviselőtében Tíánffy Miklós gr. külügyminiszter arra szorítkozott, hogy a magyar kormánynak a nagyhatalmakkal szemben 1921 november 5-én tett kötelező nyilatkozatát megerősítette, ellenben megtagadta, hogy a kisentente-tal szemben is hasonló kötelezettséget vállaljon. További nehézséget okozott Csehország azáltal, hogy a Népszövetség 0-ik (tagfelvételi) albizottságában a párizsi reparációs bizottság határozatára hivatkozva azt indítványozta, hogy Magyarország felvétele a jóvátételi határozatok teljesítésétől tétessék függővé. \$zen indítványt is elvetették, s Magyarország 1922 szeptember 18-án fenntartás nélkül a Népszövetség tagjává felvétetett.

V. FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG SZERVEI

(E. O. 2., 7. és 13. cikkei.)

A Népszövetségnek két főszerve van: a Kögyűlésjää. a Tanács. A Népszövetség politikai életműködése, nemzetközi tevékenysége rajtuk keresztül testesül meg és nyeri megvalósulását. A két főszerv alá van rendelve a Titkárság, valamint a Népszövetség technikai szervezete. A Népszövetség központi főszerveitől elkülönítve működik az Állandó Nemzetközi Bíróság.

Mielőtt ezen orgánumok egyenkinti ismertetésébe fog-nánk, egymásközi viszonyuk elvi megoszlásával, a Népszövetségi alkotmány általános elgondolásával kell tisztába jönnünk.

1. §. A hatáskör megoszlása a Népszövetség szervei között.

Az E. O. szerint a tagállamok által a Népszövetségre ruházott hatáskör a Népszövetség két főszervét, a Közgyűlést és a Tanácsot egyenlőkép megilleti. Mindkettő egyaránt letéteményese a Népszövetség cselekvőségének: «L'action de la Société s'exerce par une Assemblée et par un Conseil.» «The action of the League shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council.» (2. cikk.) Ügy a Közgyűlés, mint a Tanács által magának a Népszövetségnek intézkedése valósul meg. A Népszövetség egy, de két alkotmányos orgánum áll rendelkezésére, mely nevében a hatalmat gyakorolja.¹

¹ V. ö. *Brunei*: «La Société des Nations et la France, Paris 1921. 27. oldal.

Az irányító és vezetői funkcióknak két ily egyenrangú organizmusban való párhuzamos megszervezése oly elgondolás, amelynek párját sem a nemzetközi, sem a belső államjogi életben nem találjuk meg. Magyarázata a Népszövetség benső lényegében rejlik.

A Népszövetség szuverén államoknak meghatározott célú együttműködés "szempontjából való nemzetközi megszervezése. Függetlenségük és szuverenitásukból következik az államok jogi egyenlősége. Az államközi egyenlőség, az állami lét fogalmából folyó, fundamentális alapelve a nemzetközi jognak.

Ezen de jure egyenlőséggel áll szemben az államok de facto, politikai nem-egyenlősége. A nemzetek egymásközi viszonyában a nagyhatalmak évszázadok óta bizonyos tényleges külön állással bírnak. Az államok népszövetségi megszervezésének alapproblémája tehát a jogi egyenlőség szempontjának (égalité de droit) és a tényleges hatalmi nem-egyenlőségnek (inégalité de fait) összeegyeztetése volt.

Ismeretesek a nehézségek, amelyeken a hágai békekonferenciák hasonló törekvései hajótörést szenvedtek. A Népszövetség megalkotói, Smuts javaslatát követve, kompromisszummal oldották meg a kérdést. A Közgyűlés mellett, amelynek minden állam tagja, működik a Tanács, amelynek csak a Nagyhatalmak állandó tagjai — a többi államoknak meghatározott arányú képviselője pedig választás alapján foglal benne helyet. Az államok jogi egyenlőségének gondolata megvalósul a Közgyűlésben. Az államok hatalmi különbözősége tükröződik a Tanácsban. (Brunet i. m. 25.)

A Tanács és Közgyűlés mellérendelésének analógiáját államjogi téren sehol nem találjuk. Különösen téves volna azt akár az alsó- és felsőház viszonyához, akár a parlament és kormány közötti viszonyhoz hasonlítani.

Mert a törvényhozás két háza csakis együttesen alkothat jogot. A Népszövetségben ellenben külön a Közgyűlés és külön a Tanács is teljességében megvalósítja a népszövetségi akarást és cselekvést. De nem lehet hasonlítani a Tanácsot

kabinet-kormányhoz sem, mert a kormány felelős a parlamentnek, a Tanács pedig nem tartozik felelősséggel a Közgyűlésnek.

A Népszövetségi főszerveknek egymás mellé való rendelése következtében rendkívül bonyodalmas helyzet áll elő a Népszövetség feladatát alkotó ügyek hatásköri megoszlását illetően. A Közgyűlés és Tanács hatásköri illetékesége ezért részletes vizsgálatot igényel.

Az E. O. úgy a Közgyűlés mint a Tanács hatáskörét egybehangzóan a következő szavakkal határozza meg: «The Assembly» — «The Council» «may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.» Ezen meghatározás szerint tehát az általános szabály az, hogy úgy a Tanács mint a Közgyűlés a Népszövetség működése körébe tartozó vagy a világ békéjét érintő bármely üggyel foglalkozhatik. Ezen általános hatásköri meghatározáson kívül a Covenant esetenként utal bizonyos ügyeket hol az egyik, hol a másik főszerv hatáskörébe. Végül bizonyos esetekben az E. O. a Közgyűlés és a Tanács együttes eljárását írja elő. Illetékesség szempontjából tehát a Népszövetség elé tartozó ügyeknek három csoportja különböztethető meg:

1. Azon ügyek, amelyekre mindkét főszerv egyformán illetékes s amelyeket akármelyik teljes joghatállyal elintézhet. (Közös illetékesség.)

2. Olyan ügyek, amelyekre kifejezetten vagy a Tanács vagy a Közgyűlés illetékes. (Kizárólagos illetékesség.)¹

3. Oly ügyek, amelyek a Közgyűlés és Tanács együttes eljárásához tartoznak. (Együttes illetékesség.)

¹ A Tanács és Közgyűlés illetékességének elhatárolásával a Tanács legelőször 1920 augusztus 2-án san-sebastiani ülésén foglalkozott, amely alkalommal Anglia képviselője, Balfour részletes jogi memorandumot terjesztett be a kérdéssel. (L. szövegét az I. Ass. I. jelentésében 93. oldal.) Balfour emlékirata alapján azután a Közgyűlés I. bizottsága is tárgyalta a kérdést, de annak javaslatait nem mindenben fogadta el. Végül az első Közgyűlés 1920 december 6-iki ülésén is hozott bizonyos elvi határozatokat, melyeket annak helyén ismertünk.

A Közgyűlés és Tanács közös illetékessége. Az esetek túlnyomó többsége az első pont alá tartozik. A két főszerv *közös* illetékessége az általános szabály, amely mindig érvényesül, hacsak kifejezetten nem utaltattak egyes ügyek a 2-ik vagy 3-ik kategóriába. Ha nem ilyen eset forog fenn, a Tanács és a Közgyűlés bármely ügyben egyaránt intézkedhetik. A két főszerv párhuzamos illetékessége nyilván presztige okokból maradt ily elhatárolatlan.¹

A gyakorlatban azonban valamely konkrét ügy felmerülésekor mégis megállapításra szorul, hogy a Tanács és Közgyűlés közül az adott esetben melyik járjon el. Általános jogi elvekből az következik, hogy ilyenkor a két egyformán illetékes szerv között a *prioritás elve* dönt, azaz amely szerv előbb fogantatja valamely intézkedést az illető kérdésben, annak illetékessége alá fog tartozni az ügy. Ezen gondolat jut kifejezésre azon memorandumban, amelyet a hatáskör elvi rendezése tárgyában Balfour a Tanács 1920 augusztus 2-iki ülésén előterjesztett. Minthogy pedig a Tanács sokkal gyakoribban ülésezik és sokkal könnyebben hívható össze, mint a Közgyűlés, ezen elv alkalmazása a Tanács túlsúlyát biztosítja.²

Mind jogi, mind pedig politikai szempontból fontos kérdés, vajjon az egyik főszervnek közös kompetencia alá eső ügyben hozott döntése elvileg kötelezi-e a másik főszervet is? Balfour memoranduma e kényes kérdést nyitva hagyja s az angol közjogi felfogáshoz híven a megoldást az eljáró politikusok államférfiúi tapintatára bizza. Az első Közgyűlésen kísérlet történt arra (Politis részéről), hogy azon elv, melynél fogva az egyik főszerv *kizárólagos* hatáskörében hozott intézkedést a másik nem változtathatja

¹ «The relations between the Assembly and the Council are purposely left undefined as it is held undesirable to limit the competence of either.» (Angol hivatalos kommentár.)

² Az angol hivatalos kommentár ezt avval igyekezik menteni, hogy «cases will arise, when a meeting of the Assembly would be inconvenient and the Council should not therefore be bound to wait on its approval.» (L. Pollock i. m. 228.)

meg — alkalmazást nyerjen a *közös* hatáskörben meghozott intézkedésekre is.¹ Ezen javaslatot azonban a Közgyűlés (Kanada ellenzésére) elvetette. Tételes jogi szempontból tehát a fenti kérdés eldöntetlen.

A Közgyűlés és Tanács kizárólagos illetékessége. Erre vonatkozólag alaptétel, hogy *ha valamely ügyet az E. O. kifejezetten az egyik főszerv hatáskörébe utal, ezen ügyben a másik főszerv sem kezdeményezési, sem intézkedési joggal nem bír.* «Le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des devoirs spéciaux. Aucun de ces organs n'a le droit de trancher aucune des questions, que les traités et le Pacte réservent à l'autre.» (I. Ass. dec. 6—14. ülésének határozata.) Hozzáteszi azonban a fenti határozat, hogy ha érdemi intézkedésre vagy határozathozatalra nem is jogosultak, azért mindkét főszerv kölcsönösen *megvitathat* olyan ügyeket is, amelyek azok egyikének vagy a másikának kizárólagos illetékességébe esnek. A Közgyűlésnek a Tanács évi jelentése nyújt erre alkalmat. Egyébként, mint Vivian i helyesen jegyezte meg, a Közgyűlés megvitatási joga önként következik a Tanács jelentési kötelességéből. Újból hangsúlyozandó azonban, hogy a Közgyűlés vitái nem hasonlíthatók parlamenti tárgyaláshoz. A Közgyűlés nem szavazhat a Tanácsnak bizalmatlanságot, mert a Tanács nem felelős a Közgyűlésnek, hanem azzal egyenrangú. Hasonlít a helyzet az abszolút uralom rendi gyűléseihez, amikor a rendek az uralkodó által kinevezett kormány intézkedéseit ugyan bírálhatták, de azokat meg nem dönthettek és a kormányt meg nem buktathatták. (Wehberg.) Megfordítva ugyanez áll a Tanácsra is, a Közgyűlés kizárólagos hatáskörében hozott intézkedései szempontjából. Ezen eset azonban gyakorlatban alig állhat elő, mert hisz a Tanács tagjai a

¹ A vonatkozó pont így hangzott: «L'Assemblée n'a aucun pouvoir de réformation et de modification sur une décision, qui relève de la compétence exclusive du Conseil. Même respect est du par le Conseil aux décisions de l'Assemblée.» Politis javasolta az «exclusive» szó törlését, ami által a fenti rendelkezés általános érvényű lett volna. (L. I. Ass. 14. és 15-ik teljes ülés jegyzőkönyvét.)

Közgyűlésen is képviselve vannak és így netáni ellenzésük már akkor kifejezésre jut.

Azon szabály alól, hogy a kizárólagos illetékesség alá eső ügyek is megvitatathatók a másik főszerv részéről, egy kivétel van. A népszövetségi költségvetés összeállításának és ellenőrzésének joga olyannyira összeforrt a Közgyűléssel, hogy ezen a téren a Közgyűlés hatásköre abszolútnak tekinthető és az általa megszavazott budget megvitatásának a Tanács által helye nincs.

Az E. O. által kifejezetten a Tanács hatáskörébe utalt

1. a Tanács jóváhagyja a főtitkár által kinevezett tisztviselők alkalmazását. (6. cikk 3. pont.)

2. A Népszövetség székhelyének átköltöztetését elhatározhatja. (7. cikk 2. pont.)

3. Előkészíti a lefegyverzési programmát (8. cikk 2. bek.), engedélyezi annak esetleges kivételes túllépését (8. cikk), előkészíti a hadiipar ellenőrzését (8. cikk 5.) stb.

4. A Népszövetség valamely tagjának megtámadása esetén a védelmi intézkedéseket kezdeményezi. (10. cikk.)

5. Háború vagy avval való fenyegetés esetén a béke fenntartására szükségesnek mutakozó intézkedéseket megteszi. (11. cikk T. pont.)

6. Nemzetközi viták vizsgálata alá bocsátandók. (12. és 15. cikk.)

7. Elkészíti az Állandó Nemzetközi Bíróság tervezetét.

8. Indítványozza az egyes államok katonai hozzájárulásának mértékét együttes fegyveres fellépés esetén (16. cikk), egyes tagállamot büntetésül kizárhat a Népszövetségből (16. cikk) stb.

Kizárólag a Közgyűlés illetékes:

1. Új tagok felvételére. (L. cikk 2. pont.)

2. Állandó bizottságok szervezésére. (Áll. gyakorlat.)

3. A költségvetés megszavazására és ellenőrzésére. (Áll. gyakorlat.)

4. A Tanács nem állandó tagjainak megválasztására. (4. cikk 1. pont.)

5. Nemzetközi szerződések revíziójának kezdeményezésére. (19. cikk.)

6. A mandátumok ellenőrzésére. (22. cikk.)

A Tanács és KözgyűlésL együttes illetékessége. A Nagyhatalmakra való tekintettel a legtöbb esetben, amikor a Közgyűlés egyébként $\frac{2}{3}$ többséggel határoz, kifejezetten fenn tartatott a Tanácstag államok egyhangúsága. Ilyen ügyek:

1. Új állandó tagok a Tanácsba való megválasztása, valamint a nem állandó tagok számának felemelése. (4. cikk 2. pont.)

2. Jövőben a főtitkár megválasztása. (6. cikk 2. pont.)

3. Az E. O. módosítása. (26. cikk 1. pont.)

Az illetékességnek egy speciális esetét tartalmazza a 15.-ik cikk. Rendesen ugyanis a Tanács illetékes szakításra vezető viták esetén való közvetítésre (15. cikk 3. bek.), azonban az ügyet átteheti a Közgyűlés elé (15. cikk 9.), a felek egyikének záros határidőn béliig előterjesztett indítványára pedig köteles áttenni.

*

A Tanács és Közgyűlés egyenjogúságából adódó visszas helyzet háttere kétségtelenül az, hogy a Népszövetség szerzői a Tanácsban a Nagyhatalmak oligarchiájának jogi meg-alapítására törekedtek, viszont azonban ezen célt a kis-államokkal szemben nyíltan proklamálni nem merték.

A Tanács és Közgyűlés de jure egyenrangúságával szemben egyesek a Közgyűlésnek bizonyos elsőbbségét igyekeznek levezetni azon tényből, hogy a Közgyűlés a Tanácstagokat is magában foglalja, és ez nem áll megfordítva. Politis a Közgyűlés elsőbbségét azon alapon vitatja, hogy az E. O. a Közgyűlést rendszerint a Tanács előtt nevezi meg.¹ Az angol hivatalos kommentár a Közgyűlést a Népszövetség «legfelsőbb» szervének (supreme organ) mondja.

¹ Az I. Közgyűlés azonban Politis érvelését nem tette magáévá. (L. 14-ik teljes ülés jegyzőkönyvét.)

Ezzel szemben azonban a tényleges helyzet az, hogy a gyakorlatban az intézkedés és kezdeményezés súlypontja a Tanácsnál van, amely nagyobb mozgékonyágánál és összetételénél fogva előnyben van. A fontosabb politikai feladatok nagyrészt az E. O. kifejezetten is a Tanács hatáskörébe utalja (1. fent). Az évenként egyszer ülésező, távolabbi világrészekből egybeseregülő Közgyűlés állandó nagyobb munkakifejtésre kevésbé alkalmas. A Tanácsnak a végrehajtás terén való ellensúlyozására felmerült a javaslat, hogy a Közgyűlés által kiküldött szakbizottságok az őszi ülésszak befejezése után is együttmaradjanak mindaddig, míg a folyó ügyeket elintézték (1. I. Közgyűlés 5. teljes ülés jegyzőkönyvét). A javaslatot Viviani ellenezte azon az alapon, hogy fenti rendelkezés sérelmes volna a Tanácsra nézve, amely «képviselet a Népszövetség cselekvőségét (action) akkor, amikor a Közgyűlés nincs együtt». A tengerentúli államok kiküldöttei is ellenezték a tervet, mire a plénum elvetette.

Összefoglalóig tehát a Tanács és Közgyűlés egymás közötti viszonyára áll a tétel, hogy *jogilag* mindkét orgánus teljesen egyenrangú, és hogy mindkettőn keresztül egyaránt megvalósul a Népszövetségnek úgy szabályalkotási, mint végrehajtási tevékenysége. *Tényleg* azonban a helyzet az, hogy a Tanács gyakoribb ülései következtében a végrehajtás terén túlsúlyban van.

2. §. A Közgyűlés.

«A Közgyűlés a Szövetség tagjainak képviselőiből áll.» Hatáskörébe tartozik «minden ügy, amely a Szövetség működésének körébe esik, vagy a világbékét érinti». (3. cikk.)

Mindenekelőtt a Közgyűlés jogi természetét kell tisztáznunk. A politikai gyűlekezeteknek általában két hagyományos főtípusát ismeri az államtudomány: a parlamentet és a kongresszust. A parlamentáris gyűlés képviselőit utasi-

tás nem köti meg, állásfoglalásukért csak lelkiismeretüknek felelősek. A kongresszus diplomaták gyülekezete, akik kormányaiktól függenek s nem saját, hanem kormányuk nézetét képviselik. Az E. O. a Közgyűlés jogi jellegét bővebben nem fejt ki, de nem szenvedhet kétséget, hogy a népszövetségi Közgyűlés lényegénél fogva kongresszus és nem parlament. Világosan kitűnik ez abból, hogy minden állam, bár több delegátust is küldhet, csak egy szavazattal bír. «A Közgyűlésen a kiküldöttek mint államaik képviselői vannak jelen és semmi más minőségben».¹ «Aux termes du Pacte les Membres du Conseil et de l'Assemblée émettent leur décision á titre de représentants de leurs Etats respectifs et leur vote ne saurait avoir d'autre signification.»

Az egyes delegátusoknak kormányukkal szemben való felelőssége minden állam saját ügye. Megjegyzendő, hogy nem feltétlenül szükséges, hogy *valamennyi* delegátus a kormány szempontjait juttassa kifejezésre.² Azon rendelkezés, hogy minden állam háromtagú delegációt küldhet, éppen azt célozza, hogy abban független pártállású képviselő is résztvehessen. Döntő tétel azonban, hogy bár az egyes kiküldöttek szabadon nyilatkozhatnak,³ a delegáció elnöké-

¹ Az első Közgyűlés 1920 december 7-én tartott 15-ik teljes ülésén elfogadott határozat.

² «It is left to the several States to decide, how their respective delegations shall be composed. The members need not all be spokesmen of their Government.» (Angol hiv. kom.)

³ Ezen szempontból érdekes precedens merült fel az angol delegáció részéről az I. Közgyűlésen. Barnes, munkáspárti képviselő, aki az angol delegációnak hivatalosan tagja volt, 1920 november 19-i ülésén szót emelt Németországnak a Népszövetségbe való felvétele mellett. Ezen felszólalás, mely akkor még a hivatalos angol álláspontot nem fedte, nagy megütközést váltott ki Franciaországban. Balfour miniszterelnök erre az alsóházban kijelentette, hogy Barnes egyéni véleményének adott kifejezést. «A Népszövetségi ülésre kiküldött delegáció egyes tagjainak — úgymond — bizonyos szólásszabadságot kell hagyni, a döntő szavazatot azonban *az első delegátus a kormánnyal való tanácskozás után adja le.*»

nek *szavazata a kiküldő kormányt kötelezi.*¹ Abból, hogy a kiküldöttek az illető tagállamot képviselik, következik azon további tétel, hogy a Népszövetségnek nincs joga az egyes kiküldöttek megválasztásába beleszólni. A kiküldöttek személye ellen a Közgyűlésen kifogás nem emelhető, A Népszövetség mindössze a megbízó levelek hitelességét vizsgálhatja felül.²

Bár a Közgyűlésnek fent kifejezett jogi állását illetőleg semmi kétség nem foroghat fenn, egyesek a jövő fejlődés szempontjából azt követelik, hogy a Közgyűlés ne a kormányok hivatalos kiküldötteiből, hanem közvetlenül az egyes államok parlamentjeinek a kiküldötteiből álljon és így a Közgyűlés ne kongresszus, hanem *világpárlament* jellegével bírjon.³ Nevezetesen ez a német hivatalos kormánytervezet álláspontja is. (Átnyújtott a békekonferencián 1919 május 9-én, 10—13. §.)

Nem érthetünk egyet ezen kezdeményezéssel. A Népszövetség nem «Super-state», hanem szuverén és független államok szövetsége. Szuverén államok pedig a nemzetközi

¹ Világosan leszögezte ezt az elvet az I. Közgyűlésnek a népszövetségi főszervek hatáskörének megvizsgálására kiküldött bizottsága. A vonatkozó bizottsági jelentés a következőképp hangzik: «Les représentants faisant partie du Conseil ou de l'Assemblée sont responsables à l'égard de leur Gouvernement et de leur Gouvernement seul. Certes, l'Assemblée ne peut pas nous immiscer dans la choix qu'un membre fait de ses représentants, interdire à ceux ci de parler comme il leur plait, mais il faut qu'il reste bien entendu qu'au moment où il vote, le représentant engage le membre qui Va délégué. Et cela est vrai pour le Conseil et l'Assemblée.» (L. 1920 december 7-én tartott 15. teljes ülés jegyzőkönyvét.)

² Az első Közgyűlésen hangok hallatszottak az ellen, hogy Lord Robert Cecil mint Délafrika kiküldötte foglal helyt a Közgyűlésen. Tittoni azonnal szót emelt és kijelentette, hogy a Közgyűlés részéről az egyes delegátusok ellen semminemű személyi kifogás nem emelhető, az csakis a megbízólevelet vizsgálhatja felül. (I. Ass. nov. 15-i 2. ülés.)

³ Közbenő megoldást javasol Viscount Cecil, hogy t. i. a Közgyűlés mellett nem hivatalos elemekből népképviseleti alapon (direct popular representation) egy második képviseleti szerv is fel-

jognak általánosan elfogadott elve szerint csakis *kormányai-kon* keresztül érintkezhetnek egymással. * Ezen elv feladása a Népszövetség Közgyűlésén teljes anarchiát eredményezne. De a modern demokratikus parlamenti rendszer mellett — s az E. O. szerint csakis evvel bíró államok lehetnek a Népszövetség tagjai —nem is jelentene különbséget, vajjon a delegátusokat a kormány vagy pedig közvetlenül a parlament küldi-e ki, hisz a parlamenti többség azonos a mindenkori kormánypárttal. Igaza van Bülownak (i. m. 46.). «Das Verlangen nach einem Weltparlament ist ein Fehlschluss, zu dem besonders Deutsche neigen, denen die Einrichtung einer demokratischen und parlamentarischen Regierung noch neu ist».²

A Közgyűlés ügyrendjét az I. Közgyűlésnek 1920 november 30-iki ülésén elfogadott ügyviteli szabályozás tartalmazza. («Reglement intérieur de l'Assemblée.») Főbb rendelkezései a következők:

A Közgyűlés évenként szeptember első hétfőjén ül össze. Rendkívüli ülés összehívható (1. §.):

1. Ha a Közgyűlés azt előző ülésén elhatározta.

állíttassék, amely azonban csak tanácskozási joggal bírna, szavazati jog nélkül. «There are strong arguments for having, in addition to the Assembly, a body of the representatives of the popular element in each member country, their method of selection being left to the country concerned. I do not suggest that this House of Representatives should be given legislative powers. But I do think, that by debating and passing resolutions, or even by drafting treaties for the approval of the Assembly it could do valuable work.»

¹ *Pollock* i. m. 99.: «Independent Powers deal with one another through their Governments and not otherwise. In the strict theory of international law the Government of every State is as regards every other State *an indivisible and in-penetrable monad.*»

² A német javaslatot alkalmasint azon politikai megfontolás sugalmazta, hogy az ententeállamok ellenzéki (szocialista) pártjai Segítségével ilyen világparlament a hivatalos entente politikát esetleg leszavazhatja. Maga a világparlament azonban az állami függetlenségnek és szuverenitásnak oly feladása, amelyért az ellenérték, még fenti kevésbé valószínű lehetőség esetén is, bizonytalan. Túl kalandosnak kell minősíteni azon politikát, amely ilyen sötétbe való ugrást megkockáztat.

2. Ha a Tanács szótöbbséggel a Közgyűlés összehívását kimondja.

3. Ha egy vagy több tagállam a főtítkárságnál az összehívást illetőleg indítványt nyújt be, és a Népszövetség tagjainak többsége a főtítkárt értesülésének vételétől számított egy hónapon belül az indítvánnyal hoz csatlakozik. (2. §.)

A Közgyűlés üléseinek *székhelye* a Népszövetség székhelye. Kivételesen azonban más helyen is ülésezhetik a Közgyűlés, ha azt 1. a Közgyűlés, 2. a Tanács, 3. a tagállamok többsége kimondja. (3. §.)

A Közgyűlést a főtítkárt útján a Tanács elnöke hívja össze.¹ A meghívók a megnyitás előtt négy hónappal kézbesítendők. A Tanács tagjainak szótöbbséges határozata alapján fenti határidő megrövidíthető. Nem kötelező a négy hónapi időköz betartása, ha az E. O.-ban szabályozott különös ügyben válik szükségessé a Közgyűlés összeülése, így pl. a nemzetközi béke veszélyeztetése esetén (11. cikk 2. pont), nemzetközi viták közvetítéséből kifolyólag (15. cikk 9. pont), vagy nemzetközi szerződések sürgős revíziója miatt. (19. cikk.)

Az ülés *napirendjét* a főtítkárt állítja össze a Tanács elnökének jóváhagyásával. A napirend lehetőleg négy hónappal a megnyitás előtt a tagokkal közlendő. A napirendnek tartalmaznia kell: 1. A Tanácsnak a Népszövetség évi működéséről szóló beszámoló jelentését; 2. mindazon tárgyakat, amelyeknek napirendre tűzését az előző Közgyűlés elhatározta; 3. a Tanács által indítványozott tárgyrendet; 4. egyes tagállamok által indítványozott ügyeket; 5. az évi budget-előirányzatot és az előző évi költségvetés zárószámításait. Pótindítvány terjeszthető be bármely tagállam részéről a napirend összeállításának befejezése után, de legalább egy hónappal a Közgyűlés megnyitása előtt. Ezen pótindítványok napirendre tűzése tárgyában a Közgyűlés dönt.

Az államok *kiküldöttei* a Közgyűlés megnyitása előtt a főtítkárnak bejelentendők. A három főkiküldötten kívül

¹ Az első Közgyűlést az E. O. 5-ik cikke értelmében az Egyesült Államok elnöke (akkor még Wilson) hívta egybe 1920 november 15-re.

minden ország még helyetteseket is küldhet, kiknek száma korlátozva nincs. (Ügyr. 5. §.) Helyettes képviselőt az egyes tagállamok delegációja együttesen utólag is megnevezhet. Ha valamely ország főkiküldöttje jelen van, a helyettes delegátus őt csak kíséri. A fődelegátus távollétében a helyettes kiküldött annak helyét foglalja el.

A *Közgyűlés tagjainak igazolására* nyolctagú igazoló - bizottságot küldenek ki. Alapelv, hogy a Népszövetség csakis a delegátusok megbízólevelének felülvizsgálására szorítkozhatik. Személyi természetű kifogások nem emelhetők.

A Közgyűlést az *elnök* vezeti. Közvetlen alája van rendelve az elnöki hivatal (bureau), amely hat alelnökből, továbbá a bizottságok elnökeiből áll. Az elnököt minden ülés elején választja meg a Közgyűlés. Megválasztásáig a Tanács elnöke látja el az elnöki teendőket. Az elnök állapítja meg a végleges napirendet, dönt a Közgyűlés elé kerülő ügyek tárgysora tekintetében.

Az *alelnököket* a bizottságok megválasztása után választják. Nemzetiség szerint való megoszlásukat az ügyrend nem szabályozza.¹ A bizottságok elnökei is alelnöki jogokkal bírnak a Közgyűlésen.

A napirenden álló kérdések tanulmányozására a plénum *bizottságokat* alakít, a bizottságok saját részükről ismét albizottságokat küldhetnek ki. Elv, hogy lehetőleg minden kérdés, mielőtt a plénum elé kerül, előzőleg bizottságban tárgyalassék. A Közgyűlés rendszeren hat bizottságot alkot. Minden állam delegációjának joga van minden bizottságba egy tagot benevezni. Minthogy pedig minden állam rendszeren a három főkiküldött mellé három helyettest is küld, a bizottságok létszáma átlag akkora, mint a tagállamok száma. A munka súlypontja azért a bizottságokból mindinkább az albizottságokba terelődik.

A Közgyűlés tárgyalásainak *hivatalos nyelve* a francia és az angol. Az ülések jegyzőkönyveit mindkét nyelven

¹ Nansennak az 1920 november 16-iki ülésen tett azon javaslatát, hogy a 6 alelnök közül 3 nem európai legyen, a Közgyűlés elvetette.

vezetik. A felszólalásokat a titkárság által kirendelt tolmácsok hivatalból fordítják le a másik nyelvre. A titkárság által kiadott valamennyi okmány, nyomtatvány stb. hivatalból kétnyelvű.

Az angol nyelvnek a francia mellett hivatalos diplomáciai nyelv gyanánt való elismerése a háború eredménye. Legelső nemzetközi megnyilvánulása a békeszerződésnek kétnyelvű szövegezése. A békekonferencia népszövetségi albizottságában 1919 ápr. 9-ikén Poincaré és Leon Bourgeois egy utolsó erőfeszítést tettek, hogy a francia nyelv egyeduralmát fenntartsák. A kérdés a szövetséges főhatalmak miniszterelnökeinek tanácsa (big four) elé került, amely a fenti értelemben döntött.¹

Az eddigi Közgyűlések. A Népszövetség Közgyűlése eddig hét rendes ülésszakot tartott. Az első Közgyűlés, amelyet Wilson amerikai elnök hívott egybe, de amelyen már nem jelenhetett meg, november 15-től december 18-ig tartott. Tárgysorát főleg általános szervezési és hatásköri elvi kérdések foglalták le. A II. Közgyűlésen (1921) ment végbe az Állandó Bíróság tagjainak megválasztása. A III. Közgyűlés (1922) a reparációs kérdés jegyében indult meg, de gyakorlati eredményeket nem hozott. A következő ülésszakok központi problémája a leszerelés és az azzal kapcsolatba hozott biztonsági kérdés volt. Egymásután kerülnek előtérbe és vetik ismét el a Lord Robert Cecil-féle «kölcsonös védelmi szerződést» (1923), a «genfi protokollumot» (1924), míglen 1925-ben a Népszövetségtől függetlenül létrejött locarnói egyezményrel új európai fejlődés indul meg, amely az 1926-iki VII-ik Közgyűlésen Németországnak a Népszövetségbe való felvételét eredményezi.

¹ Az I. Közgyűlés 1920 november 20-i ülésén 15 spanyol anyanyelvű, nemzet képviselői javaslatot nyújtottak be, hogy a spanyolt harmadik hivatalos nyelvnek elismerjék. Erre az olasz delegáció is azonnal hasonló követeléssel állt elő. A Közgyűlés kompromisszumos megoldást fogadott el, amennyiben kimondotta, hogy az angol és francia nyelv mellett bármely más nyelv is használható, ha tolmácsról és a jegyzőkönyvek fordításáról az illető állam delegátusai gondoskodnak. Japán javasolta az esperanto nyelv elismerését, az indítványt azonban elvetették.

3. §. A Tanács.

A Közgyűlés mellett a Népszövetség másik főszerve a Tanács, amely «a Szövetséges és Társult Főhatalmak képviselőiből, továbbá a Közgyűlés által időről-időre tetszése szerint kijelölt négy tagállam képviselőiből áll». (E. O. 4. cikk 1. bek.)

A Tanács a Népszövetségnek a Közgyűlésnél szűkebb körű és állandóbb megjelenítése. A Szövetségnek gyors döntésre alkalmasabb szerve, amely az adott esetben felmerülő intézkedésekre elsősorban hivatott. «The central organ of the League», mondj a az angol hivatalos kommentár.

A Tanácsban valósul meg a nagyhatalmak tényleges politikai súlya, a hatalmi gondolat, szemben a Közgyűlés által képviselt demokratikus jogegyenlőségi gondolattal. Feltéve, hogy a Tanács egyhangú álláspontra jut, a tagjai által képviselt tényleges politikai hatalommal szemben egyes állam részéről alig képzelhető ellenállás.¹

A békekonferencián a főhatalmak² eredetileg kizárólag maguk közül akarták a Tanácsot megalakítani. Ezzel szemben a kisebb államok a Tanácsnak teljesen választás útján való megszervezését követelték. E két ellentétes álláspont kiegyeztetéséből jött létre a jelenlegi szabályozás.³ Eszerint a Tanács *állandó* (örökös tagjai) a nagyhatalmak, emellett pedig *nem állandó* tagjai azon államok, amelyeket

¹ (Council) *a political instrument*, endowed with greater authority than any the world has hitherto seen. In form its decisions are only recommendations, but when those who recommend include the political chiefs of all the Great Powers and of four other Powers selected by the States of the world in assembly, their unanimous recommendations are likely to be irresistible.» *Pollock* i. m. 106.

² A háborús propaganda hatása alatt a hivatalos entente nyelvhasználat a diszkreditált «nagyhatalom» kifejezést a «főhatalom» (Principal allied and associated Powers) elnevezéssel helyettesítette.

³ V. ö. Wellington Koo fejtegetéseit az 1920. I. Közgyűlés első bizottságának 1920 november 26-án tartott ülésén.

a Közgyűlés időről-időre megválaszt.¹ Végül az E. O. 4. cikkének 5. pontja szerint «A Szövetségnek a Tanácsban nem képviselt minden tagját meg kell hívni, hogy képviselőt küldjön ki tagsági joggal a Tanácsnak olyan üléseire, amelyeken a Szövetség illető tagjának érdekeit különösen érintő ügyeket tárgyalnak.» Ezen rendelkezésből kifolyólag a tagsági jognak egy harmadik, mintegy *ad hoc*. alakja áll elő. A Tanácsi tagságnak e három nemére vonatkozó szabályozást külön kell szemügyre vennünk.

Állandó tanácstagok. Az Egyességokmány szerint a Népszövetségi Tanács állandó tagjai a «Szövetséges és Társult Főhatalmak» képviselői, azaz az Egyesült-Államok, a Brit Birodalom, Franciaország, Olaszország és Japán képviselői. Ezen államok közül azonban Amerika eddig nem lett tagja a Népszövetségnek és ennél fogva a Tanácsnak sem. Viszont kimondja a 4. cikk 2. pontja, hogy a Közgyűlés többségének hozzájárulásával a Tanács új állandó tanácstagokat is megválaszthat. Ennek alapján lett 1926 őszén a Tanács állandó tagja Németország.

Az állandó tanácsi tagság a Népszövetség egész elvi felépítésénél fogva a nagyhatalmi állással olyannyira összeforrt, hogy új állandó tanácstagság helyesen csak nagyhatalmakat illethet meg, Hiszen ha a Népszövetségben már eredetileg képviselt más államok állandó tagságát is kilátásba vették volna, a Népszövetség szerzői azt az Egyességokmányban szabályozták volna. Az állandó Tanácsi tagság a nagyhatalmi állásnak tett elvi engedmény, amelynek más államokra való kiterjesztése semmiképp sem indokolható.

Ezen tétel természetesen nem zárja ki, hogy a történelmi fejlődés folyamán nagyhatalmi álláshoz jutó egyéb államok is a Tanácsban helyet kaphassanak. Semmiképp sem egyeztethető azonban össze a Népszövetség szellemével, hogy bizonyos másod- vagy harmadrendű hatalmak a Népszövet-

¹ Addig is, míg a Közgyűlés az első választást meg nem ejti, a Covenant alapján Belgium, Brazília, Spanyolország és Görögország lettek a Tanács nem állandó tagjai.

séget használják fel állandó tanácsi tagság kieroszakolása által hatalmi törekvéseik lépcsőjéül.

A Tanácsban állandóan és nem állandóan képviselt államok eredeti aránya 5: 4 volt, vagyis a nagyhatalmak egy szavazattöbbséggel bírtak. Megfelelt az nagyjában az általuk képviselt népesség arányának, mert a szövetséges főhatalmak lakosságának száma kb. 700, a Népszövetségben akkor képviselt többi államoké pedig mintegy 550 millió volt. Időközben a nem állandó tagok számának felemelése következtében ezen arányszám eltolódott, a tárgyalások során azonban kifejezést nyert, hogy ezen átmeneti változás az eredeti arány visszaállításának nem prejudikálhat. (I. O. 1920 nov. 1197. kk.)

Nem állandó Tanácstagok. A Tanács nem állandó tagjairól az Egyességokmány csak annyit mond, hogy «a Szövetségnek ezt a négy tagját a Közgyűlés tetszése szerint (librement — in its discretion —) jelöli ki». Ezen tág meghatározás kezdettől fogva szükségessé tette közelebbi szabályozás kidolgozását. Ezirányú tárgyalások már az első Közgyűlésen megindultak, azonban végleges eredményre sokáig nem vezettek. Különösen a két elvi kérdés eldöntése okozott nehézséget:

1. Szükségessé teszi-e a választási eljárás szabályozása az E. O. szabályszerű módosítását (amendment) tekintettel arra, hogy az E. O. 4. cikke szerint a Közgyűlés a tagokat tetszése szerint jelöli ki. Egyesek szerint ugyanis ellenkezniek ezzel a tagság időtartamára vagy az újból való megválasztásra vonatkozólag korlátozó elvek felállítására.

2. Amennyiben nem szükséges amendment és a Közgyűlés a fenti irányelveket saját hatáskörében döntheti el, egyhangú vagy szótöbbséges szavazás szükséges-e a határozat érvényéhez, illetőleg a módosítás érdemi, vagy eljárási kérdésnek minősítendő-e.

Az I. Közgyűlés fenti kérdéseket tanulmányozás végett az amendment-ügyi bizottság elé utalta, amelynek jelentése alapján a II. Közgyűlés a fennálló aggályok tisztázására a következő módosítást határozta el:

«A Közgyűlés kétharmad többséggel állapítja meg a Tanács nem állandó tagjainak kijelölésére vonatkozó eljárást, különösen pedig a megbízások tartamára és az újból való megválasztás előfeltételeire vonatkozó szabályozást».

Ideiglenesen pedig addig is, amíg az új szabályozás érvényre emelkedik, úgy az I., mint a II. Közgyűlés lajstromos szavazás útján a Tanács ideiglenes tagjait egy-egy évre választotta meg. (1920-ban Brazília, Spanyolország, Belgium és Görögország, 1921-ben Brazília, Spanyolország, Belgium és Kína.)

Minthogy az amendement ratifikálása késett, a III. Közgyűlés a tagsági jog szabályozásával összefüggő kérdés-komplexumot ketté választotta. Nevezetesen a választási eljárásra vonatkozó elveket különleírishi~ioglalta (*«Reglement»*), amelyet a Közgyűlés 1922 szeptember 29-iki ülésén határozatilag elfogadott és függelék alakjában a Közgyűlési ügyrendhez csatolt. A megbízások tartamára és újból való megválasztásra vonatkozó *irányelveket* pedig ajánlás formájában a IV. Közgyűlés elé utalta, ez pedig hasonló alakban hagyta utódaira.

A 6. cikk fenti módosítása csak 1926-ban lépett életbe, minthogy az egyik Tanácstag (Spanyolország) annak ratifikációját állandóan halasztotta. Az amendement révén a Közgyűlés fenti règlementja és irányelvei is teljes jogerőre emelkedtek. Ezek alapján az érvényben levő szabályozás főbb pontjai a következők:

A Tanács nem állandó tagjait a Közgyűlés titkos szavazással, lajstromos választás alapján jelöli ki. Megválasztáshoz abszolút szótöbbség szükséges. Amennyiben azonban két szavazás meghíúsul, harmadik szavazás alkalmával relatív többség is elég. Egyenlő szavazatok esetén sorshúzás dönt.

A tagok megbízása három évig tart. Az ügymenet folytonosságának biztosítása végett minden évben a tagoknak egyharmada válik ki, tehát a jelenlegi kilenc tag közül évente három új tagot választanak meg. A Tanács lelépő tagjai három évig újból nem választhatók meg, kivéve, ha

a Közgyűlés az újból való megválaszthatóságot kétharmad többséggel külön kimondja.

Végül a mandátumok geográfiai megosztását illetőleg irányelv, hogy a választásnál tekintetbe veendők a világ főbb geográfiai tagoltsága, a vallási megoszlás, a civilizáció és az anyagi gazdagság főbb gócpontjai.

A Tanácstagok számának felemelése. A Tanácsi tagsághoz fűződő nagy politikai érdekeknél fogva, a nem állandó helyek betöltése kezdettől fogva heves vetélkedés tárgyát képezte, amely a Tanácsnak mindinkább való kibővítésére vezetett.

A Tanács tagjainak felemeléséhez az Egyességokmány módosítása nem szükséges, mert az E. O. 4. cikk 2. bekezdése kimondja, hogy:

«a Közgyűlés többségének hozzájárulásával a Tanács a Szövetségnek más tagjait is kijelölheti a végből, hogy az ő képviselőik is állandó tagjai legyenek a Tanácsnak. Ugyanily hozzájárulással a Tanács felemelheti azoknak a Szövetségi tagoknak számát is, amelyeknek a Közgyűlés a Tanácsban képviseleti jogot ad».

Ezen felhatalmazás alapján már a III. Közgyűlés a nem állandó tagok számát négyről hatra emelte fel. (III. Ass. PL 222. o.) Az okot erre nyilván az szolgáltatta, hogy a fennálló négy tagsági hely elosztása tekintetében a kuliszák mögött megegyezni nem tudtak. Figyelemreméltó, hogy a skandináv államok a tagszám felemelést ellenezték. A Tanács összetétele ezek alapján a IV. Közgyűlésen: Brazília, Spanyolország, Belgium, Kína, Uruguay és Svédország, Brazília mint az amerikai, Kína mint az ázsiai kontinens képviselője szerepelt, míg Svédország bizonyos fokig a semleges kis államok csoportjának volt közös szóvivője. Ezzel szemben Spanyolország; és Belgium mandátumának immár harmadik ízben való meghosszabbítása a tárgyi alapot nélkülözte.

Kína helyett 1924-ben Csehország jutott a Tanácsba, ezáltal a kisententenak is érvényesülést biztosítva. Az így kiegészített Tanács mandátuma 1926-ban járt le, miután Uruguayt egy második kisentente állam (Lengyelország) szorította ki.

1926-ban Németországnak a Népszövetségbe való felvételével kapcsolatban újból kitört a harc a Tanácsi tagságok gyarapításáért, ez alkalommal azonban nemcsak a nem állandó, hanem az állandó ülésekért is. Franciaország és Anglia tudvalevőleg a locarnói egyezményrel kapcsolatban biztosították Németországnak azon egyébként magától értetődő igényét, hogy a Népszövetségben tanácsi helyet nyerjen.

Minthogy azonban a Tanács tagszámainak felemelése csakis a Tanács egyhangú állásfoglalása alapján lehetséges, Spanyolország, Brazília és Lengyelország ezen körülményt eszközül használták ki arra, hogy Németország beválasztása ellenében saját maguknak is állandó tanácsi állást ki- csikarjanak.

Az evvel összefüggő bonyodalmak élénken rávilágítottak azon szellemre, amely a hangoztatott frázisok ellenére a Népszövetség tagjainak nagyrészét tényleg eltölti. A nagyhatalmak végre is Viscount Cecil közvetítői javaslatát fogadták el s a nem állandó tagok számát kilencre emelték, Brazília, Spanyolország és Lengyelországnak pedig félig állandó tagságot ajánlottak fel. Brazília és Spanyolország azonban így sem voltak kielégíthetők és inkább visszavonultak a Népszövetségtől. A nem állandó tagok számának felemelése ellen a semleges és Skandináv-államok hevesen tiltakoztak, minthogy azonban a nagyhatalmak Németország tanácsi állását junktimba hozták a nem állandó tagságok számának felemelésével, Németországra való tekintettel ellenállásukról végre is lemondottak.

Fenti előzmények után a VII. Közgyűlés 1926 szeptember 26-án választotta meg az új Tanácsot, amelynek összetétele a következő:

Lengyelország (44),¹ Chile (41), Románia (30), három év tartamára.

Columbia (47), Hollandia (47), Kína (34), két év tartamára.

¹ A zárójelben levő számok a szavazatok *arányát* jelzik.

Belgium, San-Salvador és Csehszlovákia egy év tartamára.

Újból megválaszthatónak csak egy államot nyilvánítottak, Lengyelországot.

A Tanács jelen összetétele híven tükrözi vissza a francia népszövetségi politikának térfoglalását, amelyre még utalni fogunk. Az Európára eső öt nem állandó tanácsi állás közül három helyet a kis-entente foglal el.¹ A negyedik európai államot szoros szövetségi viszony köti Franciaországhoz, míg a tengerentúli államok legnagyobbbrészt párizsi követeik személyében vannak a Tanácsban képviselve.

Ezzel szemben a volt semleges államokra mindössze egy tanácsi állás esik, míg a legyőzött hatalmaknak a Tanácsban nem állandó képviselők egyáltalában nincs.

A Tanács ezen jelenlegi torz összetétele a Népszövetség tárgyilagos működését eleve kizárja és belátható időre útját állja annak, hogy a Népszövetség politikájában tisztultabb irányzat kialakuljon.

Ad hoc tagok. Az E. O. 4. cikkének 5. pontja szerint:

«A Szövetségnek a Tanácsban nem képviselt minden tagját meg kell hívni, hogy képviselőt küldjön ki tagsági joggal, (to sit as a member) a Tanácsnak olyan üléseire, amelyeken a Szövetség illető tagjának érdekeit különösen érintő ügyeket tárgyalnak».

Fontossággal bír e helyütt az angol szövegnek azon kifejezése, «to sit as a member», ami az angol jogi felfogás szerint azt jelenti, hogy a meghívott állam teljesjogú, tehát nemcsak tanácskozássra, *de szavazásra* is jogosult tagként vesz részt az ülésen.² Az Egyességekormány francia szövegéből

¹ A negyedik kisentente állam képviselője a Közgyűlés elnöki tisztjét viseli.

² *Sir Frederick Pollock* i. m. 108. hivatkozik a háború alatt fennálló «British Imperial Defence Committee» és az «Imperial War Cabinet» gyakorlatára, amelyeknek üléseire ad hoc meghívott fél mindig szavazati joggal bírt. Pollock szerint nem szenvedhet kétséget, hogy a 4. cikk fenti rendelkezése az angol jogi felfogás alapján került bele a Népszövetségi alkotmányba.

e jog nem tűnik ki ilyen világosan, a két szöveg együttes érvényénél fogva azonban a fenti tétel helyességéhez kétség nem férhet.

Ezen általános szabály alól is vannak azonban kivételek. Nevezetesen nem illeti meg a szavazati jog a Tanács ülésére *ad hoc* meghívott tagállamot akkor, ha az ügyet saját maga terjesztette döntés végett a Tanács elé, vagyis amikor a Tanács nem szorosan Népszövetségi hatáskörében, hanem mintegy választott bíró szerepében jár el. Áll ez azon esetre is, amikor valamely nemzetközi szerződésben a nemzetközi kérdések bizonyos csoportjára (pl. a kisebbségi jogvédelemre) nézve bizonyos államok a Tanács legfelsőbb döntésének magukat előre alávetették. Ezen tényük által ugyanis a szerződő felek az illető kérdésre nézve maguk állapították meg a Tanács illetékességét és ezáltal lemondottak a jogról, hogy a döntés ellen vétővel élhessenek.¹

Más a helyzet akkor, amikor a Tanács az Egyességokmány 15. cikke alapján nemzetközi vitát közvetít. A 15. cikk 6. bekezdése ugyanis kifejezetten megállapítja, hogy ezen esetben a vitában álló felek szavazata az egyhangúság megállapítása szempontjából nem vétetik figyelembe.² Ebből implicite következik, hogy a szavazásban azért résztvesznek, mert hiszen csakis utólag a szavazás után derül ki, hogy fennforog-e egyáltalában az egyhangúság esete, vagy nem. (Egyezően Schücking—Wehberg 327.)

Nem bír továbbá szavazati joggal a meghívott tag, ha

¹ Ezen elv alapján tagadta meg pl. a Tanács a szavazás jogát Ausztriának a magyar-osztrák határmegállapítási vita alkalmával, mert Ausztria az 1921 október 17-i velencei protokollum 2. szakasza értelmében előre alávetette magát a Tanács döntésének, a Tanács tehát döntőbíró szerepében járt el. (T. o. 1922 november. 1332. old.) Hasonlóan, nem illette meg a szavazási jog a feleket a magyar-csehszlovák határmegállapítás ügyében felmerült vitának eldöntése alkalmából. (J. o. 1923 június. 599. oldal.)

² «An important exception to the rule of unanimity is made by the clause in Art 15 providing that in the case of disputes submitted to the Council the consent of the parties is not required to make its recommendations valid.» (Angol hiv. kommentár.)

a Népszövetségből való kizárásáról van szó. (16. cikk 4. bekezdés.) Támadás megtörténtének eldöntésénél nem számít be a háborús cselekmény elkövetésével vádolt fél szavazata az egyhangúság megállapításába. (V. ö. 16. cikk módosítási javaslatának 2. p.)

Azon elvi kérdésben, hogy valamely ügy oly természetű-e, hogy bizonyos állam érdekeit «különösen érinti», a Tanács dönt. mégpedig szótöbbséggel. (A fennálló gyakorlat szerint eljárási kérdésnek minősítettven. 5. cikk 2. bek.) Amennyiben valamely állam érdekeltségét bejelenti és a Tanács azt nem ismeri el, kívánatos volna az Állandó Xemzetközi Bíróság illetékességének kimondása.

A Tanács ügyrendje. Az Egyezségokmány 4. cikkének 3. bek. szerint a Tanács «oly időpontokban ül össze, amint azt a körülmények megkívánják, de évenként legalább is egyszer». Az 1923 augusztus 31-iki határozat szerint a Tanács évente négy rendes ülést tart. még pedig december, március és június tizedikéhez legközelebb eső hétfői napon, továbbá szeptemberben a Közgyűlés összejövetelével egyidejűleg.

Ügyrendjét a Tanács 1920 május 17-ikén Rómában tartott ülésen állapította meg. Főbb rendelkezései a következők:

Rendkívüli ülés összehívandó:

1. Ha a Tanács azt előző ülésében elhatározta.
2. Bármely tanácsstag kérelmére.
3. A Tanácsban nem képviselt három tagállam együttes indítványára.

4. A 11. és 15. cikk felhívása esetén bármely Népszövetségi tagállam tekintet nélkül arra, tagja-e a Tanácsnak vagy sem, egyedül is követelheti a Tanács összehívását. (1. §. 1—4. p.)

Az összehívásra irányuló kérelmet mindenkor a főtitkárhoz kell intézni. A rendes üléseket az elnök hívja egybe, rendkívüli üléseket kivételesen a főtitkár is, azonban az elnök útján a Tanácsstagok véleménye a sürgősség kérdésének eldöntése végett előzőleg kikérendő (kivéve 4. alatti esetet). (1. §. 5. pont.)

A Tanács ülésének székhelye Genf. Különös okok fennforgása esetén azonban úgy a Tanács, mint az elnök más helyet is megállapíthat. (Ügyr. 1. §. 1. p.) Eleinte a gyakorlat az volt, hogy a tanácsüléseket felváltva tartották az egyes tanácsstagok székhelyein, főleg pedig Párizs, London és Rómában. Utolsó években azonban a Tanács ülései is rendszeren Genfben folynak le.

A napirendet az elnök határozza meg. Ugyancsak ő nevezi ki az előadókat is. Felveendő a napirendbe minden kérdés, amelyet 1. a Tanács egy tagja indítványoz, 2. a vezértitkár az elnökkel egyetértőleg javasol, 3. a napirendre előzetesen fel nem vett kérdések 48 órai határidő betartásával tárgyalás alá vehetők, ha a tanácsstagok többsége ezt elhatározza. (Ügyr. 2. §.)

Az elnöki tisztséget kezdetben a diplomáciai szokás szerint azon állam képviselője látta el, amelynek területén a Tanács ülést tartott. Az ügyrend 4. §. szerint titkos szavazás útján kellett volna az elnököt megválasztani. Ezen rendelkezés azonban nem lépett életbe. E helyett a Tanács 1920 december 18-iki ülésén elhatározta, hogy a Tanácsstagok felváltva viseljék az elnöki tisztséget, még pedig betűszerinti sorrendben. A Tanács diplomáciai jellegének e betöltési mód inkább felel meg.

4. §. A Közgyűlés és a Tanács szervezetével kapcsolatos elvi kérdések.

Az egyhangúság elve. A Népszövetség azon alapjellegeből, hogy szuverén államok szervezete, következik, hogy határozataihoz elvi követelmény az egyhangúság. Többségi határozathozatal ellenkeznek azon tétellel, hogy szuverén állam saját akarata ellenére nem kötelezhető. Az E. O. 5-ik cikkének 1. bek. szerint:

«Hacsak a jelen E. O. vagy a jelen szerződés rendelkezései kifejezetten másként nem intézkednek, a Közgyűlésnek vagy a Tanácsnak bármely ülésén a határozatokat az ülésen kép-

viselt szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni.»

Fontos a megállapítás, hogy az egyhangúság mindig az ülésen jelenlevő tagokra vonatkozik.¹ Ellentétes esetben, egyetlen tagnak az üléstől való, akár szándékos, akár nem szándékos távolléte a Szövetség működését megbénítaná, A Közgyűlés a quorumot nem ismeri, azaz nincsen szabály arra, hogy a határozatképességhez bizonyos számú tag jelenléte szükséges volna. A Tanács ügyrendjének 6. §-a ezzel szemben kimondja, hogy az elnök az ülést csak akkor nyitja meg, ha legalább is a tagok fele jelen van. A szavazástól tartózkodó tagokat távollevőknek tekintik. (Közgy. ügyr. 19. §. 1. p.)

Az egyhangúság elve negatív oldaláról mint vétőjog jelentkezik, melynélfogva bármely állam nemleg val megakadályozhatja határozat létre jövetelét. Minthogy azonban az egyhangúsági elvnek, illetve vétőjognak teljesen merev keresztülvitele a határozathozatalt gyakorlatban rendkívül megnehezíti, sőt sok esetben lehetetlenné tenné, a szerződő felek az E. O.-ban ezen elv alól maguk bizonyos kivételeket állapítottak meg. Nevezetesen az 5. c. 2. bek. kimondja, hogy:

«Minden eljárási kérdésben, amely a Közgyűlés vagy a Tanács ülésein felmerül, ideértve az egyes ügyek megvizsgálására szolgáló bizottságok kiküldését is, a Közgyűlés vagy a Tanács határoz, mégpedig az ülésen képviselt szövetségi tagok szótöbbségével.»

Az eljárási kérdésekben való szótöbbség az egyetlen

¹ Kifejezetten az összes képviselőre jogosult, tehát nemcsak a jelenlevő tagok egyhangúságát kívánja meg az E. O. a Népszövetségből való kizáráshoz. Vítás, vájjon a 15. cikk esetében a nemzetközi békéltetési eljárás során a Tanács jelentésének elfogadásához valamennyi jelenlevő vagy valamennyi jogosult tag hozzájárulása szükséges-e (*Schucking—Wehberg* i. m. 335. oldal.). Szerintünk az in dubio mitius elvének megfelelően, a Népszövetségi jogban azon értelmezés a helyes, amely a békés megoldási lehetőséget inkább előmozdítja, Tehát a fenti esetben a jelenlevő tagok szavazata vélelmezendő.

engedmény, amelyet a Nagyhatalmak tettek és az egyetlen általános kivétel az egyhangúsági elv alól, amely a Tanácsra is kiterjed. A 15. cikkben megkülönböztetett szótöbbséges állásfoglalás az egyhangúsági elv áttörésének nem tekinthető, mert a jogi hatás a 15. cikk esetén is csak a Tanács egyhangúan elfogadott jelentéséhez, illetve javaslatához fűződik.¹

A Közgyűlésre vonatkozólag azonban az E. O. az egyhangúságától több kivételt állapít meg. Az eljárási kérdésekre vonatkozó általános szabályon kívül kifejezetten eltérést állapít meg a következő esetekben:

1. Nem eredeti tagok felvétele, (kétharmad szótöbbség.) (1. c. 2. bek.)

¹ A Népszövetségből való kizárás esetén nem számít azon tanácstag szavazata, amelyik ellen a kizárás irányul. (16. cikk utolsó bekezdés.)

Megjegyzendő, hogy más a helyzet, amidőn egyes kérdések eldöntését nem az E. O., hanem maguk a felek, külön szerződésben (pl. békeszerződésekben) ruházták a Tanácsra. Ilyen esetekben a Tanács szorosan véve nem az E. O. hatáskörében, hanem közvetett hatáskörben jár el. Éppen azért az egyhangúságnak a szuverenitás szempontjából elvi jelentősége nincs. Rendszeresen az eredeti szerződésben van megállapítva, hogy a kérdés a Tanács egyhangú, vagy szótöbbséges határozatával döntendő-e el. Idetartoznak pl. *a)* a volt központi hatalmak katonai ellenőrzése ügyében hozandó határozatok (egyszerű szótöbbség). T. bsz. 143 §. V. bsz. 213. és 81. §. St. Gr. bsz. 159. §. *b)* A Saar-terület közigazgatásával kapcsolatban felmerülő vitás kérdések (abszolút szótöbbség). V. bsz. Annexe 51. §. *c)* A kisebbségek védelmét biztosító rendelkezések megváltoztatásához abszolút szótöbbség elegendő. (T. bsz. 60. c. és 81. A Szöv# és Társ. hat. és SHS. királyság közt 1919 szeptember 10-én kötött kisebbségvédelmi szerződés 11. cikke, román kisebbség] szerz. 12. cikk.) *d)* Magyarország pénzügyi újjászervezése ügyében a 2-ik genfi protokollum alapján, a Tanács által hozott határozatok, abszolút szótöbbség stb.)

Általában véve megállapítható, hogy a békeszerződések által a Népszövetségi Tanácsra ruházott minden olyan intézkedéshez, amely a győzők érdekeit szolgálhatja, szótöbbséges állásfoglalás elegendő, ezzel szemben a legyőzöttek érdekeit érintő kérdésekben szigorú egyhangúság a követelmény.

2. A Tanácstagok számának felemelése (egyszerű többség). (4. c. 2. bek.)

3. Főtitkár kinevezésének jóváhagyása (egyszerű többség). (6. c. 2. bek.)

4. A Nemzetközi vitáknál való közvetítés esetén jogerős jelentéshez a Tanács egyhangú állásfoglalása mellett a Közgyűlés egyszerű többsége elegendő. (15. c. 10. bek.)

5. Az E. O. módosításához a Tanácsban képviselt államok egyhangúsága mellett a Közgyűlésen képviselt államok többségének ratifikációja elegendő.

6. Végül elvi fontosságú a Közgyűlés gyakorlatában kialakult azon szokásjogi tétel, hogy az egyhangúság csakis a szorosan vett határozatokra vonatkozik, ellenben óhajok (*voeu*), felhívás (*invitation*), ajánlás (*recommandation*), szakvélemény (*avis consultatif*) kimondásához a Közgyűlés többségének szavazata elegendő. (Ass. Pl. 350 o. kk. II. Ass. c. 1. 178.) A következetesség megkívánná, hogy hasonló esetben a Tanács részéről is a szótöbbség elegendő legyen. A Népszövetségi hivatalos felfogás mégis az, hogy a Tanácsra nézve, ilyen esetekben is, követelmény az egyhangúság. (Amendment-ügyi bizottság elvi álláspontja, C. 110. M. 61. és 12. o. Jóváhagyva második Közgyűlés által. 2. Ass. C. 1. 177. o.) Joggal ellenzik Schücking—Wehberg. (I. m. 335. o.)

A vétójognak bizonyos fokú gyöngítése, amely a Tanácsra nézve is fennáll, a szavazástól való tartózkodás. Vannak ugyanis esetek, amikor valamely tag, bár a többség véleményével nem ért egyet, a Tanács határozatának létrejöttét azért megghiúsítani mégsem kívánja. Ilyenkor az illető tag az ülésről távol marad vagy tartózkodik a szavazástól.¹

Ha tehát a Közgyűlést illetőleg bizonyos fokig át is van törve az egyhangúság elve, a Népszövetség legtöbb

¹ *Pollock* i. m. 110. oldal: «at any meeting any member of the League may give a merely passive assent, signifying either indifference or unwilling acquiescence (like that of a judge who does not wholly agree with the majority of the court but does not formally dissent), by abstaining from attendance at the meeting.»

intézkedéseire nézve az egyhangúság azért mégis szabály, ami a gyakorlati működést rendkívül megnehezíti. Az egyhangúságban is megnyilvánul azon tény, hogy a Népszövetség diplomáciai konferencia és nem parlament. A kiküldött képviselők államaik szavazatát adják le. Éppen azért a tanácskozások nélkülözik a parlamenti tárgyalásoknak a rábeszélésre és meggyőzésre irányuló jellegét. A legszárnyalóbb szónoklatnak is alig lehet hatása, nem lehet szó a Közgyűlés tagjainak a retorika eszközeivel való megnyeréséről, mert a delegátusok kormányaik utasításához vannak kötve.

A dolgok ezen állása oda vezetett, hogy a Közgyűlés tanácskozásai általában a bizottságokban folynak le s plénum elé csak akkor kerül valamely ügy, amikor már a bizottsági tárgyalásokban a javaslat mellett az egyhangúság kialakult. Ily módon a tárgyalások technikai súlypontja a bizottságokba terelődik, sőt még inkább a bizottságok albizottságaiba.

Bármily bonyodalmas legyen is azonban ezen eljárás, az egyhangúság elve az államok szuverenitásának szükségszerű következménye, amely az államközösség szabadságon alapuló demokratikus megszervezésének elengedhetetlen előfeltétele. Másrészt viszont a népszövetségi szervezkedés általános szelleméből következik, hogy az államok túlnyomó többségének állásfoglalása oly morális súlyt jelent, hogy avval szemben való ellenszegülés egyes állam részéről csakis életbevágóan fontos ügyben indokolható.¹

A nyilvánosság elve. A Népszövetség egyik irányelve a titkos diplomácia megszüntetése, «nyílt és becsületes nemzetközi viszonyok fenntartása». Elkerülhetetlenül következnek ezen eszmékből a Népszövetség tárgyalásainak leg-

¹ «At the present stage of national feeling, sovereign States will not consent to be bound by legislation voted by majority, even an overwhelming majority of their fellows. But if their sovereignty is respected in theory, it is unlikely that they will permanently withstand a strong consensus of opinion, except in matters they consider vital.» (Angol hiv. kommentár.)

messzebbmenő nyilvánossága, úgy a Tanács mint a Közgyűlés üléseit illetőleg. Ezen követelmény azonban csak igen hiányosan valósul meg. A Közgyűlés ügyrendje a nyilvánosságot csakis a teljes ülésekre nézve írja elő. Gyakorlati okok következtében azonban a Közgyűlés tárgyalásainak súlypontja a bizottságokban, sőt még inkább az albizottságokban van, ezeknek nyilvánosságáról pedig gondoskodás nem történt. Lord Robert Cecil az I. Közgyűlés 3-ik ülésén azt követelte, hogy a bizottsági ülések is elvből nyilvánosak legyenek. Amennyiben pedig a bizottság fontos okokból szükségesnek látná valamely ügyben zárt ülés elrendelését — a zárt ülés jegyzőkönyvei utólag közzeéteendők. Lord Robert Cecil javaslatához csatlakoztak az angol államok, de ellenezte Franciaország (Viviani). Végül is kompromisszum jött létre. Eszerint a bizottsági ülésekre vonatkozólag csakis a jegyzőkönyvek közzététele kötelező. A bizottsági ülések nyilvánosságának elrendelése azonban az elnök tetszésétől függ. Ezen jogával élt Branting, amikor még 1920-ban, mint a leszerelő-bizottság elnöke, nyilvános tárgyalásokat rendelt el. Ujabban a bizottsági ülések nyilvánossága terén haladás észlelhető, de még mindig teljes homály fedi az albizottsági üléseket, amelyeknek tárgyalásairól még jegyzőkönyvek sem készülnek.

Ellentétben a Közgyűléssel, a Tanács tárgyalásai nem nyilvánosak. A titkos diplomácia ellen irányuló támadások hatása alatt azonban a Tanács 1920 február 11-iki második ülésén elhatározta, hogy az előadók jelentése valamint határozathozatal nyilvános ülésen történjék. Lord Robert Cecil indítványára a Közgyűlés 1920 november 23-iki határozatában felkéri a Tanácsot, fontolja meg, mily módon volna tanácskozásainak nagyobb nyilvánosság biztosítható. Ezen határozat alapján a Tanács elhatározta a tanácsülési határozatoknak, valamint a tárgyalások kivonatos jegyzőkönyveinek közzétételét. (Procès Verbal de la XL Session du Conseil. 115. o.) 1921-iki II-ik Közgyűlésen Lord Robert Cecil újból sürgeti a nyilvánosság kibővítését. A különböző Népszövet-

ségi társadalmi egyesületek is ismételten tiltakoztak a Tanács titkos tárgyalásai ellen, de eredmény nélkül.

Elvi szempontból kétségtelen, hogy a Tanács tárgyalásainak nyilvánossága sokban hozzájárulhat ahhoz, hogy a nemzetek érdekei fölött való döntés nagyobb felelősséggel gyakoroltassék.

Másrészt azonban a diplomáciai ügyvitel sajátos természeténél fogva, bizonyos fokú bizalmasság nemzetközi kérdések tárgyalásánál nem mellőzhető egészen. S szigorúbb szabályozás esetén a titkos megbeszélések a teljes ülések helyett a bizottsági ülésen vagy akár a diplomaták magánlakásán folynának le. Éppen azért, mint Bülow mondja, fontosabb, hogy minden határozat és annak teljes indokolása nyilvánosságra jusson, mintsem hogy a közönség a határozatok létrejövetele alatt jelen legyen (i. m. 69.). Mindenesetre megállapítható, hogy a titkos diplomácia kiküszöbölése a Népszövetségben még nagyon messze van a megvalósulástól.¹

A legfőbb ellenőrzés elve. A nemzetközi demokrácia követelménye, hogy olyan intézkedések, amelyek minden tagra közvetlenül kihatnak, a Közgyűlés elé kerüljenek, mert csak így nyílik rá mód, hogy azokhoz minden egyes érdekelt állam állást foglalhasson. Minthogy pedig a Közgyűlés évente csak egyszer ülésezik, közelfekvő a gondolat, hogy ez alkalommal a Szövetség minden egyes tagjának megadassék a lehetőség arra, hogy a Szövetség általános működésébe befolyjon, illetve, hogy a fölött ellenőrzést gyakorolhasson.

Közgyűlés legfőbb ellenőrzési joga ezek szerint a nemzetközi demokratikus szervezkedés gondolatából szükségkép következik — megvalósulásának útját állja azonban a népszövetségi Tanács de jure egyenjogúsága. Mindazonáltal a Népszövetségi gyakorlatban kialakult a lehetősége azon további fejlődés kiindulá-

¹ Bülow i. m. 51. «Tatsächlich arbeitet der Genfer Kongress in tiefem Dunkel. Es dürfte kaum eine internationale Konferenz in der Geschichte geben, der ihn hierin übertreffen hätte.»

sának, hogy idővel a Közgyűlés a Népszövetség összes működésének tényleges legfőbb ellenőrző szervévé váljék.

Ezen *legfőbb ellenőrzési jogkör* kezdete azon rendelkezésben valósul meg, hogy a Tanács évente beszámoló jelentést terjeszt a Közgyűlés elé. (I. Közgyűlés 1920 december 7—15-iki teljes ülési határozat).¹

Az ügyszabályzat 4. §. 2. pontja szerint az évi jelentés felöleli mind a Tanács saját ügykörében kifejtett tevékenységét, mind pedig a titkárság munkájáról és a Közgyűlés megbízásából véghezvitt intézkedésekről szóló beszámolást.² A Közgyűlés jelenlegi szerepe ugyan nem bír parlamenti ellenőrzés jellegével. A Tanács kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkozólag a Közgyűlés érdemi döntést nem hozhat, azokat meg nem változtathatja. Azon ügyekre vonatkozólag azonban, amelyekre nézve az E. O. szerint a Tanács és a Közgyűlés egyaránt illetékes, a Közgyűlés mindenesetre hatályos kritikát gyakorolhat és legalább elméletileg fennáll annak lehetősége, hogy az eredeti intézkedéseket megváltoztathassa.³ A Közgyűlés ezen jogkörének továbbfejlesztése a Népszövetség belső erőviszonyainak jövődől alakulásától függ.

A Tanács oligarchiája. A Közgyűlés alakulóban levő legfőbb ellenőrzési jogával szemben tény a Tanácsnak a végrehajtóhatalom intézkedés terén való túltengése. A Közgyűléssel való elvi egyenjogúság, párosulva a tárgyalások titkoságával és az egyhangúság korlátlan keresztülvitelével, a Tanácsban képviselt hatalmak valóságos oligarchiáját te-

¹ A gondolatot már a Balfour-féle memorandum felvetette. A Közgyűlés és Tanács hatáskörét szabályozó fent idézett 1920 dec. 7-i elvi határozat pedig kimondotta, hogy: «Le Conseil présentera chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'oeuvre accompli.»

² «Un rapport sur l'oeuvre du Conseil accompli depuis la dernière session de l'Assemblée, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée.»

³ L. erre vonatkozólag a lengyel-litván vita alkalmával felmerült elvi tárgyalásokat. (IV. Ass. C. I. 8—9, 18. k. k. 21—54 és köv. oldal.)

remti meg.¹ Egyetlen Tanácstag vétója ezidőszerint a Népszövetség bármely intézkedését megghiúsíthatja. Viszont a Tanács tagjainak egyhangúsága esetén de jure eljárhat és a Népszövetség nevében intézkedéseket tehet a Közgyűlésen képviselt államok tudta és megkérdése nélkül.

Súlyosbítja a helyzetet, hogy a Tanács fenti jogállása többé nem is indokolható a nagyhatalmak kiváltságával, mert hiszen jelenlegi összetételében a nem állandó tagállások száma aránytalanul megnövekedett és azokat a békeszerződések által keletkezett új államok érdekszövetsége teljesen kisorsította.

Éppen azért a népszövetségi reformmozgalom egyik legfontosabb követelménye a Tanács jogállásának leépítése és a Népszövetség általános alkotmányának kiegyensúlyozása. Különösen pedig meg kell szüntetni az abszolút egyhangúság követelményét, amely lehetővé teszi, hogy a Tanácsban képviselt államok bármelyikének szabotáló magatartása a Népszövetség egész működését megakaszthatja.²

A Közgyűlés joghatóságának kifejlesztése és a Tanács oligarchiájának megszüntetése a Népszövetség jövő fejlődésének egyik legfontosabb problémája.

¹ In der Schaffung eines Liâtes der Hauptmächte liegt die Verleugnung des Grundsatzes der Gleichheit. Sie bedeutet die Errichtung eines Vorherrschaft der militärischen Grossmächte, denen auf Grund ihrer äusseren Macht das Recht eingeräiimt wird, die Geschichte der Welt zu bestimmen. Wie dies Ergebnis im Einzelnen zustande kam, ist heute ohne Belang ... es bleibt nur festzustellen, dass die *Errichtung einer internationalen Oligarchie* eine Gefährdung des anerkannten Völkerrechtes und einen Rückschritt bedeutet.» *Bülow* i. m. 58. o. Hasonlóan *Lansing* i. m. 115. «. . . practical denial of the equality of nations in the regulation of international affairs in times of peace through the recognition in the Executive Council of the right of primacy of the five great Powers.»

² Sürgeti többek között *Keen*: «Towards international justice» 127. és köv. old.

5. §. Politikai bizottságok.

A Népszövetség feladatainak megoldásában a főszerveket szaktanácsok (commissions consultatives) támogatják. A politikai bizottságok jogállásának lényege, hogy kizárólag előkészítő és véleményező szervek, önálló határozati joggal nem bírnak. E bizottságok dolgozzák ki a Közgyűlés és Tanács részére az egyes kérdésekre vonatkozó szakértői jelentéseket, de jelentésük jogerőre csakis akkor emelkedik, ha a Tanács vagy Közgyűlés azt magáévá teszi.

Ezen általános elhatároláson belül a politikai bizottságok különbözhetnek eredetük, összetételük és időtartamuk szerint.

Eredetük szerint vannak bizottságok, amelyeknek megszervezését maga az Egységokmány állapítja meg. Ilyen pl. a Tanács mellé rendelt katonai, tengerészeti és légügyi állandó bizottság. (9. cikk.) Más esetekben a Közgyűlés rendeli el a bizottság felállítását. Így pl., amidőn felhívta a Tanácsot, hogy amendement-ügyi bizottságot szervezzen meg, a szerződésmódosítások letárgyalására. Végül a Tanács saját kezdeményezéséből is állíthat fel bizottságot. (Ilyen pl. a mandátum-ügyi bizottság.)

Összetételük, illetve a bizottság tagjainak jogi állása szerint a következő megkülönböztetések tehetők:

Rendesen a Tanács jelöli ki azon államokat, amelyekből a bizottság megalakul és ezen államok azután maguk nevezik ki képviselőiket. A Tanács az államok kijelölésében szabadon jár el, de előfordulhat, hogy a Közgyűlés bizonyos irányban előre megköti, amikor pl. kimondotta, hogy a blokádugyi bizottságba kiküldendő tagoknak legalább is fele a nem tanácsstagok sorából kerüljön ki. Fenti alapon megalakult bizottságok tagjai államaiknak teljhatalmú képviselői, akiknek állásfoglalása a kiküldő államot kötelezi. A bizottságoknak egy másik csoportja úgy alakul meg, hogy maga a Tanács közvetlenül nevezi ki a delegátusokat. Ilyen például az ideiglenes fegyverkezési és a mandátumügyi bizottság. Ezen esetben a megbízottak nem képviselik saját államukat,

hanem a Tanács, illetve a Közgyűlés megbízottaiként szerepelnek. (Brunet.)

Működésük tartama szerint a politikai véleményező bizottságok állandóak vagy ideiglenesek. Az állandó bizottságok addig állanak fenn, mint maga a Népszövetség. Az ideiglenes bizottságok egy speciális feladatkör megoldására vannak hivatva és megszűnnek ezen munka elvégeztével. Ezidőszerint a legfontosabb politikai szakbizottságok a következők:

1. *Az állandó katonai, tengerészeti és légügyi bizottság.* (Commission Permanente Consultative pour les questions militaires, navals et aériennes.) Ezen bizottság felállítását az E, O. 9. cikke rendeli el, midőn kimondja: «Állandó bizottságot kell alakítani avégből, hogy az a Tanácsnak az 1. és 8. cikk rendelkezésének végrehajtására és általában a szárazföldi, tengeri és légi haderő kérdésére nézve véleményt adjon». Főbb feladatköre: *a)* véleményes jelentésadás a Népszövetségbe újonnan belépő tagok fegyverkezési rendjének megállapítását illetőleg (1. e. 2. bek.); *b)* a Tanács által felállítandó általános leszerelési tervet előkészítése (8. c. 2. bek.); *c)* az általános leszerelési rendnek 10 évenkénti felülvizsgálása (8. c. 3. bek.); *d)* katonai kényszerrendszabályok esetén a Tanács részére való véleményadás az egyes tagállamok által rendelkezésre bocsátandó haderőt illetőleg (16. c. 2. bek.); *e)* ugyancsak a Tanács véleményező szerve fenti bizottság a trianoni szerződés 143. cikke alapján a központi hatalmak fegyverkezésének megvizsgálását elrendelő határozat esetén stb.

Az állandó fegyverkezési bizottság (katonai, tengerészeti és légügyi bizottság) felállítását a Tanács 1920 május 10-iki ülésén határozta el és annak szervezetét 12 cikkből álló Règlement-ban szabályozta. Ennek alapján a bizottság csakis a tanácstagok képviselőiből áll. Minden állam egy-egy katonai, tengerészeti és légügyi szakértőt nevez ki. E bizottság nem más, mint az egyes államok kormányainak és vezérkarainak képvisellete, tanácskozásaiban kizárólag a kiküldő államok érdekei jutnak kifejezésre. A Règlement 2. pontja szerint a Tanácsban nem képviselt

ményei felett minden esetben a Közgyűlés dönt. (1920 december 10-iki 18. teljes ülés jegyzőkönyve.) A blokádügyi bizottság (Commission Internationale du Blocus) tanácskozásait 1920 augusztus 22-től 29-ig tartotta Genfben.

4. *Mandatamügyi bizottság* (Commission des mandats) felállítását az E. O. 22. cikkének 9. szakasza szerint a Tanács 1920 augusztus 5-iki ülésén határozta el. Szervezetét és munkabeosztását hosszabb tanácskozások előzték meg. Végleges formájában 9 tagból áll, melynek többsége nem mandatárius országokból való. Tagjait a Tanács nevezi ki, feladata a népszövetségi mandátumrendszer ellenőrzésével függ össze. évi jelentéseit a Tanácsnak terjeszti be. Munkarendjét maga állapította meg. (J. O. 1923 november. 1395. old.) Székhelye Genf.

5. *Pénzügyi ellenőrzési bizottság*. (Commission de Contrôle) A költségvetés előkészítésére és ellenőrzésére a Közgyűlés 1921 október 1-i határozatában állandó pénzügyi ellenőrző bizottság felállítását határozta el. A Népszövetség pénzügyi rendtartásának 1—8. cikke szerint a bizottság a Tanács által három évre kinevezett öt tagból áll. (Ügyrendjét 1. J. O. 1923 június, 617. old.)

6. *Commission des Amendements*. Az E. O. módosítására irányuló eljárás kidolgozására a Tanács 1921 február 21-iki ülésében kiküldött kiváló jogászokból álló szakbizottság.

Mindezen politikai bizottságok tevékenységéről bővebben a Népszövetség funkcióinak tárgyalása során lesz szó.

6. §. Az Állandó Nemzetközi Bíróság.

(E. O. 14. cikk.)

A Népszövetségnek politikai szervezete mellett ig az saszolgáltatási szerve is van: az Állandó Nemzetközi Bíróság. Amíg azonban a Közgyűlés és Tanács szervezetét maga az E. O. állapítja meg, az Állandó Bíróság felállítását csak elvben mondja ki a Covenant, annak miként való megszervezését azonban a Tanácsra bizza.

Az E. O. 14. cikke szerint:

«A Tanács Állandó Nemzetközi Bíróság felállítására vonatkozó tervezetet fog készíteni és azt elfogadás végett a Szövetség tagjai elé terjeszti. Ennek a Bíróságnak hatásköre ki fog terjedni a felek részéről elébe terjesztett minden nemzetközi jellegű vitás esetre. A Bíróság ezen felül véleményt fog nyilvánítani minden olyan vitás esetben és kérdésben, amelyet a Tanács vagy Közgyűlés hozzá utal».

Fenti felhatalmazás alapján az első lépést a Tanács 1920 február 11-iki ülésén tette meg, amidőn Léon Bourgeois javaslatára nemzetközi jogász-bizottság kiküldését határozta el az Állandó Bíróság tervezetének kidolgozására (J. O. 1920 március 23). A bizottság, amelyben a nemzetközi jogászvilág legkiválóbb képviselő foglaltak helyet,¹ 1920 június 16-tól júl. 20-ig ülésezett Hágában.² Munkálatai az Állandó Nemzetközi Bíróság szabályozásának kidolgozására alapvetőek.³

¹ Többek között E. Rooth (Amerika), Lord Phillimore (Nagy-Britannia), de Lapradelle (Franciaország), Baron Descamps (Belgium), Ricci-Buzatti (Olaszország), Hagerup (Norvégia), Adatici (Japán) és Loder (Németalföld) stb.

² L. Cour Permanente de justice internationale, comité consultatif des juristes, Procès-verbaux des séances du comité 16 juin, 24 juillet avec annexes 3. vol. Haye 1920. Továbbá Scott: The project of a Perm. Court of intern. justice and resolutions of the advisory committee of jurists, Washington 1920.

³ A bizottság figyelembevette az 1907-iki hágai tanácskozások jegyzőkönyvét, a semleges államok 1920-iki hágai konferenciájának, továbbá a német és osztrák béke-delegációknak javaslatait.

A semlegesek terve szerint a bírákat a Közgyűlés választotta volna, az obiigatórium pedig a nemzetközi vitáknak bizonyos csoportjára nézve lett volna megvalósítandó.

Az osztrák és német békejavaslatok figyelembevétele Clemenceau 1919 május 22-iki jegyzékén alapult, amelyben Clemenceau megígérte Németországnak, hogy a nemzetközi bíróság végleges megszervezésénél a német javaslat szempontjait figyelembe fogják venni. Hasonló ígéretet tartalmazott az osztrák béke-delegációhoz intézett 1919 július 18-iki válaszjegyzék. Az osztrák jegyzéket Lammasch készítette. A magyar béke-delegáció 1920 február 12-iki jegyzékében sürgette az Állandó Nemzetközi Bíróság mielőbbi felállítását. Konkrét javaslatait azonban későbbi időre tartotta fenn.

Az Állandó Bíróság felállításával kapcsolatban még a hágai konferenciák idejéből két probléma várt megoldásra:¹ a *Bíróság szervezetének* és az *Obligatorium* megvalósításának kérdése. A jogászbizottság mindkét irányban állást foglalt, a Népszövetség azonban csakis az első kérdésre vonatkozó javaslatot tette magáévé.

Ami mindenekelőtt a Bíróság szervezetének kérdését illeti, a bizottság tervezete a Nagyhatalmak igényeit és a kis államok követelte egyenlőségi elvet olyképp egyeztetette össze, hogy a bírói kart a Tanács és a Közgyűlés együttesen választja meg. A jelölést a hágai Választott Bíróság (Cour permanente d'Arbitrage) nemzeti csoportjai végzik, amelyek-

¹ A nemzetközi bíraskodás történeti előzményeinek részletes ismertetése e munka kereteit meghaladván, utalunk *Magyary*: A Nemzetközi bíraskodás, Budapest 1918, című klasszikus munkájára. E helyütt csak röviden összegezzük azon nehézségeket, amelyeken a nemzetközi bíraskodás két alapproblémája a bírói testület összeállításának és az obligatoriumnak kérdése a háború előtt fennakadt.

A *bíróság szervezetének* kérdését az 1899-iki első hágai konferencia ideiglenesen akképp rendezte, hogy az egyes államok által előzetesen benevezett jelöltek listájából a bírákat a felek esetről-esetre közösen választották meg. A második hágai békekonferenciának azon kísérlete, hogy a fenti rendszer helyett valóban állandó bíróságot állítson fel, megghiúsult azon nehézségen, hogy a nagyhatalmak mindegyike saját részére követelte a 17 bírói állás közül legalább is egynek betöltését, a megmaradó állások megoszlása felett pedig a többi állam megegyezni nem tudott.

Az *obligatoriumot* illetőleg elsősorban a jogi és nem jogi kérdések elhatárolása okozott nehézséget. Általános volt a jogi meggyőződés, hogy azon kérdésekre nézve, amelyek az államok legfőbb élet- és becsületbeli érdekeit érintik, a végső döntést egyik állam sem adhatja ki kezéből. Sőt az orosz cárnak azon kísérlete, hogy legalább is a vitás ügyeknek egy részére, amelyek tisztán jogi jellegűek, mondassék ki az obligatorium, megghiúsult Németország ellenállásán. Az Egyesült-Államokban a kötelező nemzetközi bíraskodás ennek ellenére utat tört magának és Bryan amerikai államtitkár egymásután köti meg az obligatoriumot tartalmazó nemzetközi szerződéseket, kezdetben csak jogi jellegű vitákra, később 1914 után egyéb vitás kérdésekre vonatkozólag is.

ben minden állam képviselve van.¹ Mindegyik nemzeti csoport négy jelöltet ajánlhat, ezek közül azonban csak kettőt a saját honfitársai közül. A nemzeti csoportok jelöltjeiből a Népszövetség titkársága betűrendes jegyzéket készít. E listából választja meg a Tanács és a Közgyűlés az Állandó Bíróság 11 rendes és 4 póttagját. A szavazás külön történik úgy a Tanácsban, mint a Közgyűlésben és azon jelöltek választatnak meg, akikre a Tanácsban és a Közgyűlésen együttevén a legtöbb szavazat esett.² Az államok jogegyenlősége kifejezésre jut a jelölésekben és azáltal, hogy a szavazásban a Közgyűlés valamennyi tagja részt vesz. A nagyhatalmak befolyása pedig azáltal érvényesül, hogy úgy a Tanácsban, mint pedig a Közgyűlésen is szavaznak, tehát két szavazattal bírnak. Biztosítva van továbbá a nagyhatalmak érvényesülése azon rendelkezéssel is, hogy az Állandó Bíróság statútumának 9. §. szerint a bírói kar összeállításánál szem előtt tartandó, hogy a megválasztandó személye által az emberi civilizáció főbb alakulatai és a főbb jogi rendszerek képviselve legyenek.³

Javaslatot tett a jogászbizottság az *Obligatorium* megvalósítására is.⁴ A javaslat ezen részét azonban a Tanács elutasította s mindössze azon rendelkezést vette fel az Állandó Bíróság statútumába (36. §. 2. p.), hogy amennyiben valamely állam kívánja, a felállítási jegyzőkönyvhöz csatolt külön nyilatkozat aláírásával a nemzetközi bíraskodást' bizonyos kérdésekre nézve kötelezővé tehető.

Miután fenti változtatásokkal az Állandó Bíróság terve-

¹ Azon államok részére, amelyek nem voltak tagjai a hágai konferenciának (Brit gyarmatok, Lengyelország, Albánia stb.), ezen célból külön jelölőbizottságok szerveztettek.

² Az Állandó Bíróság felállításának és szervezetének bővebb ismertetését l. *Magyary Géza* «Die internationale Schiedsgerichtbarkeit im Völkerbunde» 102. kk. o.

³ . . . the whole body also should represent the main forms of civilisation and the principal legal systems of the world».

⁴ Az *Obligatorium* kérdésére vonatkozólag l. bővebben «A nemzetközi viták bírósági eljárás útján való elintézése» c. fejezet fejtegetését 225. old.

zetét a Tanács jóváhagyta, fontos alkotmányjogi kérdés várt még megoldásra, nevezetesen, hogy a 14. cikk azon kitétele: «a Tanács a felállítandó Bíróság tervezetét a Szövetség tagjai elé terjeszti», úgy értendő-e, hogy a jóváhagyásra a Közgyűlés vagy pedig az egyes kormányok illetékesek. Más szóval, hogy a Közgyűlés jóváhagyásával az Állandó Bíróság jogérvényesen megalakítható-e, vagy szükséges ahhoz az egyes tagállamok ratifikációja is.

A kérdés azon alkotmányjogi problémával kapcsolatban bír érdeklél, hogy a Közgyűlésen a delegátusok által elfogadott határozatok kötelezik-e elvben a kiküldő államokat vagy nem. Erre vonatkozólag alapvetőnek fogadjuk el Politis találó megállapítását, hogy a *Közgyűlés egyhangú határozatai kétségtelenül közvetlen kötelezik a tagállamokat, de természetesen csakis az E. O.-ban megállapított hatáskör elvi keretén belül.* (I. Ass. C. I. 300 oldal) Minthogy azonban a 14. cikkben éppen e hatáskör kérdése kellően tisztázva nincs, a Közgyűlés úgy döntött, hogy az Állandó Bíróság felállításáról szóló jegyzőkönyv az egyes államok ratifikációja alá terjesztendő ^x és az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezete csak akkor emelkedik jogerőre, ha a ratifikációknak legalább is fele beérkezett. (I. Ass. 436. oldal.) ²

A Közgyűlés 1920 dec. 13-ikán hagyta jóvá az Állandó Bíróság felállításának tervezetét, miután pedig az államok nagyobb része a jegyzőkönyvet a következő év folyamán ratifikálta, az Állandó Bíróság 1922 februárjában Hágában megalakult. 1922 február 15-én tartotta a Bíróság megnyitó ülését, majd megalakította eljárási szabályzatát.

¹ Helytelenítik *Schücking—Wehberg* i. m. 563. oldal. Szerintük az E. O. szándéka nem lehetett az, hogy a tervezet minden egyes tagállamnak külön megküldessék, mert ez a megegyezést túlságosan megnehezítette volna. A 14. cikk fenti kitétele alatt csakis az összes államok konferenciája érthető, már pedig a Közgyűlés erre alkalmasabb, mint külön konferencia.

² Jogi szempontból figyelmet érdemel, hogy a statútum érvényéhez nem kívántatott meg az összes tagok ratifikációja, hanem csakis a tagállamok többségének ratifikációja. (V. ö. *Magvary* 103. o.)

Az Állandó Nemzetközi Bíróság jogállását ezek alapján három jogforrás szabályozza:

1. Az E. O 13. és 14. cikkei.

2. A jogászbizottság által kidolgozott és a Tanács, valamint a Közgyűlés által elfogadott *szabályzata* (statútum), amelyet az államok többsége ratifikált (Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale).

3. Az Állandó Bíróság *ügyrendje*, amely a statútum 30-ik cikke alapján az Állandó Bíróság saját hatáskörében állapított meg (Règlement de la Cour, adopté par la Cour le 24 Mars 1924).

Az új népszövetségi Állandó Bíróság mellett egyébként az 1899-iki hágai egyezményvel felállított *Cour Permanente d'Arbitrage* is fennmarad. A szorosan vett jogi tartalmú viták ugyan természetszerűleg inkább az új bíróság hatáskörébe mennek át. Megmarad azonban a hágai Választott Bíróság párhuzamos illetékessége a politikai természetű vitákra, amelyek szempontjából az E. O. teljes szabadságot enged az államoknak, vájjon azokat a Választott vagy az Állandó Bíróság vagy pedig a Népszövetségi Tanács ítélete alá kívánják-e bocsátani. Minthogy pedig a hágai döntőbírói fórum összeállításában az érdekelt állam a bírói tagoknak majdnem felét maga nevezheti ki, a hágai Választott Bíróság bizonyos esetekben jogi természetű vitákban is az Állandó Bíróságnál előnyösebb lehet. Végül a hágai Cour Permanente d'Arbitrage további fenntartására szükség van azért is, mert mint láttuk, az Állandó Nemzetközi Bíróság tagjait a hágai Választott Bíróság jelöli. Ezáltal bizonyos érintkezési pont jött létre a háború előtti fejlődés és a népszövetségi bíráskodás közt.¹

¹ «Es ist ein unvergängliches Verdienst des Haager Juristenkomitees, bei der Schaffung des ständigen internationalen Gerichtshofes an die Gerichtsorganisation des Haager Friedensabkommens angeknüpft zu haben. Dass dies nicht ganz gelingen konnte, ändert nichts an der Tatsache, dass die massgebendsten Vertreter des internationalen Rechts kurz nach einem katastrophalen Rückfall richtig erkannt haben, dass man eine dauernde internationale Friedensordnung nur auf den Grundlagen der Haager Friedensabkommen fortbilden könne.» *Magvary* i. m. 110. o.

Statútumának 35. cikk 2. pontja szerint az Állandó Nemzetközi Bíróság nyitva áll nem tag államok részére is, a Tanács által megállapítandó feltételek mellett. A Népszövetségi Tanács 1922 május 17-iki határozata szerint a feltétel abban áll, hogy a bírósághoz forduló nem tag államok nyilatkozatot kötelesek leadni, amelyben elfogadják a Bíróságnak az E. O.-ban, a statútumban és a reglementben megállapított szabályzatát és kötelezik magukat, hogy döntésének magukat alávetik és az ítéletben megnyugvó állam ellen háborút nem viselnek.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság további feladata abban áll, hogy a 14. cikk 2. bek. értelmében a Népszövetségi Tanács részére jogi szakvéleménnyel szolgál. Ezen rendelkezés igen jelentős. Minthogy ugyanis a Tanács előtti vitás eljárás a felek egyikének megkeresése alapján is megindul, az Állandó Bíróság jogi véleményei kiindulását jelenthetik az általános Obligatorium felé való további jogfejlődésnek. A Bíróság illetékeségét elfogadni vonakodó, de ellenfele által a Tanács elé idézhető állam vitája ily módon közvetve kerülhet az Állandó Bíróság elé olyképp, hogy a Tanács erre vonatkozólag annak szakvéleményét kikéri. Sajnos, a fentvázolt evolúció bekövetkezésére a Tanács eddigi gyakorlata vérmes reményeket nem nyújt.¹

Az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetének részletesebb ismertetése a jelenlegi munka kereteit meghaladja. L. erre vonatkozólag bővebben Magyary többször idézett klasszikus monográfiáját.

¹ Az Állandó Nemzetközi Bíróság véleményező hatásköre az angol alkotmányfejlődésre vezethető vissza. A legmagasabb angol bírói testület, a koronatanács jogi bizottsága (Judicial Committee of the Privy Council) a korona által hivatalosan elé utalt vitás esetekre vonatkozólag jogi véleménnyel szolgál. (*Pollock* i. m. 148. old.) Figyelemreméltó, hogy ezzel szemben az amerikai jogfejlődés a bíróságoknak közigazgatási hatóságok részére való véleményező hatáskörét ellenzi és az alkotmányban kifejezetten eléjük utalt esetek kivételével az amerikai bíróságok visszautasítják a véleményezést.

7. §. A titkárság.

A titkárság a Népszövetség főszerveinek segítő és végrehajtó orgánuma. A Népszövetség ügykezelésének központja, amely megszakítás nélküli tevékenységet fejt ki. A Népszövetség időnként összeülő tanácskozó testületeinek működése rajta keresztül rögződik meg és leli meg folytonosságát.

E mellett a titkárság a Népszövetség egyes szerveinek természetes összekötő kapcsa. A titkárság közvetíti az érintkezést egyrészt a Közgyűlés és a Tanács közt, másrészt a Szövetség és az egyes tagállamok közt. «A link between the two bodies (Council and Assembly) is supplied by the permanent secretariat, the new international civil service.»

Nem alaptalanul hasonlítja az angol hivatalos kommentár a titkárságot nemzetközi minisztériumhoz. Személyzete több mint 300 tagból áll, átlagos költségvetése 25 millió. Elén áll a főtitkár, akinek munkaköre a Népszövetség minden életnyilvánulására kiterjed. Itt csak a legfontosabb hatáskörét emeljük ki:

1. A főtitkár a népszövetségi titkárság vezetője. E minőségében reá hárul a titkárság személyzetének kinevezése. (8000 frank fizetésig teljes hatalommal, azon túl a Tanács hozzájárulásával.)

2. Hivatalból jegyzője a Közgyűlésnek. Ennek alapján:

a) A Közgyűlés rendkívüli egybehívására irányuló megkeresések hozzá címzendők. (Közgy. Ügyr. 1. §.)

b) Megállapítja a Közgyűlés napirendjét, a Tanács elnökének jóváhagyásával (4. §.).

c) Évi jelentést készít a titkárság működéséről és azon ügyekről, melyek a Közgyűlés döntését igénylik.

d) A Közgyűlés bármikor utasíthatja a titkárságot, hogy valamely tárgyalás alatt álló kérdéstről jelentést készítsen stb.

3. Hivatalból ügyvezető titkára a Tanácsnak. E minőségéből folyó jogai és kötelességei:

a) Az elnök utasítására ő hívja össze a Tanácsot. Hozzá

intézendők a Tanács rendkívüli összehívására irányuló indítványok.

b) Megállapítja a napirendet. (Tanácshatározat — tagállam indítványa vagy saját kezdeményezése alapján — az elnök jóváhagyása mellett.)

c) Jelentést készít a Tanácsnak a Tanács által előző ülésen tárgyalt ügyek állásáról.

d) Vezeti (esetleg helyettes által) a Tanács ülésének j egyzőköny veit.

4. Ha békét veszélyeztető nemzetközi viszályt hoznak tudomására, köteles mindent megtenni ahhoz, hogy a kérdés beható vizsgálát tárgyává tétessék. (Cov. 15. cikk 2. bek.)

5. Nyilvántartja és közzéteszi a Népszövetségnek bejelentett nemzetközi egyezményeket és szerződések.

6. Bizonyos intézkedésekre illetékes a Nemzetközi Állandó Bíróság.

7. valamint a Nemzetközi Munkaügyi Hivatallal kapcsolatban. (Vers. békeszerz. 398—399, 405, 406, 420 stb.)

8. A Népszövetség védnöksége alatt tartott nemzetközi konferenciák, pl. nemzetközi közlekedésügyi konferencia stb. levéltárait őrzi és a határozatok ratifikálását nyilvántartja stb.

A főtitkár ezen rendkívül sokoldalú feladatkörének megfelelően, a titkárság belső szervezete roppant terjedelmes és elágazó. Általában a Népszövetség minden egyes feladatkörének a titkárságon belül külön osztály felel meg.

Ezidőszerint a titkárság 12 ügyosztályra oszlik, melyek a következők:

1. A szűkebb értelemben vett *politikai osztály*. Vezetője Mantoux (francia). Feladata az E. O.-nyal közvetlenül összefüggő politikai kérdések tanulmányozása és előkészítése. (A Cov. 10., 11., 15., 16., 17. és 19. cikkeivel kapcsolatos ügyek.)

2. Népszövetségi *közigazgatási és kisebbségügyi osztály*. Vezetője Erich Colban (norvég). Ide tartoznak azon részben politikai, részben adminisztratív jellegű kérdések, amelyeknek intézését nem az E. O., hanem más nemzetközi szerződések (békeszerződések) ruháztak a Népszövetségre. Ilyenek a Saar-terület és Danzig adminisztrálása, kisebbségi ügyek stb.

3. *Jogi osztály.* Vezetője Van Hamel (holland). Az Egyes-ségokmány, valamint áttatában a nemzetközi jog értelmezése és továbbfejlesztése körül működik közre. (E. O. 18., 19., 21. cikkeivel kapcsolatos ügyek.)

4. *Leszerelési ügyosztály:* Attolico (olasz). Ezen osztály alá van rendelve az állandó és ideiglenes leszerelési bizottság titkársága. Foglalkozik a leszerelési kérdéssel összefüggő munkálatokkal.

5. *Mandátumügyi osztály:* V. Rappard (svájci). (Cov. 22. és 23. cikkei.)

6. *Hírszolgálati osztály:* Vezetője Commert (francia). Intézi a Népszövetséggel összefüggő sajtóügyeket és nemzetközi propagandát.

7. *Közgazdasági és pénzügyi osztály.* Vezetője Sir James Salter (angol). Ide tartoznak az összes pénzügyi és gazdasági természetű ügyek, különösen pedig a gazdasági bojkott (16. cikk) és a nemzetközi kereskedelmi viszonyok igazságos szabályozásának (23. e) pont) előkészítése.

8. *Közlekedésügyi és forgalmi osztály.* Vezetője Sir James Salter (angol).

9. *A Nemzetközi szellemi együttműködés és egyéb nemzetközi irodák osztálya.* Vezetője a helyettes főtitkár, Nitobe (japán). (E. O. 24. cikk.)

10. *Szociális ügyosztály:* (öpiumkereskedés és nőkereskedelem megakadályozására.) Mrs. Crowdy (angol) vezetése alatt.

11. *Közegészségügyi osztály* (Cov. 23. f.).

12. *Költségvetési osztály.*

A titkárság első vezetőjét *Sir Eric Drummondot* az E. O. függeléke jelöli meg. Utódjait a Közgyűlés többségének jóváhagyásával a Tanács fogja kinevezni. A főtitkár felelős úgy a Tanácsnak, mint a Közgyűlésnek.

Helyettes titkárok: Avenoll (francia), Attolico (olasz), Nitobé (japán) és Dufour-Feronce (német). Semleges államok képviselői is több vezetőálláshoz jutottak, ha tényleges befolyásuk kevés is. Ezzel szemben Magyarország képviselője a Népszövetség IV. Közgyűlésének 9-ik ülésén joggal

mutatott rá azon sérelemre, hogy a 300 tagból álló tisztviselői karban egyetlen magyar nincsen.¹

Bármely államhoz tartozzanak is azonban a titkárságtisztviselői, a Népszövetség eszméjéből következik, hogy azok nem az egyes államok, hanem a népszövetségi államközösségnek szolgálatában állanak és így az egyes nemzeti különérdekek felett álló nemzetközi szellemben (esprit international) kell munkálkodniuk.²

A Népszövetség kiváltságai. A Cov. 7-ik cikke szerint: «A Szövetség tagjainak képviselői és a Szövetség hivatalnokai a Szövetség ügyeinek ellátása alatt diplomáciai személyek kiváltságaiban és mentességében részesülnek. A Szövetségnek vagy hivatalnokainak, avagy az üléseken résztvevő képviselőknek használatában álló épületek és egyéb ingatlanok sértetetlenek.»

Diplomáciai előjogok kérdésében eszerint meg kell különböztetni 1. a tagállamoknak a Népszövetségben való képviselőit; 2. a Népszövetség megbízottjait. A két csoportbeli személyek közötti lényeges különbség, hogy előbbiek országaik érdekeit képviselik, utóbbiak a Népszövetségét.

1. A tagállamok Népszövetségi képviselői alatt a Közgűlés és a Tanács delegátusai értendők, továbbá a Népszövetség egyes nemzetközi bizottságaiba kiküldött személyiségek. Mindezeket a diplomáciai előjogok és mentességek csakis saját országukon kívül illetik meg.

2. A Népszövetségnek fenti privilégium szempontjából tekintetbe jövő alkalmazottai a főtitkár, a Saarvidéki és dan-

¹ A vezetőhatalmak túltengésének megszüntetésére egy elvi határozat kimondotta, hogy egyelőre angol és francia nemzetiségű új tisztviselők nem vehetők fel.

² «We are working out plans for a truly international Secretariat. Its members will have an international character of mind. They must divest themselves of national preconceptions. Its members are not to be appointed by or to be regarded as the representatives of their respective nations» Sir Eric Drummond 1919. márc. 30-iki nyilatkozata (id. *Kluyver* 279. O.). Ezzel szemben egyik francia kiküldött nem internacionális, hanem csak multinacionális szellemet követelt. (II. Közgűlés október 1. ülés jegyzőkönyve.)

zigi főbiztosok, egyes esetekben kiküldött vizsgálóbiztosok (kisebbségi védelem terén). Ezek a Népszövetség funkcionáriusai és a diplomáciai előjogokra saját államukkal szemben is igényük van. (Schücking—Wehberg 383. oldal.)

A népszövetségi személyek diplomáciai jogállásának kérdése még nincs teljesen tisztázva. Nevezetesen vitás, a diplomáciai immunitás és előjogok teljessége a Népszövetség tisztviselői közül kiket illet meg? Rougier szerint csak a vezértitkárt és helyettesét. Schücking—Wehberg szerint megilleti az összes magasabb tisztviselőket. (I. m. 384. oldal.)

A titkárság tagjainak jelenlegi nemzetközi jogállására nézve egyébként alapvető azon egyezmény, amelyet a diplomáciai előjogok értelmezése tárgyában a svájci kormány a Népszövetséggel kötött. Ezen szabályozás alapelve, hogy a titkársági személyzetet ugyanazon mentességek és kiváltságok illetik meg, mint a svájci Szövetségi-tanács mellett akkreditált diplomáciai képviselőket.¹ Ennek alapján a személyzet két csoportra oszlik:

«*Personnel exterritorial*» a titkárság azon magasabb állású tagjai, akik rangjuk és ügykörüknél fogva a «közfunkcionárius» fogalmának felelnek meg és akiket megillet: *a)* személyi sérthetetlenség, *b)* exterritorialitás, *c)* polgári és büntető-bírósi eljárás alól való mentesség, *d)* adómentesség, *e)* bizonyos vámmentesség, *f)* diplomáciai vízumokra való igény, *g)* fenti előjogok a családtagokra is kiterjednek.

¹ Főlélegesen hangsúlyozni, hogy hiú próbálkozás volna a Népszövetség hivatalnokainak nemzetközi kiváltságaiból a Népszövetség világállam jellegére következtetni. Világosan kifejezésre jutott ez azon alkalommal, mikor arról volt szó, hogy a vezértitkár a titkárság tagjainak kiküldetések tartamára útleveleket állíthasson ki. Az I. Közgyűlés második bizottsága, amely elé a kérdés került, úgy döntött, hogy az útlevelkiadási jog szuverenitási aktus, a Népszövetség pedig nincs szuverén hatalom birtokában. Miért is a főtitkár csak igazolványokat állíthat ki alkalmazottainak, amelynek alapján az útleveleket az illető államok külügyi képviselői állítják ki, a többi államok pedig ingyen vízumban részesítik a Titkárság alkalmazottait. (I. Assemblée 555.)

A «*Personnel non exterritorial*» azaz irodai és technikai kezelőszemélyzet, előjogai korlátozottabbak: *a)* immunitás csak annyiban, amennyiben hivatalos minőségben járnak el, *b)* rendőri jelentkezés megkönnyítése, *c)* bizonyos adók (vagyonadóalóli mentesség és vámkönnyítések), *d)* hivatalos, de nem diplomáciai vízumra való jog.

A háború végén meglehetősen előrehaladt feminista mozgalom a népszövetségi alkotmányon is nyomot hagyott. A 7. cikk 4. bek. szerint a Szövetséggel kapcsolatos minden tisztség egyaránt betölthető férfivel vagy nővel. A titkárságnál a tisztviselőknek ezidőszertig fele nő, de inkább alsóbbfokú beosztásban. Csak a szociális ügyosztály élén áll nő. Fődelegátus eddig még nem volt nő, de mint társdelegátusok szerepeltek Anglia, Ausztrália, Svéd-, Norvégország és Dánia részéről.

A Népszövetség pénzügyi rendtartása. A Népszövetség pénzügyi kérdéseiről az E. O. eredetileg úgy rendelkezett, «a titkárság költségeit a Szövetség tagjai viselik abban az arányban, melyben az Egyetemes Postaegyesület nemzetközi irodájának költségeihez járulnak hozzá». (6. cikk 5. bekezdés.) Ezen rendelkezés elvi jelentőséggel bír, miután a Népszövetség tagállamainak *kollektív pénzügyi felelősségét* állapítja meg. A megosztás arányára vonatkozó rendelkezés azonban időközben elavult.

A Népszövetség költségvetési jogának, azaz arra vonatkozó rendtartásnak kidolgozása, hogy a tagállamok járulékaik rendeltetésüknek megfelelően használtassanak fel, a titkárságra maradt. Javaslati alapján a Közgyűlés 1922 szeptember 29-iki ülésén elfogadta és 1923 január 1-vel életbe léptette a Népszövetség pénzügyi rendtartását. (*Règlement concernant la Gestion des Finances de la Société des Nations.*) Ezen szabályozás a Népszövetség költségvetését a modern parlamenti budget jog szellemében rendezi.

A költségvetés előkészítő szerve a Tanács és a titkárság, illetve az autonóm szervezetek, ú. m. a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal és az Állandó Nemzetközi Bíróság vezetői, engedélyező szerve pedig a Közgyűlés. A Tanács és a Köz-

gyűlés közé a költségvetés technikai részleteinek kidolgozására külön szerv létesült, a Tanács által kinevezett «Commission de contrôle financière»,¹ amely mintegy a pénzügyminisztériumok költségvetési osztályának és az állami számvevőszékeknek megfelelő funkciót fejt ki.

A költségvetési előirányzatot a három pénzügyileg autonóm szerv vezetője állítja össze, ahonnan az a commission de contrôle elé kerül. Ezen bizottság az előirányzatot nem változtathatja meg, de saját észrevételeit külön jelentésben foglalja össze. Az ellenőrző-bizottság jelentéséhez úgy a Tanács, mint a vezértitkár észrevételeket tehet, amelyek alapján a pénzügyi-bizottság pótjelentést (Rapport supplémentaire) készít. Ennek kíséretében terjesztik az előirányzatot a Közgyűlés elé, amely azt feldolgozásra a 4-ik (pénzügyi) bizottságnak adja ki. A Közgyűlés pénzügyi-bizottságában a fenti három autonóm szerv megbízott által képviselteti magát.

A költségvetési előirányzat felett a Közgyűlés dönt. A Tanács pénzügyi prerogatívái ma már megszűntnek tekinthető. (Schücking-Wehberg i. m. 367. old.) A Tanács a Közgyűlésen le is szavazható, amennyiben egyes költségvetési tételokról van szó. Nevezetesen a Közgyűlés a Tanácsnak a pénzügyi előirányzathoz tett észrevételei ellenére is dönthet.

Kérdés, vajjon a költségvetés jóváhagyásához a Közgyűlés egyhangú vagy szótöbbséges határozata szükséges-e és hogy utóbbi esetben van-e a budgetnek az ellene szavazó tagállamok szempontjából kötelező ereje? A pénzügyi rendtartás e kérdést nyitva hagyja. Elvi döntés céljából a Közgyűlés a Tanácshoz fordult, mely 1923 január 29-iki ülésén kimondotta, hogy a budget elfogadásához egyhangúság kell. Részletes módosítások esetén a kérdés rendezését a Tanács a Közgyűlésre bízta. A Közgyűlés ügyrendje ennek alapján

¹ Öt tagú, a Tanács által három évre kinevezett bizottság a nem tanácstagállamok képviselőinek bevonásával.

akkép rendelkezik, hogy: 1. A pénzügyi bizottság által kidolgozott előirányzat egységes javaslatnak tekintendő, s ha az egyes tételekre nézve kifogások nem merülnek fel, en bloc megszavazandó. 2. Ha egyes tételek ellen merülnek fel kifogások, ezen tételek az általános előirányzathoz kihagyandók és a költségvetés ily módon megmaradó részét egyhangúan kell megszavazni. 3. Ezután a kifogásolt tételeket külön kell tárgyalás alá venni és ha megegyezés nem lehetséges, a következő tanácsülésre halasztani. 1924 óta a gyakorlat az, hogy a budget általános részét egyhangúan, a kifogásolt részeket pedig szótöbbséggel fogadja el a Közgyűlés. Utóbbi tételekre vitás, vajjon az ellene szavazó államokra kötelezők-e, sőt elvileg kétséges lehet, hogy vajjon maguk a megszavazó államok is szótöbbséges határozat által jogilag kötve vannak-e? A népszövetségi alkotmány általános szelleméből következik, hogy míg erre vonatkozó végleges rendelkezést a Közgyűlés egyhangúan el nem határoz, nemzetközi kötelezettség a szótöbbséggel elfogadott tételből nem származhatik. (Egyezően Schücking-Wehberg i. m. 369. old.)

A megszavazott költségvetés alapján az egyes tagállamokra eső járulékok behajtásával a Népszövetségnek végrehajtási eszköz rendelkezésre nem áll. A pénzügyi rendtartás 22. §-a tervbevette ugyan a be nem fizetett összegek után késedelmi kamat felszámítását, de a Közgyűlés ezen rendelkezést is törölte, mert az államok szuverenitásával nem találta összeegyeztetőnek. A kérdés annál fogva gyakorlati, minthogy az államok járulékaik befizetésével igen késedelmek.

A Népszövetség költségeinek elosztására vonatkozólag az E. O. rendelkezése nem bizonyult keresztülvihetőnek, minthogy a világposta-egyezmény kulcsának alkalmazása egyes államokat aránytalanul megterhelt volna. Azért a második Közgyűlés 1921 október 2-án elhatározta az E. O. oly irányú módosítását, hogy a költségek megosztási kulcsa a Közgyűlés által állapítandó meg. Az amendement 1924 augusztus 13-án emelkedett jogerőre. A jelenlegi eljárás abban

áll, hogy az évi összkiadás alapján bizonyos általános egység részt határoznak meg és ezen egység rész az egyes államok jelentőségéhez képest megállapított szorzószámmal megszorozandó.¹

8. §. Egyéb szervek.

A Népszövetség technikai szervezete. A Népszövetség nemzetközi gazdasági, közlekedésügyi és szociális működésére e munka keretén belül nem terjeszkedünk ki, azért a fenti feladatok elvégzésére szolgáló szervezetet csak nagy vonásokban ismertetjük, amennyiben az a Népszövetség általános szervezetének kiegészítő részét alkotja.

A Népszövetség különböző nemzetközi munkafeladatainak ellátására létesített szervezet az *organisation technique* fogalmában testesül meg. Az *organisation technique* lényege bizonyos állandó gépezet megalakítása, amelynek feladata az illető nemzetközi szakkérdéseknek az egyes államokkal való letárgyalását előkészíteni, lebonyolítani és nyilvántartani. Az *organisation technique* rendszeren hármass gépezetből áll: konferencia, bizottság és titkárság.

A munkaszervezet *konferenciája* valamennyi állam kiküldötteinek gyűlése, amely meghatározott időközökben ülészik. A *bizottság* (*commission consulative*) a konferencia által kiküldött szűkebbkörű választmány. A *titkárságot* az E. O. értelmében a Népszövetség titkársága köteles minden munkaszervezet mellé kirendelni.

¹ A legutóbb 1927. évre megállapított egység rész az évi költségvetés 937-ik része. A hozzájárulási kulcs Magyarország részére 8, Nagy-Britannia 88, Brit-India 65, Ausztrália 26, Kanada 35, Franciaország 78, Olaszország 61, Japán 61, Csehszlovákia 35, Románia 31, Szerbia 26, Albánia 1.

A Népszövetség 1927. évi költségvetése 22 millió 930,633 aranyfrankot tesz ki, amelyből Magyarországra évi 8 egység rész (à 24,472.39 aranyfrank), vagyis 195,779.15 aranyfrank esik.

Az organisation technique alkotmányjogi állására vonatkozólag alapelv, hogy az kizárólag véleményező szerv, határozatai csakis az államok hozzájárulása után lesznek kötelezők. A Népszövetségen belül az organisation technique bizonyos autonómiával rendelkezik. Megállapítja üléseit, napi-rendjét és szabadon tanácskozhatik. Kifelé azonban a egyes államokkal való érintkezésben a technikai szervezet a Tanács joghatósága alatt áll. Az egyes államokhoz intézett minden megkeresés a Tanács jóváhagyására szorul.

Az eddig megalakult legfontosabb nemzetközi munkaszervezetek a következők:

1. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. (Bureau International du Travail)¹

2. A nemzetközi közlekedésügyi és forgalmi szervezet. (Organisation des Communications et du Transit).

3. A gazdasági és pénzügyi szervezet. (Comité provisoire technique, économique et financière)

4. Nemzetközi egészségügyi szervezet. (Organisation de l'Hygiène)

5. A nemzetközi szellemi együttműködés szervezete (Organisation de la Coopération intellectuelle internationale)

Egyes szakkérdések véleményezésére alakult bizottságok:

1. Az ópium-bizottság (1920); a nő- és gyermekkereskedelem elhárítására alakult bizottság (1921), valamint a rabszolgai-bizottság (1924).

A népszövetségi közigazgatás szervei. A békeszerződések, valamint egyéb nemzetközi szerződések a Népszövetségre különböző nemzetközi közigazgatási feladatokat is ruháznak. Ezen feladatokat ellátó szervek, az ú. n. népszövetségi biztosságok valóságos nemzetközi kormányzati közegek, amelyek saját hatáskörükben önállóan intézkednek, azonban a Népszövetségnek és pedig úgy a Tanácsnak, mint a Közgyűlésnek felelősséggel tartoznak.

A békeszerződések alapján jelentős autonómiával bír.

A népszövetségi biztosságok a következők:

1. a Népszövetség legfőbb igazgatása alatt álló Saar-vidék kormánybiztossága;
2. a danzigi főbiztos;
3. Magyarország és Ausztria pénzügyi újjászervezésével kapcsolatban kiküldött népszövetségi főbiztosok;
4. a hadifoglyok és orosz menekültek ügyében kirendelt népszövetségi főbiztos stb.

A NÉPSZÖVETSÉG POLITIKAI FELADATAI.

VI. FEJEZET.

AZ ÁLTALÁNOS LESZEEELÉS.

(E. O. 8. cikk.)

Irodalom. Prof. Noel Baker: The Geneva Protocol (King), London. 1925. Disarmament London (Hogarth Press), 1926. — *I. W. Wheeler-Bennett:* Information on the reduction of armaments, London (Allen & Unwin), 1926. — *David Hunter Miller:* The Geneva Protocol (Mac Millan) 1925. — *Kellor Frances and Hatvány Antónia:* The Geneva Protocol and why America should not adopt it, New York 1924. — *Mendelsohn Bartholdy:* Pakt und Protocoll. Stuttgart, 1924. — *Sibert Marcel:* La question de la garantie et de la réduction des armements terrestres à la IV. e. Ass. de la Société des Nations; le projet de traité d'assistance mutuelle, Paris, 1925. — *Schiicking W.:* Das Genfer Protokoll. (Frankfurt a/Main, 1924.) — *A. I. Toynbee:* Survey of International Affairs, New-York, 1925. 36—54. o. — *Roth Williams:* The League, the Protocol and the Empire, London. (Allen & Unwin.) — *Sir John T. Williams K. Ö. C. B. E.:* The Geneva Protocol of 1924, London. — *Búza László:* A biztonság kérdése és a locarnói egyezmény. Magyar Jogi Szemle 1926.— Commission temporaire mixte des armements, rapports 1921—1924. Arbitration, security and reduction of armaments: extracts from the debates of the first Assembly, including those of the first and third committees: raports and resolutions adopted by the Assembly and the Council (angolu és franciául), Genf, 1924—1925. La Société des nations et la réduction armements, publié par la section d'information de la Société des nations, Genève, 1928.

A) Az Egyességokmány szabályozása.

Az Egyességokmány a Népszövetség feladatai közül első helyen a fegyverkezések csökkentését tárgyalja. A lefegyverkezés kérdése a Népszövetség céljával a legszorosabban

összefügg. A győző hatalmak háborús propagandájának lehangosabb jelszava a militarizmus megszüntetése volt. A leszerelés kérdése ott szerepelt már a Fabianusok tervzetében, a Smuts-tervezetben stb. Wilson követelte valamennyi állam véderejének oly mértékre való korlátozását, amennyi a belső rend fenntartására szükséges. (4. §.) A Wilson-féle 14 pont pedig közvetve a nemzetközi jognak tényezője lett azáltal, hogy a német fegyverszüneti egyezmény azokat a békeszerződés alapjául jelölte meg.

De nemcsak általános elvekből és közvetve, a fegyverszüneti kikötésből, hanem magukból a békeszerződésekből is következik a győző hatalmak leszerelési kötelezettsége. A békeszerződések ugyanis az általános leszerelést a központi hatalmak lefegyverzésével kapcsolatba hozzák, amikor megállapítják, hogy a legyőzöttek lefegyverzésének célja, «hogy ezáltal az összes nemzetek fegyverkezésének általános korlátozása előkészíthető legyen». (Trianoni békeszerződés V. rész.) Mindezekből következik, hogy a fegyverkezések csökkentése az aláíró hatalmaknak nemcsak erkölcsi, de nemzetközi jogon alapuló kötelezettségét jelenti.

Az Egyességokmány 8. cikke ezen kötelezettség megvalósítását célozza, midőn kimondja, hogy

«a Szövetség tagjai elismerik, hogy a béke fenntartása megköveteli a nemzetek fegyverkezésének csökkentését, addig a legalacsonyabb fokig, amely az állam biztonságával és nemzetközi kötelezettségeknek közös eljárás útján megvalósítandó kikényszerítésével még összeegyeztethető.

A Tanács a kérdéses csökkentésnek terveit minden állam földrajzi fekvésének és különös körülményeinek figyelembevételével elkészíti a végből, hogy a különféle kormányok ezeket a terveket megvizsgálhassák és megfelelően intézkedhessenek.

Az említett terveket legalább 10 évenként újabb vizsgálatnak és ha szükséges, módosításnak kell alávetni.

Ha ezeket a terveket a különféle kormányok elfogadták, az ekként megállapított fegyverkezési korlátozást a Tanács hozzájárulása nélkül nem szabad túllépni.

Eszerint az Egyességokmány nem állapítja meg közvetlenül az egyes államok lefegyverkezésének mértékét, hanem csakis az általános elvet mondja ki és az eljárási szabályokat állapítja meg, amelyek szerint a leszerelés keresztülvitele megvalósítandó.^x

A leszerelés ennél fogva a tagállamok általános elvi kötelesege, a fegyverkezések minimumának meghatározása azonban az egyes államok hozzájárulásától függ. A Népszövetség és illetve a Tanács hatásköre mindössze a fegyverkezési tervet előkészítésére terjed ki. Az egyes államoknak azonban joga van

¹ A leszerelési kérdésnek fenti szabályozásával ellentétes irányzat nyilvánult meg a békekonferencián a francia delegáció részéről. A francia népszövetségi tervet, mint ismeretes, a fősúlyt a népszövetségi szankciókra helyezi, és a közös szankció keresztülvételére javaslatának központjába egy állandó katonai szervet, mintegy nemzetközi vezérkart állított be. Ezen vezérkar feladata a népszövetség közös karhatalom megszervezése és akciójának előkészítése. Ezzel kapcsolatban az egyes államok fegyverkezését oly mértékben kívánja leszállítani, hogy a közös fegyveres hatalom túlsúlya minden egyes állammal szemben biztosítva legyen. A leszerelés tehát csak másodrangú momentum. A francia delegáció a békekonferencián a 8. cikknek következő megfogalmazását javasolta:

Art. 8. «Les hautes puissances contractantes, résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et leurs programmes militaires et navals, ainsi que des conditions de leurs industrie susceptibles de s'adopter à la guerre, institueront une commission chargée des constatations nécessaires.

Art. 9. Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux hautes puissances contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence.

A népszövetségi vezérkar eszméjét az angol kormány kereken elvetette azon indoklással, hogy:

«The function of a General Staff is preparation for war, and the latter requires the envisagement of a definite enemy. It would plainly be impossible for British officers to take part in concerting plans, however hypothetical, against their own country, with any semblance of reality.» (Angol hivatalos kommentár.)

Ugyancsak elutasították a katonai ellenőrzés gondolatát azzal, hogy az állami szuverenitással ellenkezik. Megtartották azonban annak ellenére a legyőzött államokkal szemben.

a tervezetet el vagy el nem fogadni.¹ A lefegyverkezési kötelezettségnek szankciója nincs, egyetlen öre a nemzetek közvéleménye.²

Fenti általános tétel azonban csakis a Népszövetség eredeti tagjaira áll. Az utóbb csatlakozó államok ugyanis az E. O. 1. cikk 2. pontja értelmében a felvétel előfeltételekép kénytelenek magukat a Népszövetség fegyverkezési előírásainak alávetni. Ezekre nézve tehát a Népszövetség fegyverkezési rendjének elfogadása kötelező, míg a többi államok szuverenitása csak annyiban van korlátolva, hogy általában elismerték az Egyességokmányban fegyverkezések csökkentésének szükségét, de ennek adott mértékét illetőleg megkötve nincsenek.

A Tanács ajánlása alapján egyszer elvállalt fegyverkezési rend betartása kötelezővé válik és a Tanács hozzájárulása nélkül egyoldalúlag meg nem változtatható. Következik ez a dolog természetéből. Mert az egyes államok fegyverkezése egymással szorosan összefügg, úgy hogy az egyezménynek egy tag által való be nem tartása az egyensúlyt felborítaná. *A fegyverkezések csökkentésének keresztülvitele után tehát az eredeti tagállamokat a Népszövetség fegyverkezési rendje éppúgy megköti, mint az utóbb belépett államokat.*

A lefegyverzés népszövetségi szabályozásával kapcsolatban három kérdés igényel közelebbi vizsgálatot: a leszerelés elvi határa, a lefegyverzési eljárás (alaki) és a lefegyverzés tartalmi szabályozása.

1. A leszerelés elvi határa. A 8. cikk a lefegyverzés mértékéül három általános szempontot állít fel. Ezek *a)* a nemzeti biztonság; *b)* a szövetségi közös kényszerítő

¹ «There is no dictation by the Council or anyone else as to the size of the national forces ...» *Pollock* i. m. 118. «Chaque Gouvernement reste libre d'accepter ou de refuser, sans aucune menace de sanction, le plan de réduction proposé par le conseil.» (*Léon Bourgeois.*)

² *Brunei* i. m. 221.: «Le Conseil n'a aucun pouvoir de s'immiscer dans la question des armements nationaux, et si ses recommandations ne sont pas suivies d'effets, aucune sanction n'est prévue, sauf l'appel à l'opinion publique.»

rendsabályok; c) az egyes államok földrajzi fekvése és különleges körülményei.

Ezen ismérvek a megoldást inkább hátráltatják, mint elősegítik. A *nemzeti biztonság* igen nehezen mérlegelhető tényező. Wilson eredeti javaslatában nem is nemzeti, hanem belső biztonság szerepelt a leszerelés fokmérője gyanánt. A «nemzeti biztonság» kikötése a békekonferencián vétetett fel. Hogy mennyire alkalmas önkényes értelmezésre, mutatja az egyes kormányoknak a Népszövetség körkérdésére befutott válasza, amely szerint az államok nagy többsége nemzeti biztonságával egyáltalán nem látja összeférhetőnek a fegyverzések csökkentését. (Lásd alább.)

A «*földrajzi és különleges körülményekre*» vonatkozólag elfogadott fenntartás francia befolyásra vezethető vissza. Léon Bourgois a békekonferencia február 1-i ülésén ahhoz a következő magyarázatot fűzte: «Franciaország, Belgium, Szerbia, Lengyelország és Csehszlovákország különös veszélyeknek vannak kitéve (?) és épp ezért kell, hogy azon joggal birjanak, hogy nagyobb fegyverkezést tarthassanak fenn». (!)

Végül kiszámíthatatlan tényező a közös *kényszerrend-szabályokban* való közreműködés is. miután ennek mértéke attól függ. hogy adott esetben a Népszövetség mely állam vagy államcsoportok ellen lép fel. Semmiesetre sem lehet azonban a fenti ismérvet úgy magyarázni, mintha annak alapján a Népszövetség egy bizonyos haderő tartását tagjaira nézve kötelezővé tenné, vagy előírná.¹ Ezen gondolat az Egyeségokmány angol elgondolásával teljesen ellentétes. A Népszövetség egyik főfeladata a fegyverkezés korlátozása és a háborúk megelőzése lévén, rendeltetésével ellenkeznek, ha bármely államot is a fegyverkezések növelésére

¹ Norvégiában és Dániában a fenti beállítást a Népszövetség elleni propaganda kihasználta, A norvég parlamentnek erre vonatkozó átiratára Lord Robert Cecil kijelentette: «Undoubtedly it was never meant to put any member of the League the burden and duty to keep up military forces.» Lord Robert Cecil válasza kifejezi az angol álláspontot. L. *Kluyver*, Documents.

kötelezné. Kétségtelen, hogy a fenti kritérium a fegyverkezéseknek csakis felső és nem alsó határára vonatkozik.

2. A lefegyverzési eljárás. Az Egyességokmány szerint a fegyverkezések csökkenése a Tanács által kidolgozandó tervezet alapján történik. Az E. O. 9. cikke értelmében a Tanácsot fenti munkájában egy külön bizottság, az ú. n. «állandó katonai, tengerészeti és légügyi bizottság» támogatja. A leszerelési tervet a Tanácsnak egyhangúan kell elhatároznia az 5. cikk első bekezdése értelmében.

A Tanács által kidolgozott tervezet az egyes államok kormányai elé terjesztendő. Az E. O. itt kifejezetten egyes kormányokról («several Governments») beszél, nem merülhet tehát fel semmilyen kétség arra vonatkozólag, hogy a kidolgozandó tervezethez a Közgyűlés elfogadása nem elég, hanem ahhoz az egyes kormányok ratifikációja is szükséges.

A fegyverkezési program időtartama a Tanács leszerelési javaslatában állapítandó meg, külön rendelkezés híján azonban 10 év. Amennyiben 10 éven belül újabb tervezet nem jön létre, az államok szabadsága a Tanáccsal szemben ismét feléled, azaz éppúgy, mint az eredeti program elfogadásakor, hozzájárulásuk szükséges az újabb leszerelési tervezethez. (Schücking—Wehberg.)

3. A fegyverkezések csökkentésének anyagi oldalát az Egyességokmány közelebbről nem részletezi. A békeszerződés azon kitételéből azonban, hogy a legyőzöttek lefegyverzése a fegyverkezések általános korlátozását van hivatva lehetővé tenni, következik, hogy lényegileg az általános leszerelés is a békeszerződések leszerelési rendszerét kellene, hogy kövesse. E szerint tehát magában foglalja mind a katonai létszám leszállítását, mind pedig a hadifelszerelés csökkentését. A 8. cikk ezenkívül még két konkrét rendelkezést tartalmaz, amelyek a fegyverkezés csökkentésével összefüggnek. Nevezetesen:

«A Szövetség tagjai egyetértenek arra nézve, hogy lőszernek és hadianyagnak magánvállalatok részéről való gyártása súlyos ellenvetésekre ad okot. A Tanácsnak lesz kötelessége, hogy javaslatokat tegyen az ily gyártás-

ból származó káros következmények elhárítására, kellő figyelembe véve azoknak a szövetségi tagoknak szükségleteit is, amelyek a saját biztonságukra szükséges lőszernek és hadianyagnak gyártására nem képesek. A Szövetség tagjai köteleztek magukat, hogy kölcsönösen nyílt és kimerítő felvilágosítást adnak egymásnak fegyverkezésük mértékéről, tengeri és légi véderő-programjukról és hadi célokra alkalmas iparágaik helyzetéről.»

Az első rendelkezés nyilván a hadiipar és hadseregszállítás visszaélései ellen irányul, míg a katonai felvilágosítások kicserélése a nemzetek közötti kölcsönös bizalom előmozdítását szolgálja.¹

Végeredményben az E. O. 8. cikke a hatalmak katonai versengését volna hivatva megszüntetni, amire már az

¹ Magánosok által való hadianyaggyártás tárgyában az állandó fegyverkezési bizottság 1921 február 25-én memorandumot dolgozott ki, amelyben a gyakorlati keresztülvitel egyes kérdésével foglalkozott. Az ideiglenes fegyverkezési bizottság hasonló irányú munkálata alapján a II. Közgyűlés javasolta nemzetközi konferencia egybehívását (II. Ass. PL 652), amelyet azonban a Tanács korainak tartott. Időközben különböző memorandumok láttak napvilágot, amelyek főleg a hadianyag fogalmi elhatárolásával valamint az azzal összefüggő kereskedelemügyi és vámkérdésekkel foglalkoztak. 1922 szeptember 27-én a III. Közgyűlés újból sürgeti a fegyverkereskedelem és hadianyaggyártás ügyében nemzetközi konferencia összehívását, a IV. Közgyűlés pedig 1923 szeptember 29-iki határozatában utasítja az ideiglenes fegyverkezési bizottságot, hogy munkálatait folytassa és ellenőrzési rendszert dolgozzon ki magánvállalatok részéről való gyártás ellenőrzésére. A fegyverkezési hírszolgálatra vonatkozólag az 1. Közgyűlés 1920 december 11-iki határozatában elrendelte, hogy a népszövetségi titkárság e célra külön alosztályt szervezzen meg. Bourgeois felhasználta ez alkalmat, hogy a katonai ellenőrzés gondolatát újból szóba hozza, javaslatát azonban az állandó fegyverkezési bizottság szakvéleménye alapján elutasították. A Népszövetség titkárságának egy idevonatkozó irata (J. O. 1923 augusztus, 1032. o.) részletesen foglalkozik a hírszolgálat megszervezésével és többek között egy évkönyv kiadását javasolja, amely az egyes államok fegyverkezési statisztikáját tartalmazza. (Annuaire des Armements) Javaslatát a Tanács 1923 július 3-iki ülésében elfogadta, amit a Közgyűlés 1923 szeptember 29-iki ülésében jóváhagyott.

1899-iki első hágai békekonferencia is sikertelen kísérletet tett. A jelenlegi világhelyzetben azonban a leszerelési kérdés egészen másképp jelentkezik, mint a háború előtt. Hágában ugyanis a fegyverkezések korlátozása azért szenvedett kudarcot, mert egyik állam sem akarta megkezdeni a lefegyverzést előbb, mint szomszédja. Jelenleg azonban az államok egy része a békeszerződések következtében teljesen le van már szerelve, tehát a győzőknek egyoldalú fegyverkezését semmi sem igazolja.

De éppen azért a jelenlegi nemzetközi helyzet a világbéke szempontjából sokkal aggályosabb is. A kölcsönös fegyverkezés ugyanis egymást ellensúlyozza, az egyoldalú katonai túlerő ellenben a teljesen leszerelt szomszédokkal szemben az erőszakos kilengéseket szinte kihívja. A Népszövetség leszerelési ügyköre ezért világpolitikai fontosságú feladatot jelent. Lássuk, miként felelt meg a Népszövetség a feladatának a fennállása óta lefolyt nyolc évben.

B) A Népszövetség leszerelési politikája.

Első kísérletek. A békeszerződések aláírását követő első években a leszerelés kérdése szóhoz sem jutott. Az első kritika a Népszövetség tétlensége ellen a II. Közgyűlésen hangozott el az állandó katonai bizottság működésével kapcsolatban. A katonai bizottság azonban joggal mutatott rá arra, hogy a népszövetségi alkotmány szerint csak véleményező és nem kezdeményező szerv és a felelősséget a Tanácsra hárította. A Tanács erre a Közgyűléssel egyetértőleg polgári szakértőkből álló ideiglenes bizottság kiküldését határozta el a leszereléssel összefüggő kérdések tanulmányozására. Egyben elrendelte az egyes kormányokhoz körkérdés intézését aziránt, hogy mily álláspontra helyezkednek a fegyverkezés mértékének «a nemzetközi bizottság, geográfiai fekvés és nemzetközi kötelezettségeik» szerint való meghatározása szempontjából.

Az ideiglenes fegyverkezési bizottság mindenekelőtt a kérdés statisztikai tanulmányozását határozta el. Javaslat

alapján a II. Közgyűlés újabb köríveket szét küldött az 1913—1921. évi fegyverkezési statisztikák bekérésére, A beérkezett válaszokat «Dépenses budgétaires pour la Défense Nationale 1913 et 1920—21» címen a III. Közgyűlés elé terjesztették. Minthogy azonban a háborúelőtti adatokkal való összehasonlítást Franciaország (Hanotaux) sérelmesnek találta, a III. Közgyűlés határozatot hozott, hogy a statisztikai adatok gyűjtése csak a jelenlegi fegyverkezésekre szorítkozzék. Az ankét eredménye két kötetben tétetett közzé. «Enquête statistique sur les armements nationaux. Première partie: forces militaires navals, aériennes, en temps de paix. (A. 20., 1911.) Deuxième partie: dépenses budgétaires.» 1924 óta a fenti adatok az «Annuaire»-ben közöltek.¹

Az általános közhangulat sivársága és az addigi kísérletek meddősége arra bírta a leszerelési gondolat előharcosait, hogy legalább a meglevő fegyverkezések további fejlesztésének állják útját. Lange (Norvégia) már az I. Közgyűlésen kísérletet tett arra, hogy a Népszövetség az egyes államokra nyomást gyakoroljon abban az irányban, hogy a következő két éven belül fegyverkezéseiket ne szaporítsák. Franciaország (Bourgeois) ellenkezése alapján a Közgyűlés erre

¹ A Népszövetségnek egy másik kezdetleges kísérlete a mérges gázok háborús használatának korlátozására irányult. A kérdéssel az angol kormány képviselőjének kezdeményezésére már 1920-ban foglalkozott az állandó fegyverkezési bizottság, de az I. Közgyűlésig határozatra nem jutott. A második Közgyűlésen Lord Robert Cecil újból felvetette a gáztilalom kérdését. Javaslatára a szellemi együttműködés szervezetének bizottságát utasították, hogy a világ tudósaihoz körkérdést intézzen. A bizottság úgy találta, hogy tekintettel a tudósok nagy részének állami alkalmazására, a felhívásnak gyakorlati eredménye nem lehet. A III. Közgyűlés erre utasította a Tanácsot, ajánlja a Népszövetség tagjainak, hogy a washingtoni konferenciának a gáz és káros kémiai szerek tilalmára vonatkozó egyezményéhez csatlakozzanak. (III. Ass. Pl. 288. old.) A Tanács elhatározta, hogy a kérdést a washingtoni konferencia elvi határozatainak kiterjesztése ügyében egybehívandó speciális nemzetközi konferencia napirendjére tűzi.

vonatkozó határozat (resolution) hozatalától elállott, mindössze csak óhaj (voeu) formájában csatlakozott Lange javaslatához.¹ Az indítvány mellett szavazott 30 állam, ellene szavazott Franciaország, Románia és Lengyelország. A következő Közgyűlésig 33 állam állásfoglalása érkezett be. Kisebb-nagyobb kikötésekkel a Közgyűlés óhaját elfogadta 21 állam. Kereken elutasította Románia, Szerbia, Lengyelország és Franciaország.

A II. Közgyűlés 1921 október 1-én a fenti «óhajt» megújította és a beérkezett válaszokat közzétette. Mindezen rendszabályok a 8. cikk szempontjából csak másodrangú jelentőséggel bírnak.

Lord Esher és Lord Cecil tervei. Az E. O. leszerelési rendelkezéseinek megvalósítására az első lépés akkor történt meg, amikor a II. Közgyűlés a fenti óhajokkal kapcsolatban utasította az ideiglenes fegyverkezési bizottságot, hogy a fegyverkezések korlátozására előzetes szerződési tervezetet dolgozzon ki, egyben ezen bizottságba Lord Robert Cecil, Nittit és Mottát is beválasztotta. A bizottsághoz lord Esher indítványt nyújtott be, amely a fegyverkezések rendszerét egységes szempontok szerint olyképp kívánta szabályozni, hogy meghatározott szorzószámok alapján az egyes államok leszállított védereje állandó arányba hozassék. Olaszország képviselője (Imperiali marquis), a Tanácsban tiltakozott állandó arányszám megállapítása ellen, ami szerinte a leszerelési bizottság hatáskörének túllépését jelentené. Bourgeois csatlakozott Imperiali álláspontjához, míg Fischer (Anglia) a bizottságnak szabad kezet kívánt hagyni. Ezen előzmények után a fegyverkezési bizottság Lord Esher javaslatát elvetette azon indokolással, hogy a leszerelés mértéke az egyes országok különlegesen veszélyeztetett helyzetének figyelembevétele nélkül nem állapítható meg. (III. Ass. 3. c. 64—66. old., Ass. 274. old.)

Mint látható, a leszerelés eszméje, mely a Népszövetség

¹ Valamint néhány délamerikai állam, utóbbiak azonban csak azért, mert az óhaj alakjában való fogalmazást kévéseitek.

megalakításánál az angol gondolatvilágban vezető szerepet játszott, a Népszövetség felállítását követő években lassan-lassan háttérbe szorult. Az E. O. szerzőinek eredeti eszméi elhomályosultak és helyüket új irányító eszmék foglalták el. A leszerelésről és a háború megelőzéséről kevesebb szó folyik, a Népszövetség főcélja nem a béke, hanem a békeszerződések fenntartásában koncentrálódik. Az angol-szász elgondolást egy új szellemi légkör, a francia g^ozselmi mentalitás eszméi váltották fel. A leszerelési kérdés ennek egyik jellegzetes, de nem egyedüli fokmérője. A Népszövetség ezen fejlődése azonban 1922-ben mélypontját még nem érte el.

Lord Cecil, a Népszövetségnek ez az ideális gondolkozású, bár kevés reálpolitikai érzékkel bíró előharcosa, a leszerelési kísérletek hajótörésén és Franciaország állandó ellenzésén okulva, 1923 tavaszán új tervet dolgozott ki, amely a lefegyverzés kérdését közvetlen kapcsolatba hozta a Franciaország által hangoztatott kölcsönös biztonsággal.

Lord Cecil abból indult ki, hogy mivel egyes államok a fegyverkezések korlátozásába nem hajlandók belemenni addig, míg saját biztonságukat eléggé fedezve nem látják, a leszerelést össze kell kapcsolni oly általános védelmi szerződéssel, amely az egyes államoknak a kellő biztonsági garanciát megadja. A tervet az ideiglenes fegyverkezési bizottság magáévá tette. (L. Rapport de la commission temporaire mixte pour la reduction des armements, 1923 szeptember 6.) A III. Közgyűlés pedig határozattá emelte és utasította a Tanácsot, hogy az egyes kormányok véleményét kérje ki és annak alapján végleges tervet készítsen. (Résolution 14 és 15, III. Ass. 291. old.) A rezolúció lényeges pontjai a következők: 1. a leszerelési tervnek általánosnak kell lennie; 2. a jelenlegi világhelyzetben egyes kormányok a leszerelésbe csak akkor mehetnek bele, ha annak ellenértékéül biztonsági garanciát kapnak; 3. a biztonság az államok kölcsönös védelmi szövetsége által érhető el, melynél fogva mindegyik kötelezi magát, hogy a megtámadott állam

segítségére siet, — ezen egyezményhez való csatlakozás valamennyi állam részére nyitva áll; 4. a Népszövetség célja az általános leszerelés, a biztonsági szerződés ehhez csak eszköz, természetes tehát, hogy a biztonsági egyezmény első feltétele a fegyverkezések korlátozásához való elvi hozzájárulás.

Lord Cecil ezek után a leszerelési bizottságban részletes emlékiratot terjesztett elő, amelyben a «résolution 14 és 15» figyelembevételével programját véglegesen körvonalozta. Tervezetének lényege, hogy a leszerelési program és a garanciális szerződés elválaszthatlan egészet alkotnak. Az intézkedések legfelsőbb fóruma a Tanács. Ha valamely állam leszerelési kötelezettségét nem tartja be, a Tanács az illető kormánynál felszólal. Ha e felszólításnak hat hónapon belül fogantja nincs, az illető állam szerződésszegőnek tekintendő és ellene ugyanazon rendszabályok alkalmazandók, mint az E. O. 16. cikke alapján. Minthogy a védelmi szerződés lényege a «támadás» ellen való biztosítás, a támadás fennforgását a Tanács van hivatva eldönteni, még pedig köteles erre vonatkozó határozatát négy napon belül meghozni. A közös védelmi akció vagy a megtámadott ország, vagy pedig a Népszövetség által kijelölendő más állam fővezénylete alá helyeztetik. Minthogy pedig egyes államok állandóan különleges geográfiai és egyéb körülményekre hivatkoztak, lord Cecil addig ment, hogy egyes biztonságukban különösen fenyegetett államok részére különleges védelmi megállapodásokat is kilátásba vett. Ezen speciális védelmi egyezmények azonban nem az illető állítólag fenyegetett államok, hanem a Népszövetségi Tanács által dolgozandók ki.

Amikor Lord Robert Cecil fenti tervezetét az állandó fegyverkezési bizottság asztalára letette, kibontakozott a francia ellenhatás. Franciaország és szövetségeseinek már a III. Közgyűlés általános tanácskozása alkalmával sikerült felvételni egy külön határozatot (Résolution 15), mely szerint az «általános garanciaszerződés megerősítésére egyes közelebről érdekelt államok között kötött regionális meg-

egyezősek esetenként fontossággal bírhatnak». Ezen regionális megegyezéseket most a francia politika a tervezet középpontjába állította be.

«Traité d'assistance mutuelle». Néhány nappal Lord Cecil tervezetének bemutatása után Requin francia alezredes kormánya nevében ellen javaslatot nyújtott be. E szerint a különleges regionális szerződések az egyes tagállamok között megköthetők a nélkül, hogy ahhoz a Tanács engedélye szükséges volna. Ezen pótindítványt de Jouvenel, a fegyverkezési bizottság plenumának 8-ik ülésén (1923 augusztus 3) keresztülharcolta. Azt is kivitte de Jouvenel, hogy az általános garanciális szerződés csak Népszövetség tagjai részére álljon nyitva, más államok részére a csatlakozást a tagállamok kétharmad többsége engedélyezi. A speciális védelmi egyezményekhez való csatlakozás pedig csakis az érdekelt államok hozzájárulásával lehetséges. A francia álláspont teljes diadala azonban azon tétel elfogadásában valósul meg, *hogy a partikuláris megegyezések aláíró hatalmai az ellenséges támadás bekövetkezésének kérdését maguk döntenek el és egymás fegyveres segítségére siethetnek, a nélkül hogy a Tanács előzetesen megállapítaná, ki a támadó fél.*¹

Fenti változtatások Lord Cecil javaslatát nemcsak teljesen kiforgatták lényegéből, de egy oly jogi konstrukciót eredményeztek, amely magának az E. O.-nak rendelkezéseivel is ellentétes.

1. A Népszövetség legfontosabb haladása és egész működésének lényege ugyanis azon alap gondolatban rejlik, hogy jövőben egyik ország se viselhessen háborút, mielőtt a békés

¹ Azt írta ezen tárgyalások háttévérol egy pártatlan angol szemtanú: «Our impression was, that he (Jouvenel) cared only about safeguarding the secret military conventions and other little private arrangements that France has made with various countries and that, having secured his object, he was indifferent to the rest, as well he might be.» — «Lord Cecil was completely hoodwinked, by M. de Jouvenel.» — The News Statesman 1924 augusztus 2.

«It seemed to me, and to many other observers almost impossible, that Lord Cecil did not realise, what he had given away.»

kiegészítést megkísérelné. Ezen célból a 15. cikk a Tanács közvetítését és három hónapi határidő betartását teszi kötelezővé. A «*Traité d'assistance mutuelle*» érvényre emelkedése lehetővé tenné, hogy a regionális egyezményben szövetkezett államok (pl. kisentente) általuk provokált határincidens esetén *egymás segítésének ürügye alatt háborút indíthassanak kötelező határidő betartása és a nélkül, hogy a Népszövetség Tanácsa előzetesen az ügygel foglalkozott volna.*¹

2. Míg az Egyességokmány szerint megengedett (legális) háború esetén a hadviselő feleknek szabadkezüik van, — a «*Traité d'assistance mutuelle*» *legális háború esetére is kiterjeszti a területi garanciát és kizárja a területi statusquo megváltoztatását.*²

3. Az Egyességokmány 16-ik cikke alapján minden állam maga határozza el, a katonai műveletekben való részvételét. A garanciális szerződés szerint *a részvétel kötelező a Tanács által előírt formában.*³

¹ *Dr. Nagy Elek:* Magyarország és a Népszövetség, 99. o.: «Az ilyen szerződés, ha egyszer megnyerte a Népszövetség jóváhagyását, az esetleges fegyveres beavatkozás aktualitását maga szabályozván, annak végrehajtásában a Népszövetség előzetes hozzájárulásától független és ily módon nem volna kizárva az az eset, hogy a szerződő felek egy nekik kényelmetlen szomszédállammal szemben önkényesen olyan incidenst idézzenek fel, amelynek ürügye alatt a regionális szerződésre való hivatkozással a Népszövetség előzetes hozzájárulása nélkül megtámadhatnák.

² *Traité d'assistance mutuelle.* (J. e. 1923 november 1358. o.) 1. §. ...«Ne sera point considéré comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas accepté, pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante.»

³ Article 5. «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se prêter mutuellement assistance dans le cas indiqué à l'article 2 du Traité, dans la forme arrêté par le Conseil de la Société des Nations comme la plus efficace, et à prendre sans délai toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence commandé par les circonstances.»

Vagyis a kölcsönös védelmi szerződés egyrészt az államok szűkebb érdekközösségének önkényes eljárását lehetővé teszi, másrészt a Tanácsnak a szankciók terén államfeletti hatalmat biztosít. Hozzájárul, hogy a *Traité d'assistance mutuelle* végleges szövegezésében a leszerelés gondolata teljesen háttérbe szorul. A leszerelés mértéke egyáltalában nincs megállapítva, sőt a bizottsági tárgyalásokon a katonai szakértők nagyobb súlyt helyeztek a minimális haderő fenntartására, mint a meglévő fegyverkezések leszállítására.

A kölcsönös védelmi szerződés fenti célzatos rendelkezései az angol közvéleményben erős ellenszenvet váltottak ki. 1924. fordulóján Angliában az első Labour-párti kormány jutott uralomra, amely a francia imperialista irányt ellenezte. Az angol nemzeti közvélemény pedig halálani sem akart arról, hogy az angol véderő és flotta adott esetben a Népszövetség rendelkezése alá bocsáttassék, és a Tanácsnak kötelező hatáskörében a szuverenitás sérelmét látta.

Mindezen okok hatása alatt Macdonald hivatalosan közölte a Népszövetség Titkárságával, hogy őfelsége kormánya nincs abban a helyzetben, hogy a kölcsönös védelmi tervezetet elfogadhassa.¹

¹ Az angol hivatalos jegyzékből álljanak itt a következő mondatok: «It has been urged against such partial treaties that their conclusion by one groupe of States is likely to bring about the formation of competing groupes, and the result will be a reappearance of the former system of alliances and covmter alliances, which in the past has proved such a serious menace to the peace of the world . . . His Majesty's Government cannot but recognise the force of the above criticism.»

«Under art. 8. States parties to a partial treaty will be at liberty to decide the point (agression) for themselves before it is decided by the council. The possibily of disagreement between the Council and States between which a partial treaty is operative is one which cannot be contemplated with equanimity.»

«His Majesty's Government are persuaded that if the obligations created by the treaty be scrupulously carried out — they will involve an increase rather than a decrease in British armements.»

A Labour-kormány uralomra jutásán kívül azonban más tényezők is hozzájárultak az általános európai légkör megtisztulásához. 1924 tavaszán megbukott Poincaré és helyét Herriot foglalta el. Vele együtt az intranzigens francia irányt, amely a békeszerződési statusquo-t a régi diplomácia titkos szerződéseivel és hatalmi eszközeivel akarta fenntartani, a francia politikának egy modernebb és alkalmazkodóbb iránya váltotta fel, amely a biztonsági kérdésnek döntőbírói körülsáncolásával megelégedni hajlandó volt.

Amikor az V. Közgyűlés 1924 szeptemberében összeült, a *Traité d'assistance mutuelle* sorsa már előre meg volt pecsételve. Macdonald hatalmas beszéde azt végleg megsemmisítette. Macdonald a fegyverre alapított védelmi szövetség eszméjével kíméletlenül szembeszállt és az angol politika egyetlen céljául az általános leszerelést jelölte meg, ennek útjával pedig a nemzetközi választottbírói eljárás kiépítését ajánlotta. Herriot válasza a francia politikai szónoklás mesteri műve volt. Mellőzve ellenfelének kritikus megállapításait felkapta Macdonald azon megjegyzését, mely az arbitrációs eljárás kifejlesztésére vonatkozott és egy ügyes bűvészmozdulattal az egésztest összekapcsolta a szankciók kérdésével. Herriot Pascal mondására hivatkozott: *La justice sans force est impuissante. La force sans justice est tyrannique. La Justice sans la force est contredite, parce qu'il y a toujours des méchants. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste*».

Két nappal a fenti beszédek elhangzása után a francia diplomácia levette lábáról a nemzetközi kérdésekben dilettáns angol munkásvezért és megegyeztek egy új tervezet kidolgozásában az «arbitration—security—disarmament» hármasszava alapján.

A genfi protokollum. Az új tervezet előmunkálatai kettős irányban indultak meg. A Közgyűlés mindenekelőtt utasította első bizottságát (politikai bizottság, előadója Politis) az E. O. arbitrációs és közvetítő rendszerének kiépítésére irányuló reformjavaslat kidolgozására, különös tekintettel az

Állandó Nemzetközi Bíróság szabályzatának obligatorium-záradéka.¹ Utasította továbbá a harmadik (leszerelési) bizottságot, hogy a leszerelési és a biztonsági kérdés összefüggéseit megvizsgálja. A megnevezett bizottságok a fenti kérdések tanulmányozására albizottságokat küldöttek ki, az albizottságok munkálatai alapján a két bizottsági előadó (Politis és Benes) külön jelentést készített, majd összeülve, a két bizottsági jelentésből egy új tervezetet szerkesztettek meg: «Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux». — «Protocol for the peaceful settlement of international disputes». (C. 606. N. 211., 1924. IX.) Ezenkívül a két előadó egy közös általános jelentést «General Report»-t készített a fenti jegyzőkönyv magyarázására.²

A Közgyűlés a jelentést tudomásul vette, a protokollumot pedig egyhangúlag elfogadta és annak alapján két határozatot hozott. Az első rezolúció ajánlja a tagállamoknak a fenti protokollum aláírását, és utasítja a Tanácsot, hogy a leszerelési kérdés tárgyalására 1925 júliusára nemzetközi konferenciát hívjon össze. A második határozat ajánlja az államoknak az Állandó Nemzetközi Bíróság statútuma 36. §. 2. pontjának (obligatorium-záradék) aláírását.

A «Protocol for the peaceful settlement of international disputes», amely azóta genfi jegyzőkönyv néven közkeletű lett, horderejében az összes eddigi kísérleteket messze túlhaladó diplomáciai mű, amely nemcsak a leszerelés kérdésére nézve bír fontossággal, hanem az egész népszövetségi alkotmány evolúciója szempontjából is elvi jelentőséggel bír. A mellette és ellene felsorakoztatott érvek egész irodalmat tesznek ki, amelynek ehelyütt csak végső

¹ «to consider possible amendments to the Covenant relating the settlement of disputes and to examine within what limits the terms of paragraph 2 of art. 36 of the Statute of the Permanent Supreme Court of Justice might be rendered more precise and thus facilitate its acceptance.»

² A General Report négy részből áll, 1. bevezetés, 2. a lefegyverzési kérdés histórikuma, 3. az első bizottság tervezetének, 4. a harmadik bizottság jelentésének kommentálása és magyarázata.

eredményét foglaljuk össze. A genfi jegyzőkönyv a leszerelés kérdését egy új általános nemzetközi szervezkedés tervébe illeszti bele. amelynek főbb alapelvei a következők:¹

a) A protokollum mindenekelőtt kötelezővé teszi a csatlakozó államok részére az Állandó Nemzetközi Bíróság statútumának 36. §-ára vonatkozó obligatorium-záradék aláírását, amelynél fogva az ott felsorolt jogi vitákra nézve magukat az Állandó Bíróság döntésének alávetik. Ily módon az Obligatorium megvalósult volna, de csakis a jogi vitáknak azon részére, amelyeket az egyes államok bírói rendezésre alkalmasnak találnak. Azon nemzetközi vitákra, amelyek nem jogi természetűek és amelyekre eddig az E. O. 15. cikke nyert alkalmazást, a Protokollum a kötelező választott bírói eljárásnak egy új rendszerét dolgozza ki. amely lényegileg a következő: 1. Amennyiben a felek egyike kéri. a választott bíróság megalakítandó, lehetőleg a felek megegyezése alapján, megegyezés híján pedig a Tanács által. 2. Ha egyik fél sem indítványozza a választott bírósági eljárást, a vitát a Tanács dönti el egyhangú határozattal. 3. Ha a Tanács egyhangú határozatra jutni nem tud. akkor a vita a Tanács által *kinevezendő* arbitrációs bizottság ítélete elé kerül.

Mint látható, a protokollum a kötelező nemzetközi bírászkodás rendszerét lényegesen kibővíti és eltávolozást jelent a Covenant azon politikai jellegű szabályozásától, amely a nem jogi természetű vitákat a Népszövetség Tanácsa elé utalta. A protokollum szerint ezen viták elintézésénél is a választott bíróságnak jut a főszerep és a Tanács csak kiegészítő minőségben lép működésbe, ha a felek megegyezni nem tudnak. De még akkor is. mihelyt az egyhangúság a Tanácson belül nincs meg. a Tanács illetékessége megszűnik és újból az arbitrációs elv érvényesül.

b) a protokollum másik alap gondolata a nemzetközi szankciók kiépítése. E célból az E. O. 13. cikkének

¹ A leszerelés kérdése olyképp kapcsolódik össze a protokollummal, hogy a leszerelési konferenciát csak az esetben hívják egybe, ha a genfi protokollumot legalább is a tanácsbeli államok fele s azonkívül még 10 állam ratifikálja. Amennyiben a konferenciát egybe nem hívják, a protokollum sem lép életbe.

azon rendelkezése, hogy nem teljesítés esetén a Tanács ajánlja azon intézkedéseket, amelyek a bírói ítélet végrehajtásának biztosítására alkalmasok, kiterjesztést nyer a Tanács által fenti hatáskörében hozott döntésekre is. Támadás esetén pedig a 16. cikk szankció-rendszere kötelező jellegűnek nyilváníttatik oly módon, hogy a Tanács felhívására minden állam köteles a közös büntető rendszabályokban resztvenni. Amíg az E. O. szerint a Tanács csak ajánl (recommend), a protokollum szerint a Tanács a szankciókat megállapítja (institute).¹ Végül a szankció-rendszer hatályosabbá tételére egyes államok egymás közt külön szerződéseket is köthetnek, amelyekben előre meghatározzák azorj fegyveres erőket, amelyekkel támadás esetén egymás segíti ségére sietnek.

c) Harmadik tétel a háborúnak nemzetközi bünténnyé való bélyegzése. Az államok lemondanak arról, hogy bármely körülmények között is háborút viseljenek, kivéve a közös népszövetségi háborút. Vagyis, míg az E. O. szerint az államok hadüzeneti joga megmarad mindazon esetekben, amikor a tanácsi eljárás meghiúsul, vagy a vita belügyi kérdésekre vonatkozik, a protokollum szerint az egyéni háború (private-war) minden körülmények között tilos, a háború csakis mint támadás² esetén alkalmazott nemzetközi büntető akció marad meg. (League-war.)

¹ A protokollumnak különösen ezen rendelkezését támadták az Egyesült-Államokban: «That any State may, if it chooses, go to the defense of another on adjudged aggression, I would concede. But that all states, should sign an agreement so to go to such defence, I deny. In the present State of world policy and when its own direct interests are not involved, any free people can say, that it will not or ought not to sign such an undertaking.» *David Hunter Miller*, The Geneva Protocol 1925. New-York.

² Annak a kérdésnek eldöntését, hogy ki tekintessék támadó félnek, a protokollum több elvi kritérium (presumptio juris) felállításával igyekszik megkönnyíteni: 1. Támadó az, aki a protokollumhan szabályozott eljárás betartása nélkül háborút indít. 2. Támadó a demilitarizált zónák megsértője. 3. Támadó az, aki a Tanács felszólítására azonnal fegyverszünetet nem köt.

Összefoglalva tehát, a protokollum a hadügyi szuverenitást teljesen megszünteti, a nemzetközi bíraskodást politikai kérdésekre is kötelezővé teszi és a Tanácsnak a szankciók terén államfölötti hatalmat ad.

A mai nemzetközi viszonyokra alkalmazva, a háború ezen feltétlen kikapcsolása és a kötelező bíráskodásnak a politikai kérdésekre való kiterjesztése a statusquo feltétlen megörökítését és a Népszövetség jogi- és politikai rendszerének teljes megmásítását jelenti. D. H. Miller szavai szerint «what the protocol does is to create a new and a different League of Nations» (i. m. 105. o.), «entirely new^r and different^{JLsy}tem» (i. m. 107. o.).¹

Ezen új rendszer pedig, amelyet az E. O. amerikai társ-szerzőjének megállapítása szerint a genfi jegyzőkönyv eredményez, nem más, mint a Népszövetségnek a jelen mű során ismételt említett francia elgondolása, amely a jelenlegi statusquo-nak intézményes biztosítására törekszik.²

A mai nemzetközi viszonyokra alkalmazva ugyanis, a hadindítás jogának feltétlen kizárása már önmagában is a békeszerződési statusquot szentesíti és örökíti meg.³ A legyőzött államok szempontjából a protokollum azt jelentette volna, hogy az erőszak kényszere alatt aláírt békeszerződéseket még egyszer újból és önként is megerősítik. De nemcsak ezen általános összefüggéseknél fogva rögzítette volna meg a genfi protokollum a fennálló statusquot, hanem az arbitrációs és a szankció-rendszerének részletes szabályozásából is nyilvánvaló, hogy az a békeszerződéseknek és nem a békének fenntartására irányult. A valóságos obligatórium

¹ Az Egyességokmány szellemének megmásítása megnyilvánul abban is, hogy míg az Egyességokmány a tagok kilépésére módot nyújt és ezáltal az egyes államok szuverenitását biztosítja, a protokollum az egyezmény felmondására rendelkezést nem tartalmaz.

² «By security is meant the preservation of the status quo under the Peace Treaties.» (*Kellor* i. m.)

³ Inherently and ipso-facto a consecration of the statusquo by the outlawery of war and by peaceful settlement of disputes by legal means. (*Miller* i. m. 109. old.)

megvalósulása ugyanis ki van játszva, 1. az Állandó Nemzetközi Bíróság, Statútuma 36. cikkének azon értelmezése által, hogy az egyes államok önmaguk döntenek el azon viszályok jogi jellegét, amelyekre nézve a kötelező bíraskodást elfogadják, 2. a protokollum 7. cikke által, amelynél fogva az államok belügyi kérdései kivételnek. Éppen azon viták tehát, amelyek a békeszerződések igazságtalan rendelkezéseinek orvoslására irányulnak, a döntőbírói eljárásból kiesnek.¹

Igaza van tehát Keller és Hatvány azon végmegállapításának, hogy: «The Protocol 1. condemns war, which threatens the statusquo, and authorises war. which preserves it, 2. applies compulsory arbitration which preserves it, exempts which threaten it». Végeredményben a béke és kölcsönös biztonság diktatúráját jelentette volna az igazság és fejlődési eszmék fölött.

A magyar politika szempontjából ezek alapján a genfi protokollumhoz való állásfoglalás egy pillanatig sem lehet kétséges. A protokollum mint a Népszövetségnek franciakisentente szellemében való továbbbépítése s a fennálló statusquonak jogi megrögzítése a magyar ügy szempontjából csakis a legélesebb ellenzést indokolhatta.²

De nemcsak a magyar ügy szempontjából elfogadhatatlan a protokollum, hanem válságos lett volna annak meg-

¹ L. br. Wlassics Gyula cikkét «Die internationale Gerichtsbarkeit u. das Genfer Protocoll». (Pester Lloyd.)

² A protokollumnak a nemzetközi bíraskodás terén való látszólagos haladása a nemzetközi közvélemény egy részét annak lényegi tartalmát illetően megtévesztette. A békemozgalom idealistái szemében a nemzetközi bíraskodás elvi kiterjesztése oly jelentőségűnek látszott, hogy feledhetővé tette többi fogyatkozásait. (Baker W. E. Booth). Csakis ezen gondolatmenetből magyarázható, hogy a nemzetközi békeeszmék nemes magyar előharcosa, Apponyi Albert gróf is, a Népszövetség 1925 szeptemberi ülésén a Benes által képviselt protokollum terv mellett kelt síkra, az azt elvető angol állásponttal szemben. Apponyi gróf a Pester Lloyd-ban állásfoglalását azon okfejtésre alapította, hogy: «A protokollum garanciákat tartalmaz a jog uralma mellett, az erőszak uralma ellen... hogy ezen garanciákból nekünk nem tetsző nemzetközi állapotokra is haszon háramlik, oly körülmény, amin változtatni nem lehet. Ennek orvoslása maga-

valósulása a Népszövetségi eszme szempontjából is. Magának a Népszövetségnek létérdeke ugyanis, hogy szervezete és alkotmánya a békeszerződési statusquoval össze ne fonjon. A Népszövetség legfontosabb fejlődési problémája, hogy a szabadság és igazság eszméjén alapuló önálló fejlődésre szert tegyen és magát a békeszerződési helyzettől függetleníse.

*

Midőn fentiekben a genfi protokollum általános politikai jelentőségére bővebben is kitértünk, ezt főleg azért tettük, mert a népszövetségi eszme egyik jellemző továbbfejlesztési kísérlete nyilatkozik meg benne, amelynek megvalósulása az egész európai fejlődésre messzemenő kihatással lett volna.

Ezen fordulat bekövetkezését azonban szerencsésen megakadályozta az angol-szász világ állásfoglalása.

Az angol dominionok az egyes európai államok mostani birtokállományának kollektív garantálását kereken elutasították, sőt még a kérdés megbeszélésére javasolt birodalmi konferencián való részvételt is megtagadták.¹ Az Egyesült-Államok elvi ellenzése is latba esett. Végül az angol tengerészeti és katonai körök és általában a nemzeti közvélemény hevesen tiltakoztak az angol tengeri és szárazföldi haderőnek

nak a politikai helyzetnek megváltoztatásában rejlik; ezen változás előfeltételei pedig nem rosszabbodnak azáltal, ha a hatalommal való visszaélésnek eleje vétetik!» ... De vajjon lehet-e hatalmi visszaélésnek tekinteni a jelenlegi békeszerződésekkel való szembe-helyezkedést. Lehet-e egyáltalában egy fogalom alá vonni a hódításra törő imperialisztikus és az elveszett szabadság visszaszerzésére irányuló háborút. Egyáltalában nagyobb érték-e a béke, mint az igazság és mint a szabadság? ...

A nagy magyar államférfi iránt érzett minden tiszteletünk ellenére is a genfit protokollum jogi és politikai vizsgálatából leszűrt fenti megállapításainkat fenntartjuk.

¹ Consultation on matters of foreigns policy and general imperial interest (Correspondance with the Governments of the selfgoverning Dominions). Presented by the Secretary of State for the Colonies to Parliament by Command of His Majesty. (Cend. 2301/1925. H. M. Stationary Office.)

a protokollum szerint kilátásba vett felhasználása ellen. Megkönnyítette Anglia visszavonulását a protokollum tárgyalásától azon körülmény, hogy Macdonald időközben megbukott és így az új kormány az angol közvélemény egységes állásfoglalásának megvalósítására szabad kezet nyert. Baldwin kormánya ehhez képest rövidesen közölte is a Népszövetséggel, hogy a genfi jegyzőkönyvet nem írja alá.¹

Anglia ellenzése következtében a lefegyverzési konferencia egybehívása elmaradt és így a genfi jegyzőkönyv sem emelkedett jogerőre.

A leszerelési kérdés és Locarno. — A lefegyverzés népszövetségi tárgyalása ezzel nem bukott meg, de új fejlődési fázisba jutott. A leszerelési kérdésnek ezen további alakulása az általános európai politikával oly szoros összefüggésben van, hogy elkerülhetetlen az akkori világpolitikai eseményekre való rövid kitérés.

Mint a népszövetségi tárgyalások eddigi menetéből is látható volt, a francia politikának sikerült a háború utáni közhangulatba belevinni a jelszót, hogy Franciaországnak a leszerelés ellenében kárpótlásul bizonyos biztonsági ellenértéket kell kapnia. Ezen tételnek ugyan semmi jogi alapja nincs és találóan szegezte le a norvég kormány a Cecil-féle tervezet tárgyalásánál, hogy a Népszövetség mást mint az E. O.-ban szabályozott általános biztosítékot nem ismer és azért a leszerelési kötelezettség minden külön garancia létrejötte nélkül is fennáll. Franciaország politikai túlsúlya következtében azonban ennek ellenére a biztonsági kérdés az európai politika sarkalatos tényezőjévé lett.

² Az angol álláspont jellemzésére idézzük Chamberlain következő szavait: «The additions made by the Protocol to the Covenant destroy its balance and alter its spirit.» — «The elaboration of military procedure, insensibly suggest the idea that the vital business of the League is not so much to promote friendly cooperation and reasurre harmony in the management of international affairs, as to preserve peace by organising war, and (it may be) war on the largest scale.» A beszéd fogalmazását Lord Balfournak tulajdonítják. Klasszikusabban az angol és francia politikai világnézet közötti különbséget nem lehetett volna jellemezni.

Amikor 1924 nyarán Macdonaldnak sikerült a londoni konferencián a Dawes tervet elfogadtatni, — a kölcsönös megállapodások során a biztonság kérdése is szőnyegre került. Több mint valószínű, hogy az akkor vállalt kötelezettségeknek része volt a genfi protokollum inaugurálásában.¹

Most, hogy a genfi protokollum megbukott és Macdonald helyét a Foreign Office-ban a konzervatív Austin Chamberlain foglalta el, a zsákutcába jutott angol politika részére Franciaországgal szemben más kibúvó nem látszott, minthogy a genfi protokollum helyett Franciaország biztonságát külön szerződésben garantálja. A konzervatív párt egy részének hagyományos franciabarát velleitásainál fogva, amelyeknek Chamberlain is egyik képviselője volt, ezen fejlemények bekövetkezése igen közelfekvőnek látszott.

Az angol kabinet néhány messzebblátó tagja (Balfour, Curzon) ezzel szemben oly megoldást keresett, amely az egyoldalú franciaszövetség helyett a béke gondolatának egyetemesebb elhorgonyzására irányult. Jellemző megnyilatkozása azon történeti angol politikának, amely a versengő hatalmak mindenkori egyensúlyozására törekszik, nehogy a La Manche-csatorna partvidéke egyetlen állam hegemoniája alá kerüljön.²

Ezen sorsdöntő pillanatban a német kormány Londonban azon ajánlatot terjesztette elő, hogy hajlandó a nyugati statusquo biztosítására Angolország- és Franciaországgal kölcsönös garanciaszerződést kötni — a keleti határokra vonatkozó fejlődési lehetőségek nyitvatartása mellett. Az ajánlat a fent jelzett angol politikai iránnyal anmdra összevágott, hogy általában Balfour bizalmasának Lord d'Abernoon berlini nagykövetnek sugalmazására vezetik vissza.

Ezen ügyes sakkhúzás megakadályozta az angol-francia

¹ Lásd bővebben *G. Glasgow: Macdonald as Diplomatist. The Foreign policy of the First Labour Government in Great Britain. Foreword by G. P. Gooch.* (Ernest Benn Ltd. London, 1924.)

² *G. Glasgow: From Dawes to Locarno. Being a Critical Record of an Important Archievement in European Diplomacy 1924—1925.*

különszerződést és eldöntötte az új angol politikai orientációt. 1926 tavaszán a nyugati hatalmak megkötik az ismert locarnói egyezményt, mely a fenti alapgondolatot oly formában valósítja meg, hogy a rajnai határokat az aláír államok (Anglia, Franciaország, Németország, Olaszország és Belgium) kölcsönösen garantálják. Bármely állam sértené is meg a fennálló statusquo-t, az összes többi állam kötelezi magát, hogy a szerződésszegő hatalommal szemben közösen fellép. A keleti határokra vonatkozólag pedig a közvetlen érdekelt államok (Németország, Lengyelország és Csehország) döntőbírói szerződéseket kötöttek, amelyben kötelezik magukat, hogy a határok megváltoztatására erőszakos eszközökkel nem törekednek. Utóbbi szerződéseknek szankciója nincs.¹

„”- A népszövetségi politika szempontjából Locarno jelentősége abban áll, hogy *ily módon az elsősorban érdekelt államok között a biztonsági garancia közvetlen diplomáciai tárgyalások útján a Népszövetség közreműködése nélkül jött létre* }

Sokan e fejlődésben a népszövetségi gondolat vereségét látják és azt a «réggi diplomáciához» való visszatérésnek minősítik. Szerintünk a locarnói egyezmény a Népszövetség eszmé-

¹ Mindössze Franciaország vállalt külön garanciát Csehországgal és Lengyelországgal szemben az egyezménynek Németország által való be nem tartása esetére. A nemzetközi garanciának a keleti határkérdésből való kikapcsolása és a francia garanciának külön szerződésben való szabályozása a német diplomácia sikerét jelenti.

² Nem érdektelen vizsgálni, hogy miben különbözik a locarnói szerződés által teremtett politikai és jogi helyzet a gení piotokolluni által kilátásba vett általános rendezéstől. Különbözik mindenekelőtt a szankciók terén, mert a locarnói egyezmény kollektív garanciát csakis a nyugati határokra nézve állapít meg, a keletiekre nézve nem. Elejti és útját állja továbbá a locarnói szerződés a «Super-State» tendenciáknak, amelyek az általános európai védőszövetségben testet öltöttek. Figyelmet érdemel ezen szempontból a Németország és Oroszország közt 1926 április 24-én Berlinben aláírt szerződés. E szerint kötelezik magukat nevezett hatalmak arra, hogy nem viselnek egymás ellen háborút «saját akaratuk ellenére.» Ez az E. O. 10. cikkével teljesen összeegyeztethető, mert a Cov. szerint a közös Népszövetségi szankció bekövetkezése esetén is az egyes államok szuverén

jével nemcsak hogy ellentétben nincs, hanem annak csak javára válhatik.

A biztonsági kérdés ugyanis, mint fentebb láttuk, az Egyességokmánnyal semmi szerves kapcsolatban nincs és annak népszövetségi tárgyalása csakis egyes országok hatalmai érdekeit szolgálta. Ezen mesterségesen felfújtt biztonsági problémának az érdekelt államok közt való közvetlen rendezése a Népszövetséget határozott tehertételtől szabadította meg. A locarnói egyezmény differenciálódási folyamat megindulását jelenti, az E. O.-nak azon rendelkezései között, amelyek betarthatók és a jövőre nézve is állandósíthatók és azon békeszerződési obligációk közt, amelyekre nézve a fejlődési lehetőséget nyitva kell tartani. Ezen differenciálódási folyamat megindulása magyar szempontból csak örvendetes.

A locarnói egyezmény létrejötte tehát nemcsak hogy nem hátráltatja a Népszövetség leszerelési munkáját, hanem ellenkezőleg annak sikeréhez a politikai előfeltételeket megteremti, amennyiben a leszerelés ellen eddig felhozott legfőbb ürügyet megszünteti.

Az Egyességokmányban kimondott általános leszerelési

akaratától függ, hogy a közös akcióban részt vesznek-e vagy sem. Nyilvánvalóan ellentétben állt volna azonban ezen megegyezés a genfi protokollumban kilátásba vett jogi fejlődéssel, amely arra irányult, hogy adott esetben a Tanács döntése alapján minden aláíró hatalom *köteles* a közös akcióban résztvenni. Ilykép a genfi protokollum által tervezett fejlődés a locarnói egyezmény, illetve annak következtében előállott európai politikai helyzet folytán egyelőre megghiúsult.

A statusquo kérdését illetőleg a locarnói szerződés azáltal, hogy a nyugati határokat garantálja, a keletiekre nézve azonban a garanciát mellőzi, differenciálódást jelent a békeszerződések elfogadható és revízióra szoruló rendelkezései között. Viszont azonban azáltal, hogy a keleti határokra nézve is elfogadja a kötelező arbitráció rendszerét, elvben elismeri a tételt, hogy a mai statusquo fegyveres ereivel meg nem változtatható. Ezen lépés mindenesetre súlyos megfontolást igényelhetett Németország részéről és nem is magyarázható meg a fent érintett politikai háttér nélkül. Magyarország esetében a kötelező bíraskodás elvének hasonló kiterjesztését mi sem indokolná.

kötelezettséget a locarnói egyezmény jegyzőkönyvének utolsó pontja határozottan megerősíti és kötelezi az aláíró hatalmakat a Népszövetség ezirányú működésének előmozdítására. A leszerelés keresztülvitelére nézve a szerződő felek külön egyezmény megkötését helyezik kilátásba. Ezen külön egyezmény megkötése céljából az összes államok részvételével megtartandó általános leszerelési konferencia lesz hivatva intézkedni.

Fentiek alapján a Népszövetség a leszerelési konferencia előkészítésére külön szakbizottságot küldött ki (Commission préparatoire de la Conférence de Désarmement), amely bizottság fegyverkezési bizottsággal és gazdasági szakbizottsággal karöltve 1926 nyarán tartotta első ülését. A bizottság összeállítására egyébként jellemző, hogy tagjai a tanácsbeli tagállamok kiküldöttein kívül azon államok kiküldötteiből állanak, akik földrajzi fekvésüknél fogva «különleges helyzetben vannak».

Ezen bizottság tárgyalásain a leszerelési kérdés teljesen új fázisba jutott, amely az egyes államoknak a leszerelési kérdéshez elfoglalt álláspontjában is lényeges eltolódásokra vezetett. Franciaország ugyanis most, miután a biztonságának garanciája a locarnói szerződés révén megvalósult, a biztonság helyett két régebbi jelszavára tért vissza, t. i., hogy a leszerelés megfelelő népszövetségi *ellenőrzést* tesz szükségessé, továbbá, hogy a népszövetségi szankciók elrendelése szempontjából a *Tanács kötelező hatáskörrel* bírjon.

Franciaország ezen indítványai a Népszövetség angol-szász koncepcióját közelről érintik. Anglia, amely hét éven át a leszerelési eszme előharcosa volt és a tengeri leszerelés terén a washingtoni konferencián példájával előljárt, amúgy is jelentéktelen szárazföldi hadseregének népszövetségi ellenőrzését szuverenitási okokból nem szívesen látja.

Így történt, hogy a Népszövetség leszerelési tárgyalásainak legújabb szakában Anglia a halasztás álláspontjára helyezkedik, amihez egészen más indokokból a fascista Olaszország is csatlakozik. Viszont a leszerelési tárgyalások terén a kezdeményezést Franciaország ragadta magához, de

nem annyira a leszerelés tényleges keresztülvitele, mint inkább azon célból, hogy evvel kapcsolatban a Népszövetség alkotmányának államfeletti irányban való kifejlesztését megvalósíthassa.

A VII. Közgyűlés a leszerelési kérdés ügyében két határozatot hozott. Az első határozat felszólítja a leszerelési konferencia előkészítő bizottságát, hogy munkálatait siettesse, azon célból, hogy a leszerelési konferencia a VIII. Közgyűlés előtt összehívható legyen. A második határozat a magánkézben levő hadianyaggyártásra vonatkozik, amely kérdés a leszerelési konferencián együtt tárgyalandó. Amennyiben azonban az általános leszerelési konferencia összehívása tárgyi okokból lehetetlen volna, a hadianyaggyártás ügyében külön konferencia hívandó egybe.¹

Félő, hogy ezen utolsó fejlemények a leszerelési kérdést mellékvágányra terelik. Az általános leszerelés népszövetségi megoldásának súlypontja nem az ellenőrzés, sem pedig a népszövetségi szankciók kiépítése. A népszövetségi leszerelés valódi lényege a győző államok haladéktalan lefegyverzése, azon egyszerű igazságnál fogva, amelyet Ponsomby Labourpárti képviselő az angol parlament locarnói vitáján kifejtett: «Németország a Népszövetségbe való belépése után a többi állammal teljesen egyenjogú lesz. Tehát vagy a többi államot is le kell szerelni a német fegyverkezések mértékére, vagy pedig meg kell engedni, hogy Németország is úgy fegyverkezhessek fel, mint a többi államok.»

Ezen tétel mutatis mutandis Magyarország és szomszédai viszonyára is teljes mértékben áll.

¹ V. ö. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations. 1926 október, 211. oldalon.

VII. FEJEZET.

A TERÜLETI INTEGRITÁS MEGÓVÁSA ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK FELÜLVIZSGÁLÁSA.

(E. O. 10. és 19. cikke.)

Irodalom. Titus Koniarnicki: La Question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations. (L'article 10 du Pacte.) Préface par A. Geoffre de Lapradelle, Paris, 1923. — *Goellner Aladár:* L'article 19 du Pacte de la S. d. N.; la révision des Traités sous le régime de la Société des nations, Paris, 1925. — *A. H. Struycken:* La Société des Nations et l'intégrité territoriale. Bibl. Visseriana Leyden, 1923. — *Adatci-de Visscher-féle* előadói jelentés az Institut de droit International 1923-iki bruxellesi ülésén. L'Annuaire I. D. I. P. XXX. — A 18. cikk értelmezésére kiküldött népszövetségi bizottság véleményes jelentése A. 24. (1) 1921.— Hearings before the Committee on Foreign Relations United States Senate, Sixty sixth Congress First session, vol. 2. — *E. Bernstein:* Völkerbund oder Staatenbund, Berlin, 1919. Message du Conseil fédéral suisse (Max Huber előadói jelentése) 1919 augusztus 4.

Az E. O. egyik szabályozása sem érinti oly közetről a világpolitika alapvető kérdéseit, mint a 10. és 19. cikkek, amelyek a létező területi állapot fenntartásával, illetve megváltoztatásával függnek össze. Mindkét cikk az ellentétes politikai érdekek harcának középpontjában áll, amiért is értelmezésükre nézve roppant vitás helyzet adódik.

A 10. cikk a tagállamok területi épségének bizonyos oltalmát biztosítja, amiből egyesek a fennálló állapot örökös Népszövetségi garanciáját igyekeznek levezetni. A 19. cikk ezzel szemben a nemzetközi szerződéseknek és így békeszerződéseknek felülvizsgálásáról rendelkezik. Éppen azért

a két cikket együttesen kell vizsgálat alá vonni, hogy az E. O. vonatkozó szabályozásának valódi értelmét megállapíthassuk.

A 10. cikk szerint:

«A Szövetség tagjai kötelezik magukat arra, hogy a Szövetség valamennyi tagjának területi épségét és jelenlegi politikai függetlenségét tiszteletben tartják és minden külső támadással szemben megóvják. Ha ily támadás vagy fenyegetés esete, avagy ily támadás veszélye bekövetkezik, a Tanács megfontolás alá veszi, miként kellene a fenn megállapított kötelezettséget teljesíteni.»

A 10. cikk tehát nemzetközi jogi szempontból két kötelezettséget állapít meg:

1. Hogy a tagállamok egymás területi birtokállományát és politikai függetlenségét tiszteletben tartják («Droit de respect»), továbbá hogy

2. egymás birtokállományát és politikai függetlenségét «külső támadások ellen» megvédik. («Droit de garantie»).

Az első kötelezettség passzív jellegű és negatívumot állapít meg, t. i. hogy a Szövetség tagjai semmi olyan cselekményt nem követnek el, amely egymás területi állományát vagy politikai függetlenségét megsértené. A második kötelezettség pozitív és a szerződő államoknak adott esetben bizonyos tevékenységét írja elő, nevezetesen azt, hogy egymást megvédik. A két kötelezettség nem egyforma kiterjedésű, mert a *droit de respect* elvi fenntartás nélkül általában egymás területi állapotának és függetlenségének tiszteletben tartására irányul, a garancia kötelezettsége ellenben a területi épség és függetlenség biztosításának csak egy szűkebb körét öleli fel, nevezetesen csakis *külső támadások* esetére vonatkozik. (Komarnicky 165.)

Azon tételből, hogy a garancia csak külső támadás ellen érvényesül, a *contrario* következik két fontos jogtétel. A kölcsönös területi garancia nem vonatkozik *nem támadó* háború útján elért területi változásokra és nem vonatkozik *belső* forradalom következtében előálló helyzetekre.

A 10. cikk lényegének megállapítása szempontjából tehát mindenekelőtt a «*támadás*» (agression) fogalma tisztázandó.

A háborúelőtti nemzetközi jogban a támadás meghatározása zavaros volt és főleg külső ismérveken nyugodott. A hadműveletek megkezdésének technikai mozzanata ezen szempontból kielégítő támpontot nem nyújt, mert lehetséges, hogy kihívó magatartásával (mozgósítás) az egyik fél a másik támadásának tulajdonképpen megindítója. Éppen azért az angol-szász jogi világban már régebben formai ismerv felállítását követelték a támadás bekövetkezésének megállapítására. Ezen formai ismerv rendszeren az előírt békítési eljárás elmulasztása (Bryan-szerződések), vagy pedig bizonyos kötelező moratórium be nem tartása a hadüzenet megtörténte előtt. (Smuts-féle tervezet.) A Bryan-szerződések szerint a bíró a támadás kérdésének eldöntésénél adott esetben csak azt vizsgálja meg, vajjon a vita a szerződésekben előírt formában a békítő bizottságnak be lett-e jelentve és be lett-e tartva az ellenségeskedések megindítása előtt a megállapított határidő. Amennyiben ezen tényálladási elemek bármelyike hiányzik, a mulasztó fél támadónak nyilvánítandó.

A Covenant jellegéből és egész előtörténetéből világos, hogy a támadás fogalmának értelmezésénél az angol jogi felfogásból kell kiindulnunk. E szerint *támadás fogalma azonos a, «jogellenes» háborúval, azaz minden olyan háborúval, amely nem az Egyességokmány rendelkezéseinek betartásával jött létre*} Amíg ugyanis a Népszövetség bizonyos háborúkat jog szerint elismer, ezen háborúk nem minősíthetők támadásnak. Minden más értelmezés a Népszövetség

¹ Történeti szempontból alátámasztja ezen jogelvet Wilsonnak a League to enforce Peace 1926 május 27-iki ülésén mondott beszéde, amely szerint «a Népszövetség feladata mindazon háborúk megakadályozása, amelyek ünnepélyesen vállalt kötelezettségek ellenére vagy előzetes bejelentés és a viszály indokainak a világ közvéleménye alá való bocsátása nélkül indítottak meg.»

alapgondolatának megmásítását jelentené.¹ Éppen abban különbözik a területi garancia a fentemlített droit de respect-től, hogy amíg utóbbi korlátlan, a területi garancia formailag korlátolt és expressis verbis csakis külső támadás esetére vonatkozik.² Amennyiben tehát egy állam a 12. cikkben körülírt békés közvetítői eljárást megkísérelte, annak megghiúsulása után indított hadműveletek nem minősíthetők támadó háborúnak, így pl. ha a Tanács egyhangú határozatra jutni nem tudott, de szótöbbséges határozattal az egyik fél javára bizonyos területi változtatásokat javasolt, három hónapi határidő után ezen fél igényének fegyverrel szerezhet eleget, és ellenfele nem hivatkozhatik a 10. cikk területi védelmére. (Egyezően Komarnicki.)

Vagyis: *A 10. cikk nem jelenti általában az államok területi integritásának minden körülmények közt való biztosítását.*

De nem terjed ki a garancia a hadi értelemben vett katonai támadás összes eseteire sem.

A 10. cikkben foglalt területi garancia csakis a támadásnak Népszövetségi jogi értelemben veti esetére vonatkozik, azaz amikor valamely állam a 12. cikkben előírt feltételek (előzetes vizsgálat és moratórium) betartása nélkül visel háborút.

Egyes nemzetközi pacifistáknak azon kísérlete, hogy a területi garanciának a fenténél szélesebb értelmezését megkonstruálják, nevezetesen oly értelemben mintha az E. O. a határok megengedett háború útján való megváltoztatásának is útját állná, teljesen elfogadhatatlan és a fogalmak

¹ Toutes les guerres illicites peuvent être considérées comme une «agression.» Toute autre interprétation du mot «agression» est impossible: si le Pacte reconnaît que dans certains cas la guerre est admise, ces cas ne peuvent pas être considérés comme une agression. C'est donc une question de non observation de la procédure qui est liée étroitement à la question de l'agression. (Komarnicki i. m. 157. old.)

² L'agression est donc une chose qui limite la garantie et on ne peut pas affirmer que tout attentat contre l'intégrité territoriale soit considéré comme une agression, car la définition admise par l'article X, deviendrait alors incompréhensible. (Komarnicki i. m. 159. old.)

összezavarására vezet.¹ Felfogásunkban nem zavarhat meg az sem, hogy az Institut de droit international 1923. brüsszeli ülésén a Cov. 10. cikkének értelmezésére vonatkozólag fentivel ellenkező álláspontra helyezkedett. Az Adatci és de Visscher szerkesztette előadói jelentés szerint ugyanis a 10. cikk területi garanciája kiterjed a megengedett háború esetére is.

¹ Így *Schücking—Wehberg* i. m. 459. old. Szerintük a 10. cikk tartalma tágabban értelmezendő és azt jelentené, hogy a területi garancia kiterjed minden «erőszakos eszközökkel» létrejött területváltozásra, úgy hogy a jövőben csakis békés eszközökkel való változtatások volnának lehetségesek. A Népszövetségi garancia tehát kiterjedne a területi integritás megváltozásának megakadályozására még az esetben is, amikor megengedett háborúról van szó. *Schücking—Wehberg* szerint a támadás, «agresszió», ismérve a területszerzési szándék, és így tehát a garancia csakis akkor lép életbe, amikor valamely háború folyamán az annexiós cél világosan felismerhető. Ezen értelmezés teljesen félreisméri a népszövetségi szerződés lényegét, de egyébként is teljesen zavaros eredményekre vezet. Mert egyrészt a területszerzési cél egy háború megindítása alkalmával világosan nem ismerhető fel, hanem valójában csakis a háború végén, a békeszerződésben konkretizálódik, tehát jogilag a védelmi garancia mindaddig nem is léphetne hatályba. Ilyen garancia gyakorlatilag hatástalan, mert addig a háború az igazságtalanul megtámadott országot teljesen elpusztította. Másrészt eltűr ezen értelmezés bármely rosszhiszemű katonai megszállást (pl. Ruhr-megszállás, kisentente bevonulása szomszéd államokba), mert az illető katonai hatalmaknak mindig módjukban áll azt mondani, hogy nem területszerzés, hanem más cél (pl. lehetetlen reparációs követelés behajtása) a fegyveres akció alapja. Ezen alapon vitatták is a franciák a Ruhr-megszállás jogosságát, míg nemcsak az angol-szász közvélemény, de az angol hivatalos felfogás szerint is a Ruhr-megszállást jogtalan aktusnak bélyegezte.

Fenti értelmezés abszurditását bizonyítja azon további érv, hogy annak elfogadása esetén, mint *Komamicki* mondja, nem volna értelme az Egyességokmány támadás és támadással való fenyegetés között tett megkülönböztetésének.

Schücking—Wehberg nézete, amelynek különben az Egyességokmányban, mint láttuk, tételes alapja nem mutatható ki a szerzők túlságos pacifista világnézetére vezethető vissza. A világ mai rendezetlen állapotában a kollektív területi garanciának háború minden esetére való kimondása nem volna sem igazságos, sem pedig politikus.

Az Institut de droit ezen álláspontját azonban a Népszövetség nem tette magáévá.

A 10. szakasz elvi jelentősége szempontjából igen tanulságosak azok a tárgyalások, amelyek a Közgyűlésen ezen kérdéssel kapcsolatban felmerültek. Kanada már ez első Közgyűlésen indítványozta a 10. cikk teljes törlését, azzal az indokolással, hogy az a békeszerződési statusquónak megörökítését jelentené és ennél fogva egyik főakadályát alkotja annak, hogy az Egyesült-Államok a Népszövetségbe belépjenek. (I. Ass. 275—279.) A Közgyűlés a 10. szakasz jogi értelmének megállapítására bizottságot küldött ki. Ennek szakvéleménye alapján az amendementügyi bizottság határozati javaslatot dolgozott ki, amelynél fogva a 10. cikk törlését elvi okokból ellenzi, de oly interpretatív határozat elfogadását ajánlja, amely szerint a 10. cikk nem jelenti, a területi állomány megörökítését. Az E. O. megengedi a határok békés megváltoztatását, csupán az erőszakot zárja ki. (A. 24. 1921. S. III.) Az albizottság pedig ehhez az interpretációhoz még hozzátette, hogy a békeszerződések szerinti birtokállomány nemcsak békés eszközökkel, hanem háború útján is megváltoztatható, ha a Cov.-ben előírt eljárás eredménytelen marad. (II. Ass. C. 1. S. XIX.) Igen találóan és szellemesen fejtette ki ezen alkalommal Scialoja, hogy a 10. cikk mintegy possesszorius kereset, míg az E. O. egyéb rendelkezéseiben foglalt biztosítékok petitorius kereset jellegével bírnak. A 10. cikk csakis az erőszakos birtokháborítást zárja ki. Ezzel szemben lehetséges a területi helyzet megváltoztatása petitorius kereset alapján, háború útján, a 12. szakaszban előírt eljárás betartásával. (II. Ass. C. 1. 10.) Scialoja fejtegetése a kérdést lényegében világitja meg.

A második alaptétel, hogy a 10. cikk csak külső támadások ellen biztosít védelmet, tehát nem terjed ki olyan esetekre, amidőn *belső* zavargások forradalmak, vagy polgárháborúk fenyegetik valamely állam területi integritását, vagy politikai függetlenségét. Forradalom vagy belső függetlenségi harc esetén az államok a Népszövetség segít-

őségét nem vehetik igénybe.¹ A területi statusquónak ily úton való megdöntése a nemzetek önrendelkezéséből folyó jog, amelyet az Egyességokmány implicite elismer.² A Covenant ezen rendelkezése egyike azon kevés részeknek, ahol a Népszövetség eredeti elgondolásának, a nemzeti szabadság és önrendelkezés szellemének még nyoma maradt.³

Másrészt a polgárháború is lehet oly természetű, hogy a világbékét veszélyezteti, vagy kihatásaiban a többi nemzeteket érinti, amikor is tehát a Népszövetség beavatkozása nem a 10. hanem a 11. cikk alapján indokoltá válhatik. Vagyis ha a függetlenségi mozgalom már annyira előrehaladt, hogy de facto kormányok állanak egymással szemben, a Népszövetség az E. O. 11. cikke értelmében *köteles a békekötés megkönnyítése céljából jó szolgálatait mindkét félnek felajánlania* Ezen esetekre Lawrence a 10. és 11. cikk összegzését ajánlja:⁵ «Esetleg elfogadható kompromisszum volna található azáltal, hogy a Népszövetségnek csak akkor legyen szabad a polgárháborúba beavatkoznia, ha a Közggyűlés úgy találja, hogy a harc a civilizáció jólétét veszélyezteti, vagy pedig, hogy *súlyos igazságtalanságra és elnyomásra vezethető vissza*».

¹ In Article X the word (external) shows that the League cannot be used as a Holy Alliance to suppress national or other movements within the boundaries of the Member States, but only to prevent forcible annexation from without. (Angol hiv. kom. 231. old.)

² *Fauchille*: I. 1. 218. o. «reconnaissant implicitement par là que cette intégrité et cette indépendance peuvent être modifiés sans que la Société puisse s'immiscer.»

³ It seems that armed intervention by one member State in the domestic troubles of another, such an interference, for example, as that of Nicolas I. of Russia in Hungary in 1849 would be an external aggression within the meaning of this Article. (*Pollock* i. m. 133. old.)

⁴ In the event of internal troubles rising to the height of a conflict between organized bodies maintaining themselves as de facto governments and acting as regular belligerents, or indeed when they had gone so far as manifestly to threaten such consequences, the case would be such emergency as the next following, Article 11 contemplates. (*Pollock* i. m. 134. old.)

⁵ «Lectures on the League of Nations, Bristol 1919.»

A területi integritáson kívül a 10. cikk a politikai függetlenséget is biztosítja. Itt némi zavart okozhat a francia szöveg «indépendance politique présente» kifejezése. A «présente» jelző ugyanis azt a látszatot keltheti, mintha az Egyeségokmány a Népszövetség alapításakor fennálló kormányformákat akarná megörökíteni. Ezen feltevés azonban teljese helytelen. A présente kifejezés ugyanis utólag toldatott be az Egyeségokmány 1919 április 18-i tervezetébe azon célból, hogy az angol szöveg «existing» kifejezését pótolja. Az «existing» kifejezés pedig kétségtelenül a mindenkor létező, tehát a háború kitöréséékor és nem a Covenant megkötésekor fennálló államformára céloz, miért is helyesebb annak a «jelenlegi» helyett «fennálló» szóval való visszaadása. A Népszövetség szelleméből, de a fentiekből is következik, hogy az E.J0_w amint nem kívánja örökre lerögzíteni a határokat, éppúgy az államformára nézve is fenntartja az evolúció lehetőségét. Mint Pollock mondja: «The League does not prescribe or recommend any particular form of government, much less guarantee to its members the continuance of existing forms. Every member is sovereign in its own affairs, and answerable to the League only for having some kind of settled government capable of appointing fit representatives for the common business».

A következő fontos kérdés, amely a 10. cikk jogi méltatásával kapcsolatban felmerül az, hogy *melyik forum hivatott megállapítani a «casus foederis» bekövetkezését*, vagyis azt, hogy valamely tagállam területi integritása vagy politikai függetlensége a külső támadás által tényleg sérelmet szenvedett-e? Továbbá, hogy mik a *garancia szankciói*¹.

Az Egyeségokmány angol szövege szerint — amelyet a hivatalos magyar fordítás hibásan ad vissza — «the Council shall advise», vagyis a Tanács *javaslatba hozza*, hogy milyen eszközökkel biztosíttassék a 10. cikkben vállalt kötelezettség

¹ A Bsz. hivatalos fordítása szerint: «a Tanács megfontolás alá veszi, miként kellene a fent megállapított kötelezettséget teljesíteni».

teljesítése. A Népszövetség általános elveiből következik azonban, hogy a Tanács által ajánlott eszközök alkalmazása a tagállamok jóváhagyásától függ, s így ezen eszközök életbe léptetését és implicite a casus foederis bekövetkezésének kérdését is, minden egyes állam maga dönti el. (Egyezően Pollock 134. old., Schücking—Wehberg 465. old.; ellenkezően Komarnicki i. m. 180. old.) Ezen tétel jogi megalapozását illetően is tanulságosak a fentebb érintett Közgyűlési tanácskozások.

Amidőn Kanada első amendement-javaslatát ad calendae graecas elnapolták, a III. Közgyűlésen Kanada képviselője azon új javaslattal állt elő, hogy a 10. cikk teljes törlése helyett ahhoz két interpretatív pótlás csatoltassék. 1. hogy a Tanács ajánlásaiban minden egyes állam politikai és geográfiai viszonyait figyelembe vegye, 2. hogy bár a Tanács szakvéleménye rendkívül fontosnak tekintendő és a Népszövetség tagjai által ehhez mérten méltánylandó, mégis egy állam se legyen köteles bármilyen intézkedést is parlamentjének vagy egyéb alkotmányos tényezőjének jóváhagyása nélkül megtenni. (III. Ass. C. 1., 22., 31.) A IV. Közgyűlésen az első bizottságban hosszabb viták fejlődtek ki a fenti kérdés fölött. Arra nézve megegyeztek ugyan a vélemények, hogy a Tanács által javasolt kény szerrendszabályok esetén a döntő szó a tagállamokat illeti meg, ellenben bizonyos ellentétes felfogások megkímélése végett a bizottság nem akart elébe vágni azon kérdésnek, vajjon a tagállamok saját maguk illetékesek-e annak a ténynek elbírálására is, hogy maga a casus foederis tulajdonképpen bekövetkezett-e vagy nem. Éppen azért, Rolin előadó, miután nyíltan kifejezte, hogy a határozat fenti kérdésnek nem prejudikálhat, a következő értelmezési javaslatot terjesztette a Közgyűlés elé: «Megfelel a 10. cikk szellemének, hogy a Tanács oly esetben, amikor katonai rendszabályok alkalmazását támadás vagy támadás veszélye, vagy támadással való fenyegetés miatt ajánlani szükségesnek tartja, az egyes államok földrajzi fekvését és különleges körülményeit tekintetbe vegye.

Az egyes tagok alkotmányos tényezőinek feladata, hogy

azon kötelezettség szempontjából., amely a Népszövetség tagjai területi integritásának és politikai függetlenségének fenntartására irányul, megítélje, milyen mértékben tartozik minden állam fenti kötelezettségének teljesítését katonai haderővel biztosítani.

A Tanács ajánlásának azonban a legnagyobb súly tulajdonítandó és ily értelemben veendő megfontolás alá minden tag részéről azon igyekezetben, hogy kötelezettségeinek híven eleget tegyen». (IV. Ass. 86. o.)

Fenti határozat mellett szavazott 29 tag, ellene szavazott egy tag, szavazástól tartózkodott 23. A határozat ennél fogva érvényre nem emelkedett, de mindenesetre bizonyos irányításul szolgálhat.

Jógii szempontból tehát mindenesetre áll a tétel, hogy a 10. cikk esetében szankciók alkalmazását a tagállamok döntenek el. Ami magának a garancia előfeltételeinek eldöntését illeti, erre vonatkozólag határozott precedens nincs, azonban a Népszövetség általános természetéből következik azon többségi felfogás helyessége, hogy az is a tagok kizárólagos szuverén hatáskörébe tartozik. (Egyezően Schücking-Wehberg, a brüsszeli nemzetközi jogi intézet véleménye. Ellenkezően csak Komamicki, aki szerint a casus foederis eldöntésére a Tanács illetékes.)

A *szankciók mibenlétére* vonatkozólag a vélemények eltérnek. Schücking-Wehberg szerint a Tanács felhatalmazása teljesen általános és ennél fogva kiterjed adott esetben katonai rendszabályok javaslására is (i. m. 465. o.). A II. Közgyűlésen a fentebb említett canadai amendement tárgyalásánál is szó volt «esetleges» katonai lépésekről. Magyary szerint ily esetekben fegyveres beavatkozásról nem lehet szó. Támogatja ezen felfogás helyességét azon tény, hogy a Népszövetségi szankciók tanulmányozása céljából kiküldött bizottság a II. Közgyűlés által jóváhagyott véleményes jelentésében kimondotta, hogy a 16. cikk szankciói csakis az ott megjelölt közelebbi esetben (jogellenes háború) nyerhetnek alkalmazást. Felfogásunk szerint különböztetni kell. Amikor általában csak támadásnak veszélye

vagy azzal való fenyegetés esete forog fenn, fenti Közgyűlési határozat irányadó, amely szerint a 16. cikk kollektív szankciói nem alkalmazhatók. De nincs kizárva azok javaslatba hozása olyan esetben, amikor a támadás már bekövetkezett, mert hiszen akkor éppen a 16. cikkben szabályozott helyzet (háború indítása kötelező előzetes eljárás betartása nélkül) áll elő.

Összefoglalva megállapítható, hogy a 10. cikk lényegi hordereje semmiesetre sem az, aminek egyes politikai érdekeltségek feltüntetni szeretnék. Nem alapít meg de jure a Népszövetség tagjai közt védelmi szövetséget (alliance) oly értelemben, hogy a szerződő felek egymás birtokállományát minden körülmények közt biztosítják. *Nem jelenti a fennálló területi statusquonak mint ilyennek népszövetségi garانتálását.*¹ A 10. cikk mindössze illegális háború esetén zárja ki a fennálló területi és politikai statusquo megváltoztatását, de nem zárja azt ki megengedett háború útján. A szankciók tartalma közelebbről meghatározva nincs. Katonai rendszabályokat nem von feltétlenül maga után, mindenestre pedig azok alkalmazásának eldöntése az egyes államok szuverén elhatározásától függ.

Kétségtelen azonban, hogy a fenti fenntartásokkal is a 10. cikk súlyos teherterele a népszövetségi Egyességeknek.

¹ *Komarnicki* 177. o.: «Les Etats n'e s'engagent pas à la garantie de l'intégrité territoriale des autres États, membres de la Société des Nations, en toute circonstance. Tis s'y engagent seulement dans le cas d'une agression extérieure.» — II. o. 180. o. «Ce sont donc *ley. conséquences d'une agression* que l'article X. condamne. *Ce n'est pas h maintien du statu quo qui est son but, puisque ce statu quo subira toutes les changements possibles* sauf ceux qui sont le résultat d'une force qui ne veut tenir aucun compte de l'opinion publique.»

Megjegyzendő, hogy *Komarnicki* fenti művében a fennálló statusquo védelméből indul ki. Ha tehát mégis arra az eredményre jut, hogy a 10. cikk jogilag nem alliance és nem jelenti a kölcsönös területi állománynak minden körülmények között való biztosítását, ezen megállapításához annál inkább csatlakozhatunk mi, akik a fennálló területi viszonyokban nem láthatjuk a jog és igazság uralmának megvalósulását.

Súlyos tehertétel nemcsak a legyőzött államok szempontjából, azon hamis értelmezésénél fogva, amelyre az európai reakció kezében alkalmat nyújt, hanem a Népszövetség valamennyi tagjára nézve is azon kockázatos és előreláthatatlan kötelezettségek miatt, amelyeknek magukat a garantáló államok a mai európai állapotok mellett kiteszik. Amely kockázat tudatos felismerése egyik főoka annak, hogy az Egyesült-Államok az Egyességokmány ratifikálását megtagadták és azt ratifikálni belátható időn belül nem is fogják.¹

A 10. cikk területi rendelkezéseit szervesen kiegészíti az Egyességokmány 19. cikke, amely a tarthatatlan nemzetközi szerződéseknél és ennek révén határoknak felülvizsgálatát veszi kilátásba.

A népszövetségi eszme evolúciójának elemzésénél különös súlyt fektettünk azon összefüggés megvilágítására, amely a 10. és a 19. cikk keletkezése szempontjából fennállott és aminek lényege, hogy mindkét cikk végeredményben egy és ugyanazon eszmére, a nemzetek önrendelkezési jogára vezethető vissza.

A kölcsönös területi garancia ugyanis a Wilson-féle tervetben a kis nemzetek függetlenségének és szabadrendelkezésének biztosítását jelentette imperialista terjeszkedéssel

¹ «The United States decline to assume, under the provisions of article X. or under any other article, any obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country or to interfere in controversies between other nations, members of the League or not, or to employ the military or naval forces of the United States in such controversies, or to adopt economic measures, for the protection of any other country whether a member of the League or not against external aggression or for the purpose of coercing any other country, or for the purpose of intervention in the internal conflicts or other controversies which may arise in any other country» and no mandate shall be accepted by the United States under Article XXII.» Lodge szenátor szavazattöbbséggel elfogadott határozati javaslatának 2. pontja. 1919. nov. 1. V. ö. *Kluyver* i. m. 220.

szemben. És az egész elgondolás azon feltevésekből indult ki, hogy a háború utáni világhelyzet az örendelkezési elv tényleges megvalósulásán fog alapulni («to make the world safe for democracy»).

A fenti tétel tehát nem jelentette bármily határok állandósítását, hanem csakis a nemzetiségi elvnek megfelelő határok biztosítását. Vele szerves kapcsolatban volt (az első Wilson-tervezetben egy és ugyanazon pont alatt megszövegezve) azon elvi követelés, hogy a nemzetiségi, szociális és gazdasági követelményekkel össze nem vágó határok az államközösség háromnegyed többségének szavazata által megváltoztathatók legyenek.¹ A 10. cikk és 19. cikk. az államok területének garanciája és a határoknak szükség esetén való módosítása, tehát egy és ugyanazon elvnek két különböző megnyilvánulása. Az egyik kizárja a területi állapotnak a népesség akarata ellenére való erőszakos megváltoztatását (annexio). a másik a határoknak a népességi és egyéb követelmények szerint való kiigazítását veszi célba. Az egyik negatív, a másik pozitív oldaláról biztosítja a nemzetiségi eh- érvényesülését. A két tétel csakis együtt valósítható meg, vagy vethető el.²

Ezen gondolatmenetbe kapcsolódik bele a 19. cikk. mikor kimondja, hogy:

«a Közgyűlés időnként felhívhatja a Szövetség tagjait, az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására, amelyeknek fennmaradása a világbékét veszélyeztethetné».

¹ V. ö. Wilson-javaslat eredeti szövegét 39. oldalon.

² *Koynarniczki* i. m. 69. o. «Ce principe du droit des peuples à disposer librement de leur sort peut être compris de deux façons. D'abord comme le remaniement complet de toutes les frontières et, sous cette forme, il est extrêmement dangereux pour l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États à population mixte. Mais on peut mettre en avant la côté négative de la question: on interdit tout changement des frontières contraire aux volontés de la population et, sous cette forme notre principe devient essentiellement conservateur.»

Hogy a 19. cikk tényleg alapvető jelentőségű és a célja világosan a békeszerződések következtéből szükségessé váló területi újrendezésre irányul, nemcsak annak előtörténetéből és a fenti általános gondolatmenetből nyilvánvaló, hanem a békekonferencia elnökének hivatalos nyilatkozatában is elismertetett. Azon kísérő levélben, amelyet Millerand a trianoni békeszerződéssel kapcsolatban a magyar békedelegációhoz intézett, megállapítást nyert, hogy: «a Népszövetség nemcsak a szerződés aláíróinak a jogait védi. Olyan szervezetet is létesít, amelynek segítségével békésen és törvényes úton el lehet intézni azokat a változásokat, amelyeket új helyzetek tesznek szükségessé a béke intézkedéseiben». Ezen kitétel alatt csakis a Népszövetség 19. cikke érthető. Ugyanezen értelmezést fűzi ahhoz az angol kormány hivatalos kommentárja¹ is, amely szerint «a 19. cikk annak tanúsága, hogy az Egyesült Nemzeteknek nem az a rendeltetése, hogy az új területi elrendezést örök időkre szentesítse és megváltozhatatlanná bélyegezze, hanem ellenkezőleg az, hogy olyan gépezetről gondoskodik, amely a nemzetközi kérdéseknek a jövő szükségletei szerint való progresszív rendezését lehetővé teszi.»²

Sajna «a gépezet», amelyre itt hivatkozás történik, igen gyatra és fogyatékos. A határok megváltozására irányuló eljárás épp oly határozatlanul van szabályozva, mint egyéb-

¹ Angol hivatalos kommentár 1. *Pollock i. m.* 231. o.: «it is important that this article should be read with Articles XI and XIX, which make it plain that the Covenant is not intended to stamp the new territorial settlement as sacred and unalterable for all time, but, on the contrary, to provide machinery for the progressive regulation of international affairs in accordance with the needs of the future. The absence of such machinery and the consequent survival of treaties long after they had become out of date, led to many of the quarrels of the past; so that these articles may be said to inaugurate a new international order, which should eliminate, so far as possible, one of the principal causes of war.

² Hasonló álláspontot foglal el az, angol elméleti irodalom is. Így *Sir Geoffrey Butler i. m.* 31. o.: «. . . the frames of the Paris scheme made no attempt to fix upon succeeding generations a cast-iron

ként a 10. cikk területi garanciája is. Mert mikor léphet működésbe a revíziós eljárás? Amikor a szerződések alkalmazhatatlanná váltak, vagyis amint a II. Közgyűlés jogászbizottsága a chile-boliviai szerződés tárgyalása alkalmából a fenti előfeltételt meghatározta, «ha a szerződés kötése idejében fennállott állapot reá következő korban; akár erkölcsi, akár anyagi szempontból oly gyökeres változásokon ment át, hogy az észszerű lehetőség határán kívül áll a szerződés alkalmazása». (II. Ass. 466. o.) Mi történjék azonban azon szerződésekkel, amelyek már az aláírás pillanatában is «úgy erkölcsi, mint anyagi szempontból» az észszerűség legelemibb követelményeit nélkülözték? Nyilván erre vonatkozik a 19. cikk másik előfeltétele: amikor «bizonyos nemzetközi állapotok fenntartása a békét veszélyezteti». A trianoni szerződés létesítette bármelyik határra vonatkozólag ezen feltétel fennforgását nem volna nehéz kimutatni.

A szerződések revíziójának fenti két esete lényegileg különböző. Mert amíg az alkalmazhatatlanná vált szerződések revíziójának biztosítása inkább a «rebus sic stantibus» elvének a Népszövetség szempontjából való hivatalos elismerése, a békét veszélyeztető nemzetközi állapotok megváltoztatása ennél sokkal többet jelent és lényegileg nem más, mint a Wilson által eredetileg hirdetett önrendelkezési

system ...» *Brailsford*: The Covenant of peace 180. o.: «Security in every community, however, is purchased only by a constant adaptability. The penalty of rigidity in the state is i'evolution, as in the world of States it is war.» U. a. League of Nations 47. o. «A League of Nations must answer two tests: Can it be so composed that in normal times it will assure to all its members such a prospect of fair decisions in disputes and *such a chance of effecting reasonable changes in the world when they are due*, that war will be unnecessary stb. Lásd még *Lammascii*: Das Völkerrecht nach dem Kriege, 159. o.: «Das Ziel der Entwicklung kann nicht darin liegen, Unabänderliches zu schaffen, sondern eine Rechtsform zu finden, in der sich solche Veränderungen vollziehen können, die durch die Evolution der Nationen notwendig geworden sind, nach Art einer Expropriation gegen angemessene Entschädigung ...»

elvének megcsonkított maradványa. A jelen világhelyzet szempontjából tehát a 19. cikk súlypontja ezen kitételen fekszik, mert tényleg a békeszerződések módosítása, ezen szerződések létrejöttékor fennállott általános etnográfiai, gazdasági stb. viszonyok bármily eltolódása nélkül is, a világ békés fejlődése érdekében feltétlen szükségesség.¹

A revíziós eljárást illetőleg az Egyességokmány hiányos támpontjai alapján a következő alapelvek állapíthatók meg:

A szerződések felülvizsgálására irányuló felhívást a Közgyűlés mondja ki. Egyike azon kevés esetnek, amikor a Tanács saját hatáskörében nem intézkedhetik. Kétségtelen azonban, hogy a Tanács bármikor kezdeményezheti erre vonatkozó tárgyalás megindítását. A dolog természetéből következik továbbá, hogy a Közgyűlés minden tagja indítványozási joggal bír. Minthogy a Közgyűlés évente csak egyszer ülésezik, az indítványok nemcsak a rendes ülésszakon terjeszthetők elő, hanem szükség esetén a Közgyűlés rendkívüli ülése egybehívandó.

Az eljárás megindításához külön indítvány nem feltétlen szükséges. De iure a szerződések felülvizsgálásának kezdeményezése nincs kötve indítványhoz, hanem hivatalból kötelessége a Közgyűlésnek.

Köztudomású és alapvető hiánya az Egyességokmánynak, hogy a Népszövetség, illetve a Közgyűlés a szerződések felülvizsgálására a tagokat csak felhívhatja (to invite), de annak keresztülvitelét kötelezően nem eszközölheti.² Ezen hiány orvoslását célozta a magyar béke delegációnak a békekonferenciához intézett népszövetségi jegyzéke, amely a Nép-

¹ *Goelliter A.* i. munkájában a 19. cikk lényegét kizárólag a rebus sic stantibus elvéből vezeti le. Ezen felfogás egyoldalú, mert figyelmen kívül hagyja a 19. cikk keletkezésének körülményeit és azon fontos elvi viszonyt, amely közte és az önrendelkezési elv között fennáll. A népszövetségi paktum jelentőségét lényegesen csökkentené, ha a 19. cikk csakis a rebus sic stantibus elvének folyománya volna, és csak akkor volna alkalmazható, amikor a békeszerződések idején fennálló népesedési stb. viszonyok már megváltoztak.

² V. ö. *Pollock* i. m. 172. o.: «The weakness of these articles (XI

szövetségnek oly hatalommal való fölruházását sürgette, hogy a Tanács indítványára a Közgyűlés *elrendelhesse* a revíziós tárgyalások megindítását; nehézségek felmerülése esetén pedig a nemzetközi viták békés elintézésére megállapított eljárás találjon alkalmazást.

A 19. cikk hatályosabb érvényesülése esetleg elérhető volna a 11. cikkel való szoros összefüggése révén. A 11. cikk szerint ugyanis a Szövetségnek háború vagy háborúval való fenyegetés esetén kötelessége «a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutató minden intézkedést megtenni». A 11. cikk nem köti meg a Népszövetség kezét, hanem elvben minden intézkedésre felhatalmazza. Másrészt azonban a 19. cikk ugyancsak a világbékét fenyegető nemzetközi állapotoknak orvoslását célozza. *Ezen szempontból tehát a 19. cikk is a 11. cikk általános kerete alá esik és nem más, mint a 11. cikkben kimondott általános élvnek egy speciálisabb esetre vonatkozó szabályozása, mint ilyen tehát szintén a 11. cikk szankciója alá vonható.* (Egyezően Schücking-Wehberg.)

Á Közgyűlés határozataihoz ugyan általában egyhangúság szükséges. A 19. cikk azonban nem jelent érdemi intézkedést. Már pedig ajánlást (recommendation), felhívást (invitation) stb. a Közgyűlés szótöbbséggel is kimondhat. (Állandó gyakorlat, elvi határozatok: I. Ass. 53O. o., II. Ass. C. I. 178. o.) *Ennek alapján tehát a 19. cikk értelmében meghozandó felhíváshoz is elegendő a Közgyűlés szótöbbsége.* Azon köztudatban szereplő aggály, hogy a 19. cikk az egyhangúság követelményén lényegileg megghiúsul, de iure megalapozottnak nem

and XIX) taken separately or together is that they do not provide for any systematic revision or consolidation of the Law of Nations.) A határmódosítások megkönnyítésére az Egyességokmány módosítását javasolja *F. N. Keen*, Towards the international justice, London Allen and Unwin 1924. c. művében: «I think an amendment of the Covenant ought to be made which would give to some tribunal or authority within the League *power to impose changes of boundaries* where a strong case is made out *even though absolute unanimity is not obtainable.*» I. m. 123.

tekinthető.¹ (Egyezően Lammasch 112., Schücking-Wehberg 663. o., Goellner i. m. 87. o. Ellenkezően Bülow 296. o. és Fauchille.)

További alapelv, hogy az érdekelt államok, amelyek ellen a felszólítás irányul, szavazati joggal nem bírnak, mert senki sem lehet bíró a saját ügyében. (Lammasch 112 o.)

Mi ezek után a tényleges helyzet azon egyedülállóan fontos kérdés szempontjából, hogy az Egyességokmány a békeszerződések revíziójára minő lehetőségeket nyújt.

Tagadhatatlan, hogy a 19. cikk de iure igen tág és a kikényszeríthetőséget nélkülözi. Gyakorlati keresztülvitele a mindenkori világpolitikai helyzettől függ és attól elválaszthatatlan. De vajjon lényegileg nem így állanak-e a Népszövetség bármely intézkedésével? A Népszövetség politikai világszervezet, s a békeszerződések revíziója politikai kérdés, amelynek keresztülvitelére az Egyességokmány jogi szabályozása ugyan módot és alkalmat nyújthat, de amely megoldás tényleges bekövetkezése a világpolitika egyéb tényezőitől függ.²

¹ *Schücking—Wehberg* i. m. 663. o.: «Da die Aufforderung der Bundesversammlung den Charakter eines Wunsches trägt, so genügt zum Beschlüsse Stimmenmehrheit. Diejenigen, die aus Voraussetzung für den Wunsch der Bundesversammlung Einstimmigkeit fordern, haben jedoch nicht dargetan, weshalb im Falle des Artikels 19 von dem Grundsatz, dass Wünsche nur mit Mehrheitsbeschluss gefasst werden brauchen, abgewichen werden soll.»

² Teljesen pesszimiztikusan ítéli meg a népszövetségi eljárás lehetőségeit v. Bülow, aki szerint rendes diplomáciai eszközökkel a világpolitika adott helyzeteinek felhasználásával a békeszerződések revíziója könnyebben elérhető. I. m. [294. o.: «Im Interesse der Menschheit läge es, dass ein Völkerbund das Recht und die Macht hätte derartige Verträge soweit abzuändern, wie die Verhältnisse es nach Billigkeit erfordern. Die Versailler Bundessatzung bietet diese Möglichkeit leider nicht. Sie stellt demnach einen von den Hauptmächten beabsichtigten Rückschritt dar. Es ist im Ramen des Völkerbundes ausgeschlossen, dass ein Friede von St. Stefano revidiert werde, wie dies seinerzeit geschah. Dagegen wäre es sehr wohl noch möglich, dass eine Revision durch ein Gegenstück zum Berliner Kongress ausserhalb des Bundes stattfände.»

Az általános politikai helyzet a szerződések népszövetségi revíziójára jelenleg kétségtelenül kevésbé biztató.

A Népszövetséget azonban, midőn az általa megnyíló politikai lehetőségeket vizsgáljuk, nem kell mindig mai adottságában tekinteni. Németország, az Egyesült-Államok és Oroszország politikájának jövő alakulása még jelentős eltolódásokat eredményezhet. S amennyiben a Népszövetségben a valódi világszellem tényleg helyt talál, a 19. cikk fontos kiindulási pontját jelentheti az európai újjárendezési lehetőségeknek.

A Népszövetség jövője ezen fejlődés bekövetkezésétől függ. A Népszövetség létjogosultságának egyedüli alapja, ha > sikerül a nemzetközi politikában oly tényezővé válnia, amely a háborúra vezető bonyodalmak és problémák békés megoldására módot nyújt. Már pedig a háborúk elhárításának egyetlen biztos módja nem jogi eljárási szabályok felállítása, hanem a háborúra vezető nemzetközi állapotoknak gyökerében való orvoslása. Mint Bethlen István gróf mondta az 5-ik Közgyűlésen tartott nagyszabású beszédében: «A békének csak egy abszolút biztosítéka van. E biztosíték azon súlyos kérdések igazságos és méltányos elrendezésében rejlik, amelyet ma a nemzeteket izgalomban tartják».

A békét biztosító igazságos rendezés, amelyre Bethlen István gróf felhívása céloz, az E. O. 19. cikkének alkalmazása.

Ha a Népszövetség ezen feladatát nem teljesíti, a békeszerződések porbahullásának napja akkor is felvirrad. De akkor áll Lansing jóslása:

«A Népszövetség a hatalmasok eszköze arra, hogy a nemzeti törekvések természetes érvényesülését megakadályozza a tehetetlenné vált legyőzött népeknél . . . Keserűség és kétségbeesés a szükségszerű következményei ezen ren-

¹ «Pour nous tous, pour les puissants aussi bien que pour les faibles, il n'existe qu'une seule sécurité absolue. Sa garantie réside dans le règlement juste et équitable de tous les graves problèmes qui agitent encore les peuples. (5. Ass. 109. o.)

delkezéseknek. Lehetséges, hogy évekig tart, míg az elnyomott népek lerázzák igájukat, de oly biztosan, mint ahogy a nap követi ^ éjjelt, el fog jönni az idő, amikor elszánják magukat ezen erőfeszítésre! . . .»¹

¹ *Lansing, The Peace Negotiations.* 264. o.: «It must be admitted, in honesty, that the League is an instrument of the mighty to check the norm&l growth of national power and national aspirations among those who have been rendered impotent by défait. Examine the treaty and you will find peoples delivered against their will, into the hands of those whom they hate, while their economic resorces are torn from them and given to others. Resentment and bitterness, if not desperation are bound to be the consequences. It may be years, before these oppressed peoples are able to throw of their yoke, but as sure *as day folloivs night, the time will come, when they will make the effort.*»

VIII/a. FEJEZET.

A HÁBORÚ ELHÁRÍTÁSA.

1. §. A Népszövetség beavatkozása háború vagy háborús veszély esetén.

(E. O. 11. cikk.)

Irodalom. Dupuis: Les Relations internationales, Chap. IV. L'intervention. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international-Paris, 1924. — *Fauchille* i. m. I. k. III. r. 66O. o.: L'intervention de la part de la Société des Nations. — *Padoux:* Du recours à la Société des Nations en cas de difficultés internationales, R. G. 1924. — *Le Fur:* Philosophie du droit international, R. G. 2^e série t. III. 569. — *David Jane Hill:* Present problems in foreign policy, New York, 1919. — *Kellor and Hatvány:* Security against war, I. kötet 'International controversies, New York, 1924.

A leszerelés a világbéke megőrzésének csak egyik előfeltétele. A béke biztosításának közelebbi módja oly nemzetközi megállapodások megkötése, amelyeknek célja a hadindítás közvetlen megakadályozása és a nemzetközi viták békés elintézésének lehetővé tétele. Ezen feladatot szabályozzák az Egyességokmány 11—17. cikkei, amelyek a háborúk elkerülésére és a nemzetközi viták békés úton való elrendezésére vonatkozó megállapodásokat tartalmazzák. E népszövetségi megállapodások a béke biztosításának fontos új nemzetközi rendszerét alapítják meg, amely a következő gondolatokon épül fel:

1. Azon elv elismerése, hogy a békét veszélyeztető minden körülmény nemzetközi kérdés jellegével bír, amely a

Népszövetség beavatkozását vonhatja maga után. (Népszövetségi intervenció, 11. cikk.)

2. Arra vonatkozó kötelezettség, hogy egy állam sem indíthat háborút, mielőtt a viszálynak békés úton való elintézését meg nem kísérelte. (A hadüzenet jogának korlátozása. 12. cikk.)

3. A nemzetközi viták békés elintézésére irányuló vagylagos eljárás szabályozása. (Bírószági eljárás, 13. cikk. népszövetségi eljárás, 15. cikk.)

4. Szankciók megállapítása a fenti megegyezés be nem tartása esetére.

Az Egyességokmány ezen cikkei egymással szorosan Összefüggő jogi egésznek alkotnak, miért is szabályozásuk vizsgálatánál azoknak szerves kapcsolata szem előtt tartandó.

*

Az első alapelv, amelyet az Egyességokmány békebiztosító szabályozása felállít, a háborúnak, illetve a békét veszélyeztető körülményeknek nemzetközi kérdéssé való minősítése. A 11. cikk szerint:

«Ezennel kimondatik, hogy minden háború vagy háborúval való fenyegetés, akár közvetlenül érinti a Szövetség bármely tagját, akár nem, a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy és a Szövetségnek ilyenkor kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutató minden intézkedést megtegyen. Ha ilyen eset állana be, a Főtitkár a Szövetség bármely tagja kérelmére haladéktalanul egybehívja a Tanácsot.

Kimondatik az is, hogy a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni a nemzetközi viszonyokat érintő minden oly körülményre, amely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek között a jó egyetértést, amelytől a béke függ.»

Az Egyességokmány fenti rendelkezése egyrészt jogot ad a Népszövetség minden tagjának, hogy a békét veszélyeztető

bármely kérdést a Népszövetség fóruma elé terjeszthessen, másrészt kötelezettséget állapít meg a Népszövetségre nézve, hogy a világ békéjének megőrzésére a szükséges lépéseket megtegye. Minden háborús kérdésnek nemzetközi kérdéssé való nyilvánítása és ezzel kapcsolatban a Népszövetség kötelező hatáskörének megállapítása lényegileg nem más, mint a Népszövetség beavatkozásának proklamálása az összes fenti eshetőségekre.¹ A népszövetségi beavatkozás egyrészt mint jog jelentkezik (droit d'intervention), másrészt mint kötelesség (devoir d'intervention).

A Népszövetségnek háború esetén, vagy háborúra vezető komplikációk esetén való beavatkozása a nemzetközi jognak alapvető újítása, amely a beavatkozásra vonatkozó eddigi nemzetközi jelfogások revízióját teszi szükségessé. Az eddigi nemzetközi jog ugyanis az intervenciót általában ellenezte. Liszt szerint az intervenció a nemzetközi joggal ellenkezik. A nemzetközi jog háború előtti klasszikusa. Bonfils szerint: «Parler d'un droit d'intervention pour le revendiquer ou pour le repousser c'est abuser du mot droit. C'est le devoir de non-intervention qui s'impose à tout les États». Az újabb nemzetközi írók a beavatkozást mint politikai tényt kezelik, amelyet a jog megtűr, de csakis bizonyos meghatározott esetekben.²

¹ Fauchille i. ni. I. k. I. r. 660. o.: Le pacte du 28 avril 1919 qui a organisé la Société des Nations a reconnu en certains cas à celle-ci une sorte d'intervention dans la politique intérieure ou extérieure des peuples. C'est d'abord dans son article 11, que le Covenant a affirmé l'espèce particulière d'intervention qu'il confère à la Société des Nations.

² Liszt szerint: Völkerrechtswidrig ist die Intervention, d. h. die autoritative Einmischung in die äusseren oder inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Sie erfordert das an den anderen Staat gerichtete, durch Androhung oder Anwendung von Waffengewalt unterstützte Verlangen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen. Pradier-Fodéré szerint: L'intervention, c'est la violation de l'indépendance.

Dupuis szerint, bár nem lehet kétséges, hogy a 11. cikk megállapítja a Népszövetség beavatkozási jogát, mégsem eléggé világos a rendelkezés arra vonatkozólag, hogy beavatkozási kötelességről is szó lehetne. (I. m. 148.)

Ezzel szemben az E. O., midőn megállapítja a Népszövetség hatáskörét arra vonatkozólag, «hogy a béke fenntartására alkalmasnak és hathatósnak mutakozó minden intézkedést megtegyen», a Népszövetségnek a háborús kérdésekbe való beavatkozását nemzetközileg szentesíti, joggá emeli? «Par le fait des dispositions du Covenant l'intervention ne peut plus être désormais considérée comme un simple fait politique — elle a véritablement le caractère d'un droit». (Fauchille i. m. I. k. I. 663.)

Mindazonáltal a Népszövetségnek fenti kérdésekbe való beavatkozása az intervenció nemzetközi jogi fogalmának speciális esete, amely nem jelenti a szuverenitás megsértését, hanem a szuverenitás önkorlátozásán alapszik.

A Népszövetség tagjai háborús bonyodalom esetén a Népszövetség beavatkozását nem utasíthatják vissza azon a címen, hogy az intervenció a nemzetközi joggal ellenkezik, mert a Tanácsnak erre vonatkozó hatáskörét az E. O. II cikkében kifejezetten elismerték.

Más a helyzet azon államok szempontjából, amelyek nem tagjai a Népszövetségnek. Az E. O. ugyanis nemcsak tagállamok, hanem a nem tagállamok viszályaiba is beavatkozást arrogál magának, midőn a háborút a Népszövetséget érdeklő ügynek nyilvánítja még az esetben is, ha az a Szövetség tagjait közvetlenül nem érinti. A szuverenitással kapcsolatos elvi fejtegetések kapcsán e kérdéssel bővebben foglalkoztunk és azon megállapításra jutottunk, hogy az E. O. ezen rendelkezése csakis azon államokat kötelezheti, amelyek a békeszerződéseket aláírták. A többi nem tagállamra az E. O. fenti kitételének jogi hatása nem lehet.

E helyütt all. cikk horderejét kizárólag a Népszövetség tagjai közt való viszonylatában tárgyaljuk, amely szempontból a Népszövetségnek kétségtelenül fontos, világpolitikai jelentőségű hatáskörét állapítja meg.

1. A 11. cikk két esetben nyer alkalmazást: *a)* Háború vagy háborúval való fenyegetés esetén, *b)* amidőn oly körülmények merülnek fel, amelyek azzal fenyegetnek, hogy megzavarják a békét, vagy a nemzetek közötti jó egyetértést.

A Népszövetség hatáskörének ezen utóbbi esetre való kiterjesztése elvi fontosságú és a dolog természetéből következik. Mert mint Gajzágó magyar kiküldött egy alkalomból kifejtette, a Népszövetség szellemével ellenkeznek az, ha valamely nemzetközi vitás ügy csak akkor juthatna a Népszövetség elé, amikor a viszály már oly komoly fordulatot vett, hogy a szakítás veszélye imminens. (Journal Officiel 1923 június. 606. oldal.) Éppen ezért az Egyességokmány minden tagállamnak megadja a jogot, hogy a Népszövetség figyelmét ilyen kérdésekre felhívhassa.

Ali. cikk alapján a Népszövetség illetékessége tágabb, mint a kötelező közvetítés és a Tanács előtti vitás eljárás (15. cikk) során, mert nincs korlátolva és kiterjed azon esetre is, amikor valamely kérdésben az egyik fél hazai törvényhozása illetékes és amikor ennél fogva a Tanács jelenlétében konkrét javaslatokat nem tehet. (Egyezően Schücking-Wehberg 468. o.)

2. További kérdés, mely a 11. cikk alkalmazásával kapcsolatban felmerül, hogy a Népszövetség beavatkozását ki indítsa meg. A helyzet különböző «háború vagy háborús fenyegetés» és «a békét veszélyeztető egyéb körülmények» felmerülése alkalmával. Előbbi esetben minden tagállamnak joga van a Tanács összeülését indítványozni, amelyet a főtitkár az indítvány alapján haladéktalanul egybehív. Utóbbi esetben az E. O. nem rendelkezik kifejezetten, és a Tanács ügyrendje szerint a Tanács csak akkor köteles helyt adni a megkeresésnek, ha az indítványozó állam Tanácstag, vagy ha még legalább is két más nem Tanácstag állam az indítványhoz csatlakozik. (T. ügyrend 1. §. 5. bek.) Utóbbi rendelkezéshez szó fér. A Népszövetség célja és általános eszméje megkövetelte volna, hogy nem tagállamok is, de annál inkább minden egyes tagállam megindíthassa a Tanács intézkedéseit az általános béke megóvására. Mindenestre teljesen tévesnek kell minősítenünk azon értelmezést, mintha a Tanács saját kezdeményezésére egyáltalában nem volna köteles eljárni, hanem csakis indítványra. (Lásd alább Bourgeois álláspontját a lengyel-orosz háború alkalmával.)

Helyesen mondja Magyary, hogy all. cikk elsősorban nem jogot, hanem éppen kötelességet állapít meg a Népszövetségre nézve. (I. m. 20. old.) A 11. cikk második bekezdése csak kiegészítő jellegű, amennyiben a Tanács mellett az egyes tagállamnak is megadja a jogot, hogy a Tanács figyelmét — az egyébként is eléje tartozó ügyre — külön is felhívhassa. (Egyezően Bülow 190. old.)

3. Tisztázandó végül, hogy miben álljanak a 11. cikk alapján a Tanács azon intézkedései «That may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations». Az irodalom álláspontja különböző. Magyary szerint a szabályozás bár homályos, mégis annyi bizonyos, hogy katonai intézkedések ki vannak zárva, sőt a kérdésnek a Tanács, illetve a Közgyűlés által való «megvizsgálása» sem tartozik ide, mert erről külön a 15. cikk tárgyal. Magyary szerint a 11. cikkben adott felhatalmazás legfeljebb «jó szolgálatokra» (bons offices) vagy «közvetítésre» (mediation) vonatkozhatik, de már «intervenció» is ki van zárva. Schücking—Wehberg szerint a felhatalmazás teljesen korlátlan és mindennemű, tehát fegyveres rendszabályokra is jogosít. (Hasonlóan Bülow, 183.) Pollock szerint a 1.1. cikk a Tanácsnak széleskörű hatalmat ad: «Which can be exercised according to the nature of the case, by inquiry, free conference, mediation, or timely warning to any power outside the League.»

A kérdés helyesen csakis az Egyességokmány céljainak és belső összefüggéseinek szem előtt tartásával dönthető el. Bizonyos mindenekelőtt, hogy a 11. cikk alapján alkalmazható intézkedések lényege túlmegy a mediáción. (Fauchille) A közvetítés ugyanis, amelyről egyébként az E. O. 15. cikke rendelkezik, lényegileg csak indítványozásra, a megoldás javaslására irányul, míg all. cikk alapján a Népszövetség «intézkedik». (Dupuis: «L'Intervention impose, la médiation propose.») Másrészt viszont általános összefüggésekből következik, hogy a Népszövetségnek háború esetén való intervenciósi joga nem terjedhet fegyveres eszközök alkalmazásáig. A 12. cikkben előírt feltételek betartásával ugyanis a háború a népszövetségi jog szempontjából továbbra is megengedett

és jogos. Ha tehát az Egyességokmány bizonyos esetekben IΓ tiabörút jogosnak elismeri, annak megakadályozására a Népszövetségnek fegyveres beavatkozási jogot nem adhat.

A 11. cikk alapján alkalmazható intézkedések lényege tehát több a mediáuiónál, de kevesebb a fegyveres fellépésnél. Általában véve a Népszövetség, illetve az abban képviselt hatalmak által gyakorolt politikai rendszabályok értendők alatta, amelyeknek tartalmát az alkalmazás pillanatában uralkodó tényleges politikai és hatalmi viszonyok döntik el. E helyütt is az angol-szász jogi felfogást jellemző általános szövegezéssel állunk szemben, melynek szűkítő vagy tágító értelemben való továbbfejlesztése az eleven jogi evolúcióra hárul.

Végeredményben all. cikk jelentősége annak felismerésében rejlik, hogj^ a háborúk valódi okai nem azon konkrét vitákban jelentkeznek, amelyek adott esetben a hadüzenetet kiváltják, hanem sokkal mélyebben fekvő erőkre vezetendők vissza. Éppen azért a háborúk megakadályozására nem elegendő a nemzetközi vitás eljárásra vonatkozó technikai szabályok létesítése, hanem a Népszövetségnek a fejlemények gyökereit kell keresni és autoritativ közbelépésével az olyan viszonyoknak kialakulását megelőzni, amelyek a háborúk magvait magukban hordják.

A Népszövetség ezen hivatásába kapcsolódik be az E. O. 19. cikke, amely a Népszövetség intervenciójának legfontosabb esete. A Népszövetségnek a háborúk okait elhárító beavatkozási kötelessége és a Népszövetségnek a békeszerződések revíziójára irányuló joga egymással legszorosabban összefügg és együttes alkalmazásuk által valósulhat csak meg a Népszövetség világpolitikai hivatása.

2. §. A hadüzeneti jog korlátozása.

(E. O. 12. cikk.)

Irodalom: Lammasch, Völkerbund oder Völkermord, Haag 1920. — Irving Fischer, League or war, New-York 1923. — Kellor Frances & Hatvány Antónia, Security against war vol. II.: Arbitration Disarmament, outlawry, New-York 1924. — P. Kerr & L. Curtis, The prevention of war, New-Haven 1923. — Aldrich F. 17., World peace, or principles of international law in their application to efforts for the preservation of the peace of the world, Detroit 1921. — Duval Frederic, De la paix de Dieu à la paix de fer, Paris 1923. — Alberic Polin, Le droit modem de la guerre, Bruxelles, 1921. — Earl of Birkenhead, F. H. Bliss and P. H. Kerr, Approaches to world problems, New-Haven 1924.

Az Egyességokmány történeti elemzése során bemutattuk azon eszmék fejlődését, amelyek a Népszövetség háborús szabályozásának megalkotásához vezettek. Láttuk, hogy az első amerikai tervezetekből kiindulól az általános elgondolás magva azon gyakorlati elv körül sűrűsödött, hogy ha a háború általában nem is szüntethető meg, nemzetközi kötelességgé tétessék a vitás ügy békés megoldásának előzetes megkísérlése.

Ezen gondolatot valósítja meg a 12. cikk, amely úgy szól, hogy:

«A Szövetség összes tagjai megállapodnak abban, hogy a közöttük esetleg felmerülő vitás kérdéseket, amelyek szakadáshoz vezethetnek, vagy választott bírósági, vagy bírósági eljárás,¹ vagy pedig a Tanács vizsgálata alá bocsájtják. Megegyeznek továbbá abban, hogy semmiesetre sem kezdenek háborút előbb, mint három hónappal a választott bírósági határozat vagy bírósági döntés vagy a Tanács jelentése után.

¹ A bírósági eljárásra vonatkozó betoldás amendement alakjában az Állandó Nemzetközi Bíróság felállításával kapcsolatban határozottat el. A módosítás érvénybe lépett 1924 szeptember 26-án.

Az e cikkben megjelölt összes esetekben a választott bírák vagy bíróság döntése megfelelő határidőn belül hozandó meg. a Tanácsnak pedig jelentését hat hónapon belül kell előterjesztenie attól a naptól számítva, amelyen a vitás eset eléje került.»

A 12. cikk a háborúk megelőzésére, illetve azok lehető korlátozására tehát két alapelvet állít fel. 1. Minden háború előtt a vitás eset békés elintézése megkísérendő (kötelező mediáció);

2. ennek meghíúsulása esetén az ellenségeskedések megkezdése előtt bizonyos határidő betartandó (kötelező moratórium).

Ezen kötelezettségek be nem tartásával megindított háború *jogellenes*, amely a 16. cikk idekapcsolódó és fentieket szervesen kiegészítő szabályozása szerint a Szövetség-Összes tagjainak közös megtorlását vonja maga után.

A 12. cikk az eddigi nemzetközi jog háborús szuverenitásának — «*jus belli ac pacis*»— korlátozását jelenti, amely a világbéke szempontjából igen nagy jelentőséggel bír. Mert ha elvileg az államok hadüzeneti joga nem is szűnt meg, a fenti előírások betartása a háborús összeütközések valószínűségét mégis igen csökkenti. Találóa mondja azért Magyary, hogy a háborúnak nemzetközi szabályok közé való szorítása és bizonyos esetekben jogtalan aktussá való bélyegzése a legnagyobb átalakulás, amin a nemzetközi jogfennállása óta keresztülment.¹ És hogy bármennyire változzék is meg a későbbi fejlődés folyamán a jelenlegi

¹ Magyary i. m. 23. oldal.

«Die Stempelung des Krieges unter den obigen Umständen zu einer widerrechtlichen Handlung ist die grösste Umwälzung, die bisher das internationale Hecht erfahren hat, . . . Durch die Aufstellung dieses Hechtssatzes hat die Y.B.S. zur Verhinderung von Kriegen zwar nicht das Möglichste, doch aber viel genug getan; denn die Tlauptgelegenheit zu bewaffneten Zusammenstössen wurde den Parteien entzogen. Er entspricht so sehr der hochentwickelten Kxiltur der Menschheit, dass er in einer Weltorganisation der Staaten nicht mehr zu entbehren ist. Der gegenwärtige Völkerbund wird gewiss viele Änderungen erfahren; gewiss ist aber auch, dass der erste Satz des Art. 12. Y.B.S. dem Wesen nach und in einer voll-

Népszövetség, a 12. cikkben lefektetett gondolat lényegében és tökéletesebb fogalmazásában minden jövődöbeli békeszervezkedésnek alapját kell, hogy alkossa,

I. A hadüzeneti jog első korlátozása azon vagylagos kötelezettségben áll, hogy minden szakításra vezető vitát előzőleg nemzetközi, vagy választott bírósági eljárásnak, vagy pedig a Tanács vizsgálatának kell alávetni. *A kötelező közvetítés rendszerének* nevezhetjük ezen szabályozást (Brunet), mert míg a bírói fórum előtt való megjelenés csak fakultatív és a felek közös megegyezését feltételezi, egy állam sem vonhatja ki magát azon kötelezettség alól, hogy hadindítás előtt vitáját a Tanács «vizsgálata» alá bocsássa, ami által a Tanácsnak módja nyílik a 15. cikkben szabályozott közvetítői tevékenységnek kifejtésére.¹

Az Egyességokmány nem írja elő, hogy a fenti eljárások közül a vitában álló felek melyiket vegyék igénybe. A kö-

ständigeren Form den Bestandteil einer jeden zukünftigen Friedensorganisation bilden wird.»

«Der Artikel 12 des Völkerbundstatuts stellt wohl den bedeutungsvollsten Rechtsfortschritt dar, der in den internationalen Beziehungen der Staatenwelt durch das Statut des Bundes erreicht worden ist.» (*Schücking—Wehberg* i. m. 505. oldal.)

¹ A kötelező közvetítés első kezdeményezései a háborúelőtti amerikai jogfejlődésre nyúlnak vissza, Az Anglia és Amerika között 1911-ben kötött *Bryce* és *Knox*-féle egyezmény megkísérelte közvetítői intézmény létesítését oly módon, hogy minden vitás kérdés, amely döntőbírósi eljárásra nem alkalmas, előbb egy vegyesbizottság «joint commission of inquiry» vizsgálata alá terjesztessék. Ezen szerződést azonban nem ratifikálták. *Bryan* amerikai külügyi államtitkár 1014—1916 között az államok egész sorával kötött oly értelmű szerződést, amely szerint a felek kötelezik magukat, hogy diplomáciai úton nem rendezhető vitáikat állandóan megszervezett vegyes bizottság vizsgálata alá bocsájtják és ezen bizottság vizsgálata előtt az ellenségeskedéseket nem kezdik meg. A *Bryani-féle* szerződésekben tehát a kötelező közvetítés gondolata először valósult meg. Hasonló gondolon épült fel a *Fabianusok* tervezete, a *Phillimore*-tervezet és a *Smuts-féle* tervezet, A kötelező moratórium gondolata ugyancsak angolszász eredetű. Egyformán megtalálható a *Marburg-Dickinson* és *Fabianus-tervezetben*. Az E. O. a két elvet egyesítette.

telezettség vagylagos és a felek választására van hagyva. A különbség azonban az, hogy míg a választott bírói vagy bírósági eljárás megindításához mindkét fél megegyezése szükséges, a Tanács elé az egyik fél egyoldalú intézkedése alapján is kerülhet az ügy. Perbeidézési kötelezettség csakis ez esetben áll fenn. Különbözik továbbá a bírói és a Tanács előtti eljárás az elintézés jogerejét illetőleg. Amíg ugyanis a bírói vagy választóbírói ítélet a kérdést végleg rendezi, és az eljárás lényegéből kifolyólag mindkét fél magát a döntésnek előre aláveti, a Tanács határozatainak elfogadására nézve jogi kényszer nem áll fenn. A feleknek szabadságában áll a Tanács döntését elfogadni vagy nem és mindössze az egyhangú tanácsi határozatnak van meg az a szankciója, hogy az abban megnyugvó fél ellen a másik nem viselhet háborút. Ha azonban egyik fél sem fogadja el, vagy ha a Tanács határozata csak szótöbbséges, a felek teljes cselekvési szabadsága visszatér.

Az Egyezségokmány tehát a nemzetközi viták békés elintézésének kétféle rendszerét építi fel:

a) *A bírósági vagy választott bírósági eljárás*, mely jogi jellegű és a 13. cikkben van szabályozva.

b) *A népszövetségi eljárás rendszere*, mely lényegében politikai természetű és a 15. cikkben nyer bővebb kifejtést.

Általában véve ugyan az Állandó Bíróság is a Népszövetség szerve és így az állandó bíróság előtt lefolytatott eljárás is tulajdonképpen népszövetségi eljárás. Szűkebb értelemben azonban népszövetségi közvetítés rendszere alatt csakis a Tanács (illetve a Közgyűlés) előtt való eljárást értjük.

A Népszövetség ismételten hangsúlyozott politikai elgondolása abban jut kifejezésre, hogy az obiigatórium nem valósul meg a bírói, hanem csak a népszövetségi eljárás rendszerére nézve. Az államoknak tetszésétől függ, hajlandók-e a bíróság előtt megjelenni vagy nem. Ha közös megegyezéssel bírói útra tereltetik az ügy, a 12. cikk követelménye teljesült. Amennyiben azonban a bírói eljárásra nem kerül sor, a

Tanács bevonása nélkül háború nem indítható meg. Magyary¹ rámutat azon ellentétre, amely a Népszövetségi alkotmány és az eddigi békemozgalmak eszméi között fennáll. A háború-előtti békemozgalmak irányítóelve ugyanis a viszályoknak bírói úton való eldöntése volt és a perenkívüli eljárás, mint kiegészítő megoldási mód szerepelt. A kérdés elvi méltatásával másutt foglalkozunk, e helyütt csak leszögezzük, hogy az Egyességokmány szerint a helyzet megfordítva áll. A Tanács működése áll előtérben és nem a bírósági megoldás.

II. A hadüzeneti jog másik korlátozása a *kötelező moratórium*, amelynél fogva semmiesetre sem kezdhető meg a háború előbb, mint három hónappal a fenti fórumok döntése után. Az E. O. idevágó szövegezése nem egészen szabatos, mert úgy tűnhetik fel, mintha a bírói döntés vagy a Tanácsi jelentés után a feleknek egyformán joguk volna hadindításra. Valóságban a határidő csakis a tanácsi eljárásra vonatkozik, mert hiszen a bírói eljárás által a felek kiadták kezükből a vitát, rendes körülmények között tehát akkor háborúra egyáltalában nem kerülhet sor. Bírói eljárás után fegyveres fellépésnek egyetlen eshetősége az, ha az egyik fél a teljesítést megtagadja. Ekkor a bírói ítélet esetleges fegyveres érvényesítésére irányuló lépéseket a Tanács határozza el, A három hónapi határidő betartása bírói ítélet alkalmával csakis ezen esetre vonatkozhatik.²

Gyakorlati szempontból a kötelező moratórium közbeiktatása azért nagy jelentőségű, mert ezen idő alatt a hirtelen szenvedélyeket nyugodtabb megfontolás válthatja

¹ Als leitendes Motiv aller Friedensbewegungen steht die Erledigung der Streitigkeiten durch ein Urteil an der Spitze, wobei die ausserprozessuale Schlichtung nur aushelfend in Betracht kommt. *IS ach* der V.B.S. ist es eben verkehrt.

² Egyezően *Schücking—Wehberg*. — Ellenkezően látszik fel fogni a fenti rendelkezést *Fauchille* i. m. I 3. 636.: «Mais le Pacte prévoyant que la sentence arbitrale n'aura pas réussi à apaiser le conflit entre les États litigants déclare (12. art. 1.) qu'un état de guerre ne saurait jamais entrevenir entre eux avant l'expiration d'un délai de trois mois.»

fel.¹ Az ellenségeskedések tényleges kitörése előtt kötelező határidőhöz hozzájárul még a bírói eljárás, illetve a Tanács vizsgálatához szükséges időköz. Döntőbírói eljárás esetén az ítéletet «megfelelő határidőn belül» kell meghozni (reasonable time). A bírói eljárásnak előre meghatározott időtartamhoz való kötése alig lehetséges, de nem is szükséges, mert hisz a bírói út elfogadásával az államok a fegyveres elintézés jogát kiadták kezükből.² Tanácsi eljárás esetén azonban a felek nem kötelezhetők határozatlan ideig való halasztásra, azért az Egyességokmány úgy intézkedik, hogy a Tanács jelentését hat hónapon belül terjeszti elő attól a naptól számítva, amelyen a vitás eset eléje kerül. Tanácsi eljárás esetén tehát a kötelező moratórium maximuma kilenc hónap.

Amennyiben a Tanács hat hónap alatt határozatot nem hoz, a felek cselekvési szabadsága visszatér. A 12. cikk ugyanis világosan kimondja, hogy a határidő a Tanács jelentésének megtételétől számítandó, amennyiben tehát jelentésselre sor nem kerül, a határidő folyása nem is kezdődhetik meg. (Egyezően Schücking—Wehberg i. m. 512. old.)

*

Az Egyességokmány fenti szabályozásánál fogva *jövőben a háborúnak kétféle faja különböztethető meg: a jogellenes (illegális), és a jog által nem tiltott, tehát jogszerű (legális)*

¹ Pollock i. m. 140. oldal: «Ample opportunity is thus given for the people of each country concerned to insist on full information and explanation, and to weigh the consequences of resorting to war. If, after having had that opportunity, the final determination of any self governing people is that Avar with all its known evils and unknown risks is more tolerable than any possible alternative, those who have to answer for such a determination will at any rate not be free to plead ignorance or surprise.»

² Schücking—Wehberg statisztikai összeállítást közölnek arról, hogy a hágai választott bíróság előtt folyamatba tett ügyek elintézése meddig tartott. E szerint a háború előtti gyakorlatban egy nemzetközi vitás ügy elintézése átlag 15 hónapot vett igénybe. (515. old.)

háború. Az utóbbinak ismét kétféle kategóriája áll elő a szerint, amint valamely állam egyéni vagy pedig a Népszövetségben egyesült államok kollektív háborújáról van szó. (Private war — League war).¹ A Népszövetség háborúja lehetséges megtorláskép azon akár tag-, akár nem tagállam ellen, amely nemzetközi viták békés elintézésére vonatkozó rendelkezések mellőzésével indít háborút. (16. c. 1. b. és 17. e. 1. bek.) Sor kerülhet rá továbbá nemzetközi bírósági döntés végrehajtása alkalmából. (13. c. 4. bek.)²

Egyéni háború eshetősége áll elő akkor, ha a 12. cikkben előírt békés elintézési kísérlet meghiúsul. Ezen esetek a következők: *a)* ha a Tanács jelentését nem hozta egyhangúan (15. c. 6. bek.), vagy egyhangúan hozta ugyan, de a felek nem fogadták el (15. c. 6. bek.), vagy ha nem hozta meg határozatát az előírt hat hónapon belül. Amennyiben a Tanács jelentése egyhangú és az egyik fél elfogadta a döntést, a szolgáltatásra kötelezett azonban nem. utóbbi ellen ellenfele jogszerűen viselhet háborút, míg az illetőnek védelmi akciója jogtalan és a Népszövetség kollektív szankcióját vonja maga után.³

A 12. cikk általános háborús szabályozásából következően továbbá a következő jogi tételek:

1. *Jogellenes az ultimátum,* vagyis háborús fenyegetésnek záros határidőhöz való kötése, mert a Népszövetség tagállamai a 12. cikkben lemondottak azon jogról, hogy három, illetve

¹ *Magyary* i. m. 32. old. megkülönbözteti a háborút mint kötelező vagy mint megengedett kollektív és egyéni jogi aktust. «Der Krieg als pflichtmäßiger kollektiver Eechtsakt — der Krieg als erlaubter einzel- oder kollektiver Eechtsakt.» *Krauss* i. m.-ban különbséget tesz népszövetségi háború és egyes háború közt. (Völkerbundskrieg és Einzelkrieg.) *Schücking—Wehberg* a párbajszerű háború (Duellkrieg) és a végrehajtási háború közt. (Vollstreckungskrieg) (I. m. 513. oldal.)

³ Fiktive népszövetségi, de külsőleg egyéni háborúról van szó, ha a területi integritás megsértése (10. cikk), vagy bírói ítélet teljesítésének megtagadása (13. cikk) esetén a Népszövetség az érdekelt államot bízza meg a végrehajtással.

³ V. ö. *Butler* i. m. 42. o.

kilenc hónapi határidőnél rövidebb időn belül háborút viselhessenek. (V. ö. Politis felszólalása a IV. Közgyűlésen. J. O. 1923 november. 1281. old.)

2. Ésszerű interpretáció alapján a *diplomáciai viszony megszakítása* is tilos a fenti kötelező eljárás lefolytatása előtt. A 12. cikk" ugyanis kifejezetten olyan viszályokról szól, amelyek szakításra vezethetnek. Kétségtelen tehát, hogy a kötelező mediáció megkísérlésének a szakítás előtt kell megtörténnie. (Schücking—Wehberg i. m. 507.. Hatschek i. m. 294. old.) Kérdés, vajjon a Tanácsi eljárás meghíúsulása esetén előírt három hónapi moratórium alatt a diplomáciai viszony megszakítható-e vagy sem. Schücking—Wehberg szerint nem, mert a három hónapi határidőnek éppen az a célja, hogy a jobb megfontolást, illetve a felek békés egyezését utolsó pillanatban is lehetővé tegye, ami a diplomáciai viszony fenntartása nélkül nem lehetséges. E gondolatmenet az E. O. általános eszméjével összhangban van, ha precedens híján a tételes kiképzést nélkülözi is. Egészen határozottan ellenzi a diplomáciai összeköttetés megszakítását Magyary i. m. 23.¹

3. *Retorziók és represszáliák*, amennyiben nem járnak szakítással, általában nincsenek ellentétben a 12. cikkel. (Magyary i. m. 23. o., Schücking—Wehberg 508; Hatschek 294. o.)

4. Vitás a helyzet az ú. n. *békés megszállás, békés blokád stb.* néven ismert nemzetközi jogi rendszabályok megengedett-ségét illetően. A korfui viszály alkalmával Salandra azon álláspontot képviselte, hogy a békés megszállás összeegyeztethető az Egyességokmánnyal, feltéve, hogy nem irányul háborúra, hanem minteg³ csak zálogvételre. Ezen álláspont védelméül hivatkozik a fennálló nemzetközi gj[^]akorlatra, amelynek kötelező ereje az Egyességokmány előszavában elismerést nyert. A Tanács a kérdést jogi vélemény végett a szakbizottság elé terjesztette, amely úgy döntött, hogy «kény szerrendszabály ok, amelyek nem arra szolgálnak, hogy

¹ Der Abbruch aber des diplomatischen Verkehrs ist vor und während des Friedensverfahrens ganz gewiss ausgeschlossen; denn dies zuwiderliefe ganz evident den Bestimmungen der V. B. S.

háborús aktust jelentsenek, a Cov. 12—15. cikkeivel összeegyeztethetők is lehetnek, nem is». A népszövetségi Tanács a szakvéleményt helybenhagyta és így a tényleges jogi helyzet szempontjából szentesítette azon megállapítást, hogy a fenti rendszabályoknak *nem mindegyike* egyeztethető össze a Covenanttal. Hogy melyek azon erőszakos rendszabályok, amelyek összeegyeztethetők és melyek nem, a szakvélemény nem részletezi (éppen az egyidejű korfui- és Ruhr-megszállásokra való tekintettel).¹ Alapvetőnek tartjuk e kérdés eldöntésénél Politis okfejtését, hogy *fegyveres retorzió vagy bármely egyéb katonai intézkedés a 12. cikk szellemével feltétlen ellentétben van.*² Ellenkező esetben ugyanis a Népszövetség szabályozása megkerülhető volna olyképp, hogy az egyik állam a másik ellen represszáliát alkalmaz. Ez kiváltaná a másik állam fegyveres ellenállását, mire az első állam saját megtámadtatásának ürügye alatt a Népszövetséghez fordulhatna a nélkül, hogy a 12. cikk betűszerinti értelemben sérelmet szenvedett volna, sőt saját védelmére még a nemzetközi szankciókat is igényelhetné. Ezen gondolatmenet ad abszurdum vezetni az úgynevezett békés megszállás elméletének tarthatatlanságát.

A Ruhr-megszállás, a korfui incidens, valamint az 1925. évi bulgáriai görög betörés mutatják az idevágó nemzetközi szabályozás tisztázásának gyakorlati jelentőségét.

5. Nincs kifejezetten megtiltva a 12. cikk által a fegyverkezés és *mozgósítás* a három, illetve kilenc hónapi kötelező moratórium alatt. (Magyary 23; Scelle 216.) Ennélfogva érvényben marad a hágai békeegyezmény 7. cikke, amely szerint a felek jogosultak fegyverkezni azalatt is, míg valamely esetet döntőbírói eldöntésre bocsátanak.²

¹ Helyesen jegyzik meg azonban *Schücking—WeJiberg*, hogy ha van a megtorló intézkedéseknek oly neme, amely a 12. cikkel ellentézik, úgy a katonai megszállás bizonyára az, mert a területi megszállás a megtorlás legsúlyosabb alakját jelenti. (I. m. 519. oldal.)

² Elvértve volt példa rá, hogy egyes nemzetközi szerződésekben a kötelező közvetítés ideje alatt a fegyverkezést is megtiltották, így az Egyesült Államok és San-Salvador között kötött *Bryan-féle* szerződésben, amely azonban nem ratifikáltatott. (I. *Scott: Treaties for the advancement of peace.* New-York 1920.)

3. §. Nemzetközi viták bírósági eljárás útján való elintézése.

(E. O. 13. cikk.)

Irodalom: Magvary: A nemzetközi bíraskodás, Budapest 1918. U. a. Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde, Berlin 1922. — *Scott, I. Brown:* The project of a Permanent Court of international justice and the resolution of the advisory-committee of jurists, Washington 1920. — U. a. *The permanent Court of international justice.* A. J. 1921. — *Loder:* The permanent Court of international justice, London 1920. — *Politis:* La justice internationale, Paris 1924. — *Ch. de Visscher:* La Cour permanente de justice internationale 1923. — *Moreilet:* L'organisation de la Cour permanente de justice internationale, Paris 1921. — *Bustamente y Sirven:* La Cour permanente de justice internationale, 3 kötet, Paris 1925. — *Hudson Manley:* The Permanent Court of international justice and the question of american participation, Cambridge 1922. — *Fachiri A.:* The permanent Court of international justice, its constitution, procedure and work, London 1925. — *Compte rendu de la Conférence de la Haye pour l'élaboration d'un projet relatif à l'établissement de la Cour Permanente de Justice Internationale,* Haye 1920 február. — *Cour Permanente de Justice Internationale, Comité consultatif des juristes, Procès-verbaux des séances du comité* 16 juin 24 juillet, avec annexes, 3 vol., Haye 1920.

A 13. cikk a nemzetközi viszályok békés megoldásának egyik módját, a bírósági eljárás útján való elintézést szabályozza.

«A Szövetség tagjai megállapodnak abban, hogy ha közöttük oly vitás eset merül fel, mely nézetük szerint választott bírósági vagy bírósági döntésnek vehető alá s amely diplomáciai úton kielégítő módon nem intézhető el, az ügyet a maga egészében választott bírósági vagy bírósági eljárás alá terjesztik.»¹

A «választott bírósági eljárás» mellett a «bírósági eljárás» szó felvétele az Állandó Nemzetközi Bíróság felállításával kapcsolatban módosítás (amendment) alakjában határozottat el. (Érvénybe lepett 1924 szeptember 26-án. I

A bírósági eljárásnak ezek szerint *a)* pozitív előfeltétele a választott bírósági vagy bírósági döntésre való alkalmas-ság, *b)* negatív előfeltétele, hogy a vita diplomáciai úton nem intézhető el.

A bírói döntésre való alkalmasság kérdése (justiciable dispute) a háborúelőtti nemzetközi jogban hosszas vitákra adott alkalmat, amelyeket a hágai békekonferencia sem tudott megoldani

A kérdés lényege azon fordul meg, hogy a bírói eljárás által a felek a vitát kezükből kiadják és kötelezik magukat a bíróság döntésének elfogadására. Már pedig a nemzetközi jog általános felfogása szerint vannak ügyek, nevezetesen azok, amelyek az államok élet- és becsületbeli érdekeivel függnék össze, amelyekre nézve a döntést az állam idegen fórumnak nem engedheti át.¹ Alapvető fontosságú tehát az elvi határ megvonása azon viták közt, amelyekre vonatkozólag az államok a döntés jogát minden körülmények közt maguknak fenntartják és azok közt, amelyek bírói döntésre általában alkalmasnak elismerhetők.²

Az Egyességokmány a kérdés eldöntését a felekre bízta,

¹ *Fauchille*: I. ni. I. k. i. r. 683. oldal: «Après comme avant les conventions de la paix de la Haye de 1899 et 1907. l'opinion était pour ainsi dire unanime (pie les litiges ayant un caractère juridique étaient seuls susceptibles d'être résolus par l'arbitrage.»

² A bírói jellegű viták osztályozásánál első eldöntendő szempont, vajjon objektív, vagy szubjektív ismérv legyen-e irányadó. Útóbbi esetben további kérdés, vajjon a felek vagy harmadik személy döntse-e el annak fennforgását.

Az első Népszövetségi tervezetek (*Marburg* 66. §., *Fabianusok* 11. §., *Bryce* 5. §. egyoldalú panaszjogot adtak a feleknek, hogy az állandó nemzetközi bíróság elé terjesszék azon elvi kérdés előzetes eldöntését, hogy valamely vita bírói természetű-e vagy nem. A svájci tervezet szerint a bírói utat megelőzte egy közvetítő bizottság tárgyalása, ha pedig ez célra nem vezetett, az állandó nemzetközi bíróság volt hivatva eldönteni az illetékesség kérdését. Azon esetre, ha egyik fél kifogást emelt, hogy függetlensége vagy létérdeke forog kockán, a közvetítő bizottságból és az állandó nemzetközi bíróság tagjaiból alakított vegyes bizottság volt kilátásba véve. (8. §.)

Tárgyi ismérvek szerint igyekezett körülhatárolni a jogi. illetve

amidőn a 13. cikk alá azon vitákat foglalja, amelyek «a felek nézete szerint» bírósági vagy választott bírósági döntésnek alá vethetők.

Vájjon a fentemlített másik ismerv, t. i. a kérdés diplomáciai úton való elintézhetségének eldöntése kire hárul, a felekre vagy a Népszövetségre, az Egyességokmányból nem tűnik ki. Gyakorlati álláspont, hogy ezen kérdés eldöntésénél is a felek felfogása irányadó.¹

Azon szabályozás, hogy a 13. cikk alkalmazásának kérdését a felek maguk határozzák el. fontos kihatással van a nemzetközi bíráskodás kötelező jellegének, vagyis az Obligatorium kérdésének eldöntésére.

Az Egyességokmány előzményeit alkotó javaslatok² a «League to inforce peace» tervezetétől a Smuts-féle javaslatokig azon elgondoláson alapultak, hogy a jogi vitákra nézve a bírósági eljárás kötelező legyen, a népszövetségi eljárás pedig, a bírói úton el nem intézhető, politikai viták megoldására szolgáljon. Az obiigatóriumot tartalmazta a House-féle és az E. O. alapjául szolgáló Hurst—Miller-féle tervezet is. A békekonferencián azonban az Egyességokmány

bírói természetű vitákat *Lammasch*. E szerint ide tartoznak 1. azon viták, amelyek a nemzetközi jog általános alapelveinek alkalmazásával eldönthetők, 2. tényálladéki vagy kártérítési ügyek. 3. mindazon viták, amelyek külön szerződésben utaltattak bírói vagy választott bírói eljárásra.

¹ If the parties themselves say that they do not find ordinary diplomatic methods adequate to settle a dispute to their own satisfaction, it is hard to see who can be in a position to contradict them, or how it is possible to maintain that the dispute can be «satisfactorily settled by diplomacy». *Pollock* i. m. 143.

² A második hágai békekonferencián az obiigatórium behozatala tudvalevőleg azon hiúsult meg. hogy lehetetlen volt oly definíciót találni a bírói természetű (justicable) vitákra, amelyet minden állam elfogadott volna. A második hágai konferenciának minden törekvése, hogy legalább is a szigorúan jogi természetű vitáknak egy bizonyos kategóriájára mondassék ki a kötelező bíráskodás, Németország ellenzésén meghiúsult, amely vonakodott a vitáknak bármely kategóriájára nézve is lemondani az úgynevezett «becsületügyi klauzúlaról.»

végleges szövegébe egy pótlást, a 13. cikk második bekezdését illesztették be. E szerint:

«a választott bírósági vagy bírósági döntésre alkalmas vitás esetek közé tartozóknak mondatnak ki *általában* valamely szerződés értelmezése, a nemzetközi jog bármely kérdése, bármely ténynek megállapítása, amely ha bebizonyul, valamely nemzetközi kötelezettség megszegését jelentené, vagy a jóvátétel terjedelme és módja, amely ilyen megszegés esetében teljesítendő volna.»

Az obiigatórium megvalósulásának kérdése az E. O. szabályozásában tehát a körül forog, vajjon a 13. cikk második bekezdésének fenti felsorolását csak exemplifikatívnak tekintjük-e vagy nem, illetve, hogy az általános (generally) szót hogyan értelmezzük.

Az Állandó Bíróság szervezetének kidolgozására kiküldött jogászbizottság tanácskozásain a kérdés heves vitákra adott alkalmat. A kiküldött jogászok egy része, köztük Hagerup, Lord Phillimore, sőt maga Root, a 13. cikk fenti kibővítésének kezdeményezője is, az obiigatóriumot a 14. cikk alapján általában fennállóknak tekintették. Ezzel szemben de Lapradelle, Adatci és mások azt az álláspontot foglalták el, hogy az «általános» jelző a 13. cikk *eredeti* értelmét megváltoztatja és ennél fogva abban az obiigatórium nem valósul meg. Az egész szervező bizottság azonban kívánatosnak tekintette az obiigatórium jövő kimondását és báró Decamps indítványára a Népszövetségi Tanácsnak erre vonatkozó javaslatot tett. A Tanács a javaslatot elvetette. Bourgeois azon érvelése alapján, hogy az obiigatórium kimondása ellenmondást jelentene a 12. cikk azon általános elvével, amelynél fogva bármely jogvita esetén az államok részére kétféle eshetőség áll nyitva, t. i. *vagy* bírósági *vagy* népszövetségi eljárás.¹ (J. O. 1920. 12. o.)

¹ A 13. cikk értelmezésére *nézve* igen érdekes fejtegetéseket találunk Magyarynál. Szerinte a 13. cikk a jogi jellegű vitáknak két csoportját különbözteti meg. A viták első csoportjára nézve a felek maguk döntenek el, alkalmas-e bírói elintézésre az illető kérdés, míg a viták másik csoportjára nézve objektív ismérvek vannak fel-

Az Állandó Nemzetközi Bíróság ennek alapján tehát a kötelező bíráskodást nem valósítja meg. Hasonló álláspontot foglalt el egyébként az E. O. 13. cikkének értelmét illetően az angol hivatalos kommentár is, még mielőtt az obligatorium kérdése az Állandó Bíróság előkészítő tárgyalásain vitássá vált volna.²

A 13. cikk is az Egyességokmány rugalmas és fejlődésre beállított általános szabályozásának egyik jellemző megnyilvánulása. Az E. O. nem állapítja meg a viták egyik nemére sem, hogy azok kötelezően bírói úton intézendők el, amint nem állapít meg szoros meghatározást arra vonatkozólag sem, hogy milyen viták tekintendők elvben jogi (bírói jellegű) vitáknak. Az E. O. a nemzetközi viták békés elintézési eszközeinek megválasztását a felekre bízva és

sorolva, amelyek a jogi jelleg megítélésére elsősorban irányadók. A viták első csoportjára nézve alapelv a felek szabadsága, s azok bírói útra csak a felek külön megegyezése alapján vihetők. A második csoportra vonatkozólag ezzel szemben a bírói illetékesség a szabály, s a felek külön kikötése csak arra szolgál, hogy az egyébként jogi természetű vitát közös egyetértéssel a bírói eljárás alól elvonhassák. A 13. cikk első szakasza tehát egy *alternatív obiigatatoriumot* tartalmaz, míg a 2. bekezdés bizonyos ügyekre nézve *abszolút obiigatatoriumot* állapít meg, amely alól azonban a felek egyetértő megállapodása esetén kivételnek van helye.

Bármily szellemes is a fenti gondolatmenet, a tényleges jogi helyzet szempontjából, mint egyébként *Magyary* is megállapítja, a kérdést mégis az dönti el, hogy a Népszövetség az Állandó Bíróság felállításakor az obligatoriumot elvetette. «Auf Grund dieser Tatsachen müssen wir uns damit abfinden, dass nach der Auffassung der massgebenden amtlichen Kreise im Abs. 2 des Art. 13 V.B.S. das absolute Obligatorium nicht festgesetzt sei, dass dieser Absatz ebenso nur in alternatives Obligatorium feststelle, wie Abs. 1 desselben Artikels. Im Abs. 3 dieses Artikels wurde vielmehr nur ein Rat erteilt, welche Fälle die Parteien ganz besonders als arbitrare anzusehen haben, ohne ihnen dies als Pflicht aufzuerlegen. (*Magyary* i. Monográfia 54. o.)

² Article XIII. while not admitting the principle of compulsory arbitration in any class of disputes, to some extent recognises the distinction evolved in recent years between justiciable and nonjusticiable causes, by declaring- that in certain large classes of disputes recourse to arbitration is *prima facie* desirable. (*Pollock* i. m. 232. oldal.)

a feleknek egyrészt módjában áll, hogy tisztán jogi természetű vitás ügyben a bírói eljárást elkerüljék, másrészt magas politikai, nem jogi jellegű viszályt is nemzetközi bíróság vagy választott bíróság és nem a Népszövetségi Tanács elé terjeszthetnek, ha erre nézve megegyeznek.

Mégis nem lehet azt mondani, hogy az E. O. szerint a nk. bíraskodás igénybevételére nézve az államoknak teljesen szabad kezük van. Mert ha nem is valósult meg a bírósági Obligatorium, de viszont fennáll azon vagylagos kötelezettség, hogy az államok vitáikat a két fórum egyike, vagy bírósági fórum, vagy pedig a Népszövetségi Tanács (Közgyűlés) elé terjesszék.¹

Egyébként a kötelező nemzetközi bíraskodás (obiigatórium) kiépítése felé is megtörtént az első lépés. Fernandez brazíliai képviselő javaslatára ugyanis a Közgyűlés az Állandó Bíróság felállítását elhatározó jegyzőkönyvhöz egy függeléket csatolt, amelynek fakultatív aláírása által az érdekelt államok, az Állandó Bíróság illetékességét kötelezővé tehetik a nemzetközi vitáknak azon csoportjára vagy csoportjának egy^T részére nézve, amelyeket a Statútum

¹ *Fauchille* i. m. I. k. I. r. 284. old.: Toutefois s'il n'y a pas. à proprement parler, d'obligation arbitrale, il n'est pas exact, que l'arbitrage demeure, dans la Société des Nations purement facultative. Il y a une certaine obligation imposée aux membres de la Société de soumettre leur différends à l'une des deux procédures: arbitrage ou enquête-examen institué par le Pacte.

² E jelentős 36. §. teljes terjedelmében a következőképp hangzik:

La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur.

Les Membres de la Société et États mentionnés à l'Annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou État acceptant la même obligation la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet:

a) L'interprétation d'un Traité;

36. § 2. pontja felsorol. (Első Ass. 250.)² Ezen kötelezeti klauzulát eddig 20-nál több állam írta alá. A kötelező bírászkodás elfogadására való hajlandóság az utolsó években határozottan tért hódít.

Mint ahogy ezidőszerint az obligatórium általánosan még nem valósult meg, a bírósági, illetve választott bírósági eljárás *megindításának előfeltétele* ezentúl is a felek erre irányuló szerződéses megállapodása (kompromisszum). A kompromisszumot helyettesítheti az Állandó Bíróság statútumának 36-ik cikke alapján tett általános nyilatkozat. Végül a bírói eljárás megindításának előfeltétele megvalósulhat úgy, hogy az államok külön nemzetközi szerződésben, bizonyos kérdésre vagy a kérdések bizonyos csoportjára nézve magukat a Nemzetközi Bíróság vagy más bíróság döntésének előre alávetik.

A kompromisszum, illetve azt helyettesítő szerződés lesz irányadó az adott esetben eljáró bíróság illetékességének megállapítására. A 13. c. 2. bek. szerint

«ilyen vitás esetekben az Állandó Nemzetközi Bíróság fog dönteni, vagy bármely más bíróság, amelyben a felek

b) Tout point de droit international:

c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;

d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Membres ou États, ou pour un délai déterminé.

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

A fenti nyilatkozat jogi jelentőségét igen csökkenteni azonban, hogy az V. Közgyűlés erre vonatkozó interpretatív határozata szerint az államok a 36. §. 2. pontjában felsorolt vitákra nézve a bíróság-kötelező illetékességét azon fenntartással is elfogadhatják, hogy oly esetben, amelyben az illetékesség elismerését nem fogadják el, azt kizárhassák. Ezzel a feltételes aláírással a kötelezettség mérve minimumra szállítatik le, és ezen ponton tulajdonképpen megdől a kötelező nemzetközi bíróság intézménye. (*Nagy Elek* i. m. 102. oldal.)

a vitás esetre nézve megállapodtak, vagy amelyet valamely közöttük létrejött egyezmény kijelölt.»¹

Teljesen a felek tetszésétől függ, vajjon az Állandó Nemzetközi Bíróságot (Cour Permanente de Justice Internationale), a hágai Állandó Választott Bíróságot (Cour Permanente d'Arbitrage), vagy valamely külön felállítandó bíróságot (pl- Bryan-féle állandó vegyes bizottságokat) jelölik ki ezen célra.³

Az újabb nemzetközi szerződések kompromisszumos kikötései rendszeren az Állandó Nemzetközi Bíróság illetékességét tartalmazzák. Természetes, hogy a hágai békeegyezmény (1907 október 18) is érvényben marad mindazon államokban, amelyek ezen egyezményt ratifikálták.

A bírósági eljárás szankciója. A nemzetközi bírászkodás lényeges momentuma a bírói döntés kötelező ereje. Ezen elv a választott bíróság intézményénél magától adódik. Míg a politikai természetű vitáknak a Tanács által való megvizsgálásával a határozat elfogadása a felekre nem kötelező, választott bíróság vagy bírósági eljárás esetén magukat a döntésnek előre alávetik s ennél fogva azt teljesíteni kötelesek. Ennek felel meg a hágai egyezmény 31. § 2. pontjának azon rendelkezése, hogy «a választott bíróság igénybevétele magában foglalja a felek azon kötelezettségét, hogy magukat az ítéletnek híven és becsületesen alávetik.» Az Egyességokmánjr 13. cikke ugyanezen gondolatot a következőképp fejezi ki: «A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy híven végrehajtják a hozott ítéletet és nem indítanak háborút a Szövetség olyan tagja ellen, amely az ítéletnek aláveti magát.»

Ezen rendelkezés kettős kötelezettséget tartalmaz. Egy pozitív kötelezettséget, hog}' a hozott határozat teljesítendő, és egy negatívumot, hogy a teljesítő állammal szemben a

¹ 1924 szept. 26-ikán érvénybe lépett módosított szöveg.

² «Under the third paragraph the parties have full freedom to choose their own tribunal. All known methods of arbitration are open to them. Existing arbitration treaties, and references thereunder to the Hague tribunal, or to a standing special commission as the case may be are in no way interfered with.» (*Pollock* i. m. 145.)

másik fél háborút nem viselhet. Utóbbi kitétel könnyen azon hamis látszatot kelthetné, mintha az ítéletet végre nem hajtó állammal szemben ipso facto szabad volna háborút viselni. Ezen értelmezésnek kétségtelenül elejét veszi a következő mondat, amely az ítélet végre nem hajtása esetén a szükséges intézkedések indítványozását a Tanács hatáskörébe utalja.

Legtágabban értelmezve fenti szövegezés azt is jelenthetné, mintha valamennyi tagállam kötelezve volna minden egyes bírói ítélet végrehajtásáról gondoskodni. Nyilván így fogja fel annak értelmét Magyary,¹ amidőn a tagállamok végrehajtási kötelezettségéről beszél és kifogásolja, hogy a perben álló felek teljesítési kötelezettsége expressis verbis külön kimondva nincs. Ezen értelmezés szerintünk túlmessze megy. A 13. szakasz rendelkezései együtt olvasandók és ily értelemben a bírói döntéseknek az összes tagállamok közös garanciája alá való helyezése nem konstruálható meg.² A 13. cikk éppúgy, mint a Hágai Egyezmény fentidézett 37. §-a kizárólag a perben álló felekre céloz, amikor kimondja, hogy «jóhiszeműen teljesítsék az ítéletet» és a többszámban való szövegezés csakis úgy magyarázható, hogy valamennyi tagállam, amennyiben adott esetben döntőbírói eljárást igénybe venne, a bíróság határozatát magára nézve kötelezőnek tekinti.

Ha azonban nem is lehet szó a Népszövetség összes tagjainak kollektív *végrehajtási kötelességéről*, kétségkívül megállapítást nyer a Népszövetség *végrehajtási joga* a 13. cikk 3. bekezdése által, amely szerint:

«abban az esetben, ha az ítéletet nem hajtják végre, a Tanács az ítélet érvényesítésére megfelelő intézkedéseket indítványoz.»

¹ «Während daher die am Streite beteiligte siegende Partei nur berechtigt, nicht aber verpflichtet ist zur Ausführung des Schiedspruches zum Kriege zu schreiten, haben die Bundesmitglieder eine Ausführungspflicht, eventuell mit Kriegsmitteln übernommen.» 1. m. 28. oldal.

² Általános felfogás. Így *Schücking—Wehberg* 533. «Die Erfüllung eines Schiedspruches ist nicht unter die Garantie der Bundesmitglieder gestellt».

Amíg tehát a háború előtt a bírói ítéletek teljesítése kizárólag a felek jóhiszeműségén alapult és azok végrehajtására a nemzetközi jog hatalmi szankciókat nem ismert, az Egyeségokmány nemzetközi szankciók alkalmazásának jogi lehetőségét megteremti. E szankciók tartalma azonban, vagyis azon kérdés, hogy mi értendő «megfelelő intézkedések» alatt, eldöntetlen. Magyary és Schücking—Wehberg szerint a Tanács indítványozási joga korlátlan és nemcsak gazdasági bojkott, hanem fegyveres rendszabály alkalmazására is kiterjed. Ezzel szemben a Népszövetség büntető szankciónak megvizsgálására kiküldött szakbizottság azon álláspontra helyezkedett, hogy a 16. cikk büntetőszankciói csakis az Egyezségokmány békebiztosító rendelkezéseinek (12—15. cikk) be nem tartása esetén nyerhetnek alkalmazást. E szerint tehát kollektív gazdasági vagy fegyveres rendszabály nemzetközi bírósági döntések végrehajtása szempontjából tekintetbe nem jöhetne. A svájci szövetségtanács 1919 aug. 4-iki üzenete a Népszövetségi Tanács jogkörét bírói viták esetén a gazdasági bojkott kimondására korlátozza.

A bírói ítéletek szankciója tehát a jelen jogi helyzet szerint még bizonytalan. Bármiből álljanak is azonban ama rendszabályok, amelyek a bírósági döntés végrehajtását biztosítani hivatva vannak, alapvető a tétel, hogy a Tanács csak indítványoz, de az illető rendszabályok alkalmazását az egyes államok döntenek el. Az ítéletek népszövetségi végrehajtása ilykép nem jelent jogi köteleességet, mindössze morális kötelezettséget.¹

Az is lehetséges, sőt a gyakorlatban a legvalószínűbb eset, hogy az ítélet végrehajtásával a Tanács magát a pernyertes államot bizza meg. Következik azonban a Tanács indítványozási jogából, hogy a végrehajtás módját illetőleg a

¹ *Fauchille* i. m. I. k. 1. r. 248. old.: «La sanction est encore très légère. Car le Conseil ne peut rien imposer. Il doit se borner à proposer, contre l'état récalcitrant, des mesures, dont l'application dépend des autres membres de la Société. Il n'y a pas d'ailleurs pour eux l'obligation réelle d'agir. Ce n'est qu'un engagement moral, qui n'est pas sanctionné.»

Tanács javaslata irányadó és ennél fogva a végrehajtó állam a kényszereszközök alkalmazása terén nem lépheti túl azon határt, amelyet a Tanács megjelölt. (Tehát pl. nem nyúlhat fegyverhez, ha a Tanács javaslata csak gazdasági rendszabályok alkalmazására vonatkozik.) Ugyanezen elvből következik továbbá, hogy a Tanács a végrehajtási eljárásba később is befolyhat, azt tetszése szerint beszüntetheti, mint-hogy az intézkedés kezdeményezésére a Tanács illetékes és a feleknek a Tanács indítványa nélkül önállóan eljárni joguk nincs.

Kérdés, mi történjék, ha a Tanács az alkalmazandó lépéseket illetőleg indítványt nem tesz, illetve egyhangú határozatra jutni nem tud. Ez esetben nyilván a pernyertes fél nem akadályozható meg abban, hogy maga gondoskodik az ítélet végrehajtásáról. Hangsúlyozandó *végül*, hogy a 12. cikk háborút korlátozó rendelkezései a fentiekkel kapcsolatban is teljes mértékben érvényben maradnak s betartásuk netáni fegyveres szankciók esetén kötelező úgy a Tanácsra, mint pedig a pernyertes államra. Esetleges fegyveres kényszerítő rendszabályok tehát semmiesetre sem vehetik kezdetüket a bírói döntés meghozatalától számított három hónap előtt még akkor sem, ha az elmarasztalt állam az ítélet teljesítését azonnal és nyíltan megtagadná. (Egyezően Schücking-Wehberg 534. o.)

A jogorvoslat kérdése. A nemzetközi bírászkodás szabályozása terén felmerülő utolsó probléma a jogorvoslat kérdése. Addig, amíg az államok általános obligatórium által a nemzetközi bíróság igénybevételére kötelezve nincsenek, fellebbvitel lehetősége nem feltétlen szükséges. Kötelező obligatórium mellett azonban az ítéletek felülvizsgálásának lehetősége általános jogelvekből folyó követelmény. A Wilson-tervezetek szerint (5. §) az állandó bíróság ítéletétől a Közgyűléshez lehetett fellebbezni. Egyhangú bírói ítélet a Közgyűlés háromnegyed többsége, nem egyhangú ítélet pedig kétharmad által többsége lett volna megváltoztatható. A Covenant a fellebbezést nem ismeri.

Összefoglalva fentieket, megállapítható, hogy a népszövegségi E. O. a kötelező nemzetközi bíraskodást (Obligatorium) nem valósítja meg. A fejlődés azonban abban az irányban halad, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság statútumának 36. cikkét egyre több állam önként elfogadja. A genfi protokollum tárgyalásával kapcsolatban már megemlítettük, hogy a protokollum egyik újítása lett volna a kötelező bíraskodás kiterjesztése. A locarnói paktum megkötése óta a döntőbírói szerződések egyre tért hódítanak.

A kötelező nemzetközi bíraskodás elvi jelentőségének helyes méltatásánál különbséget kell tenni a jogi- és politikai tartalmú viták közt.

Olyan kérdésekre vonatkozólag, amelyek nemzetközi jogszabályok alá vonhatók, a nemzetközi bíraskodás kötelező jellege magából a bíraskodás természetéből adódó követelmény, amely tulajdonképpen az E. O. eredeti szabályozásában, mint Magyary kimutatta, már benn is foglaltatott. A jogi természetű viták kötelező bírói elintézése a haladás követelménye.

Ezzel szemben azonban továbbra is indokoltnak tartjuk a politikai jellegű kérdéseknek elvi kikapcsolását. A nemzetközi viták minden fájára kiterjedő obligatorium előfeltétele az volna, hogy minden vitára anyagi jogszabály is legyen és hogy e jogban az igazság követelményei nyerjenek megvalósulást. Előbb az igazság követelményeinek kell megvalósulni a tényleges nemzetközi viszonyokban, mielőtt ezen állapotok fenntartására és megvédésére kötelező bíraskodási rendszer felállítható.

A jelenlegi erőszakra és csalásra épített békeszerződési helyzet mellett azonban a kötelező általános obligatorium behozatala nemcsak hogy nem felelne meg az igazság és az emberi haladás eszméinek, de nem felelne meg az elnyomottak érdekeinek sem. Az intézményesen megszervezett nemzetközi bíraskodás ugyanis mindenkor a fennálló tételes nemzetközi jog és így tehát a párizsi békeszerződésekre lesz kénytelen alapítani ítéletét. Hogy ez gyakorlati horderejében mit jelent, annak csak adott esetben való alkalmazását kell végig-

gondolni. Tegyük fel pl., hogy valamelyik újonnan keletkezett államban nemzetiségi felkelés tör ki az új államfennhatóság ellen. Az önrendelkezési jog alapján ez esetben az illető lakosságnak egy természetes jogáról van szó, amellyel szemben áll békeszerződések tételes joga. Vájjon lehet-e kétség aziránt, hogy a nemzetközi bíróság adott esetben a természetjogi vagy pedig a tételes jogi szabályt alkalmazná-e?

A Népszövetség mai állapotában azért az Obligatorium kiterjesztésére irányuló törekvéseket csak bizonyos fenntartással fogadhatjuk el. Olyan kérdésekre nézve, amelyeknek jogi szabályozása kiképzett és amelyek nemzetközi jogilag világosan megállapított kérdéseket szabályoznak, pl. a kisebbségi jog terén, a nemzetközi bíraskodás kiterjesztése és kötelező alakban való megszervezése feltétlen szükséges.

Olyan kérdésekre vonatkozólag azonban, amelyek a nemzetek nagy politikai létérdekeit érintik és amelyeknek megítélésére kiképzett jogszabályok ma még hiányoznak — mint pl. az önrendelkezési jog terén — magának a nemzetközi jognak és az annak alapjául szolgáló tényleges európai viszonyoknak igazságosabb kialakulása bevárando, mielőtt az obligatorium valóban a haladás szolgálatába állítható.

4. §. Nemzetközi vitáknak népszövetségi eljárás útján való elintézése.

(15. cikk.)

Irodalom: De Vischer: La procédure de conciliation devant la Société des Nations. H. Γ). L 192:'). — Γ. a. Les Commissions de conciliation et la Société des Nations. IL G. 1923. — *Schucking:* Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung. Christiania 192P>. — *Iralinsky:* Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations. Paris 1925. — *Hoyer Olol:* La solution pacifique des litiges internationaux, avant et depuis la S. d. N.. Paris 1925. — *De Melville:* Vermittlung und gute Dienste in Vergangenheit und Zukunft. Gotha 1920. — *Politis:* L'avenir de la médiation. — *De Jong von Beck en Donk:* Conciliation Committees and the League of Nations. — International Law Association. Report of the Conference 1922. — Publications de la Cour Permanente de Justice International: Série C. No 2. — Série B. No L — Korfui vitában eljáró jogászbizottság jelentése. Journal Officiel 192L április.

A Népszövetség történetének és békeszabályozásának általános ismertetésénél már láttuk, hogy a vagylagos bírói vagy Tanács előtti eljárás a Népszövetség eszmei elgondolásának egyik alapvonását alkotja. Csak túlzó idealisták vagy teljesen elméleti tudósok állíthatnák, hogy a nemzetközi viszályok valamennyi faja bírói úton megoldható volna. A gyakorlati politikus tudatában van annak, hogy a nemzetek nagy létkérdései, a jogi sablonok szerint való megoldást nem mindig tűrik. De a nemzetközi érdek-konfliktusok egyes eseteire gyakran hiányoznak is a jogszabályok. Sőt még általános szabályok is nehezen szegezhetők le, mert itt még tényeknek vagy jogoknak megállapított jogi szabályok-

hoz való viszonyításáról van szó. hanem másnemű entitások kerülnek egymással szembe, mint a jogban.¹

Az E. O. azért a viták ezen nemére nem teszi kötelezővé a bírósági utat, hanem oly eljárást állapít meg, amely a végső döntést nem veszi ugyan ki az államok kezéből, azonban lehetőséget nyújt a Népszövetségnek arra, hogy mielőtt szakításra kerülne a sor, a felek érdekeinek békés kiegyeztetését megkísérelhesse. Ezt a kötelező eljárást, amely a vitának a Népszövetségi Tanács vagy Közgyűlés által való megvizsgálásából áll és lényegében nem bírói döntésre, hanem politikai kiegyezkedésre irányul, *a kötelező közvetítés rendszerének* is nevezhetjük. (Médiation obligatoire, Brunet i. m. 224. Obligatorische Vermittlung. Bülow i. m. 257. Conciliation as distinct from judicial process, Pollock i. m. 152. o.)

A népszövetségi eljárás lényege tehát a viták bírói el-

¹ *Schücking—Wehberg* i. m. 580. old.: «Nur in Laienkreisen konnte man die Meinung vertreten, dass es heute möglich sei, alle internationalen Konflikte einfach ein und derselben Schiedsgerichtsbehörde zu unterwerfen. Die Kenner der Probleme wussten: es gibt mancherlei nicht gerichtsfähige Streitigkeiten und auch für diese gilt es, Wege zu finden für den friedlichen Ausgleich.» *Bülow* i. in. 2(5.) old. «Nahezu allgemein ist man zur Erkenntnis gelangt, dass auch bei einem obligatorischen Schiedsgerichtsverfahren nicht alle Arten von internationalen Streitfällen einer gerichtlichen Erledigung fähig sind, dass vielmehr zwischen Gerichtsfähigkeit von solchen Streitigkeiten zu unterscheiden ist, die sich nur für ein Vergleichsverfahren eignen». V. ö. még *F au chilé* i. m. I. k. 683. oldal.

Fenti általánosnak mondható felfogással szemben a jogi és politikai viták elvi megkülönböztetése ellen foglalt állást *Magyary*. Bizonyára komoly megfontolást érdemelnek *Magyary* azon fejtegetései, hogy jogi és politikai természetű kérdések közt nehéz megvonni a határt (Úrt. 102. old.), és amidőn azon jelentőség túlbecsülésétől való tartózkodásra int, melyet egyesek a fenntartási záradéknak tulajdonítanak. (U. o. 225. old.) Szerinte «amint nincs jogüres tér az egyesek vonatkozásaiban, éppúgy nincs az államok között sem.» (U. o. 108. old.) Bármily emelkedett jogi felfogás is nyilatkozzék azonban meg *Magyary* fenti megállapításaiban, az állami reálpolitika szempontjából mégis alaposnak kell minősíteni azon felfogást, hogy jelenleg az összes nemzetközi viszályok bírói úton való elintézésére az idő még nem érkezett el.

intézésétől abban különbözik, hogy míg a bírói döntés végleges jogállapot teremt, a vitáknak a Népszövetség Tanácsa (Közgyűlése) által való megvizsgálása a felekre nézve kötelező döntést nem mindig eredményez és annak eredményét az államok tetszés szerint elfogadhatják vagy visszautasíthatják. Amíg azonban a bírói út választása a felek tetszésétől függ, a Tanács által való közvetítés kötelező oly értelemben, hogy annak megkísérlése nélkül megindított háború jogellenes és a szerződő felek kollektív szankcióját vonja maga után.

A kötelező népszövetségi eljárás rendszerének szabályozása az E. O. 15. cikkében van lefektetve. Tárgyalásánál külön vizsgáljuk a közvetítés szervezetét, a közvetítői eljárást és az ahhoz fűződő joghatást.¹

A népszövetségi közvetítés szervei. Nemzetközi viták népszövetségi elintézésének főszerve a Tanács. Az E. O. 15. cikke szerint

«ha a Szövetség tagjai között olyan vitás eset merül fel, amely szakadásra vezethetne és amely a 13. cikk értelmében nem esik választottbírói eljárás alá, a Szövetség

¹ A közvetítői gondolat evolúciója a következő elvek harcát tükrözi vissza:

1. A döntés *kötelező* jellegét illetően a Szövetséges hatalmak, valamint a semleges javaslatok negatív álláspontra helyezkedtek. A német javaslat szerint a döntés elfogadása kötelező. *Bryce* javaslata közvetítői javaslat elutasítása esetén a Tanácsra bízta, hogy a helyzetnek megfelelő intézkedéseket tegyen. A hivatalos angol javaslat szerint a szankció mindössze az, hogy a jelentést elfogadó állam ellen ellenfele ne viselhesen háborút. Ezen gondolatot vette át *Wilson* és a békekonferencia.

2. A közvetítés szervezetével kapcsolatban felmerülő elvi kérdések: *a)* az *állandóság* elve. Az irodalom és a legtöbb N. Sz. tervezet állandó fórum intézményes megszervezését kívánta, amely viszály kitorése esetén bármikor rendelkezésre álljon, *b)* *A felek részvétele* a közvetítő bizottság összeállításában. Ezen követelmény a háborúelőtti fejlődésben lelte magyarázatát, minthogy a kiegyezést megkönnyíti, ha a felek a közvetítő fórum összetételére befolyást gyakorolhatnak, *c)* A közvetítői fórum nemzeti szempontból való *függetlensége* és államfölötti alapon való helyezése. A közvetítésnél eljáró bizottság tagjai nem mint államok képviselői.

tagjai megegyeznek abban, hogy az ügyet a Tanács elé terjesztik.»

A Tanács közvetítői hatáskörében a Népszövetség politikai alapvonása jut kifejezésre. A Tanács állandó tagjainak, a Nagyhatalmaknak politikai jelentősége a közvetítő intézményt a felek szemében kellő tekintéllyel ruházta fel a döntéseknek, ha nem is jogi, de megfelelő tényleges súlyt kölcsönöz.

Másrészt azonban éppen a Tanács politikai színezeténél fogva semmi garancia sincsen arra, hogy a Népszövetség közvetítő intézményében az igazság és nem a Tanácstagok egyéni érdekei fognak érvényesülni. A múltban a közvetítés a politikai beavatkozás burkolt formája volt, amelynél fogva a nagyhatalmak akaratukat közvetítés címén a kis államokra egyszerűen rákényszerítették. A Népszövetség eddigi gyakorlata, melyet alább részletesen ismertetünk, tanúsága annak, hogy a Tanács tagjai is a Népszövetség elé vitt vitákat inkább politikai érdekeik és nem a világszervezkedés magasabb szempontjai szerint bírálják el. Az irodalomban azért sokat hangoztatott jelszó a közvetítő intézménynek politikától való mentesítése.¹

hanem mint népszövetségi hatóság járjanak el. (*Lammasch* és a német javaslatok.)

3. A közvetítői szerv összetételét illetően, *a) Központi békéltető bizottság* valamennyi állam képviselőjéből. Konkrét esetben a plénumból albizottságok alakíttatnak, amelyekre a feleknek befolyása van, a hágai döntőbíró mintájára. (Német javaslat 7. c. *Lammasch* 111. 1, 12) 31ás javaslat szerint a plénum vagy külön bizottság vagyilagosan járhat el. (*Fábiánusok.*) *b) Központi békéltető szerv nem valamennyi állam,* hanem csak azok egy részének, nevezetesen a nagyhatalmaknak részvételével. Ez a *Smuts* és *Wilson-éle* tervek gondolata, amelyet a Népszövetség is átvett. Azon rendelkezés, hogy a Tanács mellett bizonyos esetekben a Közgyűlés is eljárhat, az angol hivatalos javaslatból (II. c. 5, 10) került a *Oovenant-be.* *c) Államonként külön közvetítő bizottságok nemzetközi szerződés alapján (Bryan-féle elv):* hasonlóan a skandináv államok népszövetségi javaslata.

²*Schucking* követeli a nemzetközi közvetítés politikától való mentesítését «Ent-Politisierung der Vermittlung». *Lammasch* szerint az államok által közös megegyezés útján kiküldött békéltető bizott-

Bármily jogos kifogások merüljenek is fel azonban a Népszövetségi Tanács közvetítői működésével szemben, a Tanács ezen ügyköre az E. O. jelenlegi rendszerének sarkalatos pontját alkotja.

A Tanács mellett a népszövetségi közvetítő eljárás másik szerve a Közgyűlés. A Tanács ugyanis a vitás ügyet átteheti a Közgyűléshez, az egyik félnek indítványa alapján pedig köteles áttenni (15. cikk 9. bek.). Az erre vonatkozó indítványt az eljárás kezdetétől számított 15 napon belül kell előterjeszteni. A Közgyűléshez való továbbításban bizonyos fokig a fellebbezési elv kiindulását lehet felismerni. Wilson nyilatkozata szerint a Közgyűlés közvetítő hatásköre a nagyhatalmak oligarchiájának ellensúlyozását szolgálja. Bármekkora jelentőséget tulajdonítsunk is a Közgyűlés nagyobb nyilvánosságának, tény, hogy a Közgyűlés határozata jogi erő szempontjából semmikép sem áll fölötte a Tanácsénak. Mindkettőben a Népszövetség joghatósága egyenlő hatállyal nyilatkozik meg.

A Közgyűlés és Tanács a nemzetközi közvetítés népszövetségi főszervei — de nem kizárólagos szervei. Az Egyességokmány ugyanis nem szünteti meg az államok jogát arra nézve, hogy adott esetben külön békéltetőbizottságokat is szervezzenek. Ezen magától értetődő jogelv elismerést nyert azon jegyzék által, amelyet a békekonferencia elnöke a német delegációhoz intézett. Clemenceau 1919 május 22-iki levele szerint ugyanis:

«a békekonferencia kedvező állást foglal el azon gondolattal szemben, hogy sok esetben egy pártatlan békéltetőbizottsági rendszer a legalkalmasabb és leghatásosabb eszköz előzetes vizsgálat tartására és amennyire lehetséges, oly viszályoknak elintézésére, amelyek nincsenek választott

ságok nélkülözik a kellő tekintélyt, viszont a népszövetségi Tanács, bár a döntés kellő súlyát biztosítja, neixi független a tagállamok érdekeitől. Éppen ezért ajánlja a két rendszer kombinálását kettős közvetítői szervezet által, mely szerint elsőfokon az államok választott kiküldöttjeiből álló bizottság, másodfokon a Tanácstól függő fórum ítélné.

bíróságnak alávetve . . . a békeszerződés semmi olyant nem tartalmaz, ami fenti bizottságok alkalmazását kizárná, sőt remélhető, hogy ily bizottságok mindazon esetben életbe fognak léptetni, amikor célszerűnek látszanak.» Hasonlóan nyilatkozott Lord Cecil is 1919 március 21-én a semleges államok konferenciáján.

De következik fenti jogelv az Egyességokmány 21. cikkéből is, amely szerint a békét szolgáló nemzetközi meg egyezések továbbra is hatályosak. Ennélfogva az 1907-iki hágai békeegyezmény 2—8. pontja, amely a fakultatív közvetítésről rendelkezett, szintén érvényben marad.

A közvetítői rendszer további szervei tehát a nemzetközi jog általános elvei szerint megalakított, közvetítői vagy békéltető bizottságok, akár a Bryan-egyezményekhez hasonlóan előzetesen állapodnak meg a felek ily szerv felállításában, akár a vizály kitérésekor ad hoc küldik ki.¹

Amennyiben azonban a külön békéltető bizottság a vizályt elintézni nem tudja és az ügyet bíróság elé nem

¹ A közvetítői bizottsági intézmény rendszeresítését és ily módon a Tanács szerepének kikapcsolását célozta a skandináv államoknak 1920. évi amendement javaslata. E szerint a 15. cikk módosítandó oly értelemben, hogy a közvetítői bizottságok igénybevétele kötelező legyen, és a Tanács beavatkozására csak akkor kerülhessen sor, ha a békéltető bizottság egyhangú álláspontra jutni nem tud. (1. Ass. C. 1.72. old.) A javaslat bizottsági tárgyalásai sokáig húzódtak, mivel a Tanács ahhoz kedvezőtlen állást foglalt el. Végül is a III. Közgyűlés határozatot hozott, amely a békéltető bizottságok kiépítését a tagoknak figyelmébe ajánlja. «L'Assemblée, en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte, recommande aux Members de la Société de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnées à l'article 15 du Pacte, des Conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des commissions de conciliation instituées par eux.» A rezolúcióhoz csatolva van a békéltető bizottságok szervezetére vonatkozó szabálytervezet. Az akkori kezdeményezés azonban holtbetű maradt, csak Locarno óta kezdenek egyes államok arbitrációs szerződéseket kötni, amelyek a Tanácsi vizsgálatot megelőző békéltető bizottságokról gondoskodnak.

terjesztik, a felek kötelesek a Tanács közvetítését igénybevenni. *Csakis a Tanács előtt való eljárás bír azon jogi hatással, hogy a 12. cikkben vállalt kötelezettséget megszünteti, vagyis, hogy annak betartása után megindított háború nem jogellenes.*

A közvetítői eljárás szabályozása. A Tanács előtti eljárás megindul az egyik fél megkeresésére. Elegendő hozzá a Népszövetség titkárához intézett egyszerű bejelentés:

«az ügynek a Tanács elé terjesztéséhez elegendő, ha a felek egyike a vitás eset fennforgását bejelenti a főtítkárnak, aki minden szükséges lépést megtesz a tüzetes nyomozás és megvizsgálás érdekében.» (15. c. J. bek.)

A másik félre nézve ebből előáll az eljárásban való közreműködés kötelessége.

«A felek ebből a célból az ügy állását az ügyre tartozó minden bizonyítékkal és okirattal együtt a legrövidebb idő alatt a főtítkárral közlik és a Tanács azonnal elrendelheti mindezeknek nyilvánosságra hozatalát.» (15. c. 2. bek.)

Amíg tehát a választott bírói vagy bírói eljárás megindításához mindenkor a felek közös megegyezése (kompromisszum) szükséges és perbeszálási kényszer nem áll fenn, a 15. cikkben szabályozott eljárás alól az ellenfél nem vonhatja ki magát. A Covenant ezen szabályozása a háborúelőtti jogállapothoz képest bizonyos haladást jelent, mert a hágai egyezmény szerint a közvetítés fakultatív jellegű volt.¹

Amennyiben egyik fél sem indítványozza a vitás esetnek a Tanács elé való terjesztését, a Tanács a 15. cikkben szabályozott eljárást hivatalból nem indíthatja meg.² Mindig módjában áll azonban a Tanácsnak, hogy amennyiben szakítás veszélye forog fenn, a vitás ügyet all. cikk alapján intéz-

¹ *Bülow*, i. rn. 262.

² «Aus dieser Ausföhrung folgt, class der Eat auch von Amts wegen nicht berechtigt ist, dass Schlichtungsverfahren einzuleiten. . . Ein solches Eingreifen bildete eine Art von Intervention, die aber dem Rate im Streite zwischen Mitgliedern nicht zusteht.» *Magyary* i. m. 71. oldal.

kedése körébe vonja. (Egyezően Magyary 71. Schückino-Wehberg 588.)

A Tanács előtti eljárás részleteit az Egyességokmány nem szabályozza. A ténymegállapítás, illetve a nyomozás és vizsgálat céljából szükséges intézkedéseket a Főtítkár teszi meg. Magáról az eljárásról azonban az Egyességokmány csak annyit mond, hogy «a Tanács a vitás kérdés elintézésére törekszik». Ezen rendelkezés a Tanácsnak nyilván teljesen szabad kezet hagy. Az angol hivatalos kommentár szerint a Tanács az eléje terjesztett vitát

a) saját maga vizsgálhatja meg,

b) a vitás ügy egészének, vagy egyes részének jogi megítélését illetőleg az állandó nemzetközi bíróság szakvéleményét kérheti be. Ezen esetben azonban a bíróság határozata nem bír önálló jogi erővel, ha csak a Tanács magáévá nem teszi.

c) A Tanács az ügyet külön kiküldött bizottság (Commission of Conciliation) elé utalhatja. A végső döntés ilyenkor is a Tanácsnál marad és a bizottság határozata csak akkor lép érvénybe, ha a Tanács jóváhagyja.

d) A Tanács az egész ügyet a Közgyűléshez is átteheti. Ez esetben a további döntés jogát kiadja kezéből.

A Tanács előtti eljárás tételes szabályozásának hiányossága a gyakorlatban súlyos nehézségekre vezetett. Különösen nyilvánvalóvá lett az idevonatkozó jogelvek tisztázásának szükségessége a korfui incidens alkalmából. A kiküldött jogászbizottság véleménye alapján a Tanács a 15. cikk értelmezésére a következő általános jogelveket fogadta el: (J. O., 1924 április. 524. old.)

1. A Tanács sem hivatalból, sem indítványra nem vizsgálja, hogy vajjon tényleg *szakításra vezető vita forog-e fenn*. Ezen előkérdés bizonyításra nem szorul. A Tanács illetékesége minden esetben már az egyik fél egyoldalú bejelentése alapján adva van. Feltételezhető ugyanis, hogy valamely állam csak akkor fog a Népszövetséghez fordulni, ha annak komoly szükségét látja, egyébként a kérdés diplomáciai elintézésére való lehetőséget nem adná ki kezéből. (Schücking—Wehberg.)

2. Ha a vitás ügy, amelyre az egyik fél a Tanács figyelmét felhívta, már tárgyát alkotja a felek közös megegyezése útján létesített bírói vagy választott bírói eljárásnak, a Tanács e tényt megállapítja és a megkeresést hivatalból elutasítja. Következik ez a választott bírósági eljárásra fennálló általános jogelvekből. Bírósági ügy csakis az E. O. 13. cikke alapján kerülhet a Tanács elé, ha az egyik fél a teljesítést megtagadja, vagy más módon nehézségek támadnak.

3. Ha a vita nem bírósági vagy választott bírósági, hanem más fórum előtt áll tárgyalás alatt, az általános jogelveknek megfelel, hogy a Tanács a határozathozatalt ezen eljárás tartamára felfüggeszti. Ezen elvvel sok vissza-¹élés történt s a Tanács igen gyakran használja fel arra, hogy kényelmetlen kérdések elől kitérjen, különösen pedig, hogy a nagyköveti konferencia mögé vonuljon vissza. (Lengyel-orosz háború, litván vita stb.) Kétségtelen azonban, hogy a Tanácsnak joga van ezen kérdésekkel is foglalkozni, sőt ez kötelessége is, ha a fentjelzett másik eljárás eredményre nem vezet.

A Tanácsnak általában nincs joga arra, hogy az eléje terjesztett⁷ vitás ügyet hivatalból az állandó Nemzetközi Bíróság elé utalja, még akkor sem, ha tisztán jogi kérdésről van szó, mert ez ellenkeznék az E. O. általános szabályozásával, amely a kötelező nemzetközi bíraskodást nem ismeri. (Hivatalos felfogás. Egyezően Bülow 263., Schücking—Wehberg.)¹ Kétségtelen azonban, hogy a Tanács javasolhatja a feleknek a bírói út igénybevételét és mindenesetre bekérheti egyes kérdésekre a nemzetközi bíróság jogi véleményét. (V. ö. alandi szigetek ügye, karéliei vita stb.)

A népszövetségi vitás eljárás joghatása. A 15. cikkben szabályozott Tanács előtti eljárás kétféle megoldásra vezethet. Az Egységsgokmány szerint ugyanis:

«a Tanács a vitás kérdés elintézésére törekszik. Ha törek-

¹ Der liät hat nicht das Befugnis, von sich aus einen Streitfall einem Schiedsgericht zu überweisen, selbst wenn ganz offenkundig eine Rechtsfrage vorliegt. Er kann lediglich das Gutachten des ständigen Gerichtshofes einholen oder bei den Parteien die schiedsrichterliche oder richterliche Erledigung anregen. I. m. 589. old.

vései eredményesek, a vonatkozó tényállást a szükséges magyarázatokkal és az elintézés módjával együtt nyilvánosságra hozza oly mértékben, amint azt célravezetőnek tartja.»

«Ha a vitás esetet nem lehetett elrendezni, akkor a Tanács egyhangú vagy többségi határozat alapján meghozza és nyilvánosságra hozza a jelentését, amelyben közli a vitás eset tényállását és azokat az indítványokat, amelyeket az eset megoldására nézve méltányosaknak és megfelelőeknek talál.

A Szövetségnek a Tanácsban képviselt bármely tagja hasonlóképpen nyilvánosságra hozhatja a vitás eset tényállását és az ebből vont következtetéseit.»

Az elintézésnek tehát kétféle alakját kell megkülönböztetni, 1. az «elrendezést» (settlement — reglement); 2. az ügyről való Tanácsi jelentést («report» — rapport).

A két megoldás joghatását illetőleg különbözik. Ha a Tanácsnak sikerül a felek által előterjesztett vitás ügyre oly megoldást ajánlani, amelyhez mindkét fél hozzájárul, a kérdés rendezést nyer. A vita formailag a két fél közötti egyezményvel végződik, amelynél fogva a Tanács által javasolt megoldást elfogadják. Az egyszer elfogadott egyezmény éppúgy kötelező, mint bármely más a felek között létrejött nemzetközi szerződés. (Magyary, 74.) Annak megsértése esetén a nemzetközi jog általános szabályai nyerne alkalmazást. Mégis nincs szó a feleknek egymás közt létesített egyszerű perenkívüli kiegyezéséről, hanem oly egyezményről, amely a Népszövetségnek, mint hivatalos nemzetközi intézménynek közreműködésével jött létre. Ehhez azonban különös jogi következmények nem fűződnek.¹

¹ *Magyary* i. m. 72. «Das Wesen des hier in Rede stehenden ausserprozessualen Mittels ist richtig so aufzufassen, dass von Seiten der internationalen amtlichen Organe den Parteien ein Vergleichsvorschlag gemacht wird und die Parteien nehmen diesen an, d. h. sie schliessen auf Grund dessen einen Vergleich, eine Vereinbarung ab. Es handelt sich hier nicht schlechthin um einen von den Parteien abgeschlossenen ausserprozessualen Vergleich, sondern um einen solchen, zu dem sie die Anregung und Vorschläge von amtlicher Seite erhalten und den sie unter amtlicher Leitung abschliessend

Amennyiben ily kiegyezés (settlement) sikerül, a Tanács annak szövegét és esetleg indokolását közzéteszi. A Tanács fenti közvetítése a nemzetközi viszályok elintézésének leggyakoribb módja.

Amennyiben a Tanács a fenti úton a vitát, elintézni nem tudják, szerepe megváltozik és közvetítő szerv helyett bizonyos fokig bírói szervvé válik, amely állásfoglalását jelentéstétel formájában szegezi le. (Bülow, 259.) *A jelentés new más. mint a vitás tényállásról szóló ismertetés és annak megoldására tett javaslat.* A javaslat elfogadása a felekre nem kötelező.

A Tanácsi jelentés joghatása különbözik a szerint, amint egyhangú vagy szótöbbséges jelentésről van szó.

1. Ha a Tanács egyhangú jelentését az egyik fél elfogadja, ezáltal a másik félre azon negatív kötelezettség hárul hogy a Tanácsi jelentést elfogadó állam ellen nem szabad háborút viselnie:

«A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy ha a Tanács jelentését — a vitában álló felek képviselőinek szavazatát nem számítva — a tagok egyhangúlag elfogadták, egyik olyan fél ellen sem viselnek háborút, amely a jelentésben ajánlott megoldást elfogadja.» (15. cikk. 6. bekezdés.)

Fenti szempontból nem játszik szerepet, hogy a jelentést a felperes vagy alperes állam fogadja-e el. Ha a Tanács a birtokban levő félnek ad igazat, amely a döntésben természetesen megnyugszik, ellenfelének nincs joga ellene hadat viselni.¹ Amennyiben a jelentés nem azon állam javára dönt,

¹ A fenti, az Egyességokmány szövegéből teljesen világos rendelkezéssel szemben, hogy a jelentést elfogadó állam ellen a másik fél háborút nem viselhet, Litvánia azt vitatta, hogy a tilalom csakis a Népszövetség többi, a vitában részt nem vevő államaira vonatkozik, ellenben a jelentést el nem fogadó államot a háborúban nem akadályozhatja meg. A jelentés elfogadásának hatása mindössze az volna, hogy a másik fél hadüzenés esetén kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mert szövetségesei nem támogathatják. Ezen érvelés tarthatatlan szofizmus. Úgy a Covenant szelleméből, mint a dolog természetéből következik, hogy a hadviselési tilalom az érdekelt félre vonatkozik (egyezően *Schucking—Wehberg* 597, *Magyar* 74.).

amely birtokban van és az ellenfél a jelentés elfogadását megtagadja, vagy elfogadja ugyan, de mégsem teljesít, akkor a pernyertes fél a 12. cikk betartásával (3 hónapi határidő) igénye kikényszerítésére háborút üzenhet.¹ Ezen háború bizonyos fokig végrehajtás jellegével bír (Vollstreckung« Krieg), a végrehajtási jog azonban csakis a vitában résztvevő államot illeti meg. A Népszövetség többi tagjának nem áll jogában a felet a végrehajtásban segíteni, Még kevésbbé szabad segíteni a jelentéstételnek ellenszegülő államot.

Ezen tétel is kétségen kívül áll. bár első látszatra a Covenant azon szavai, hogy «a tagállamok kötelezik magukat, hogy nem viselnek háborút olyan fél ellen, amely a jelentésben ajánlott megoldást elfogadja», azon benyomást keltheti, mintha a contrario a javaslatihoz nem alkalmazkodó féllel szemben erre jogot nyernének. (így Magyary i. m. 76.) Ezen értelmezésnek azonban ellentáll a 12. cikk kötelezettsége, amely fennáll a szövetségesekre is. Amennyiben tehát szakításra vezető vita merül fel. már a vitának a Tanács elé való terjesztése alkalmával a szövetséges államnak is be kell jelentenie érdekeltségét, vagyis félként kell csatlakoznia az eljáráshoz. Ha ezt nem teszi, ellenkezésbe jön a 12. cikk alapvető rendelkezéseivel. A szövetséges állam tehát nem segítheti a Tanácsi eljárásban nyertes államot ipso facto. Ezen alapelv a védelmi szerződések (pl. kisentente) szempontjából bír gyakorlati fontossággal. (Schücking—Wehberg. 598.)

2. A Tanácsnak szótöbbséggel elfogadott jelentése és javaslata is alapját alkothatja a vita elintézésének, de csakis az esetben, ha ahhoz mindkét fél hozzájárul. Ha azonban a feleknek csak egyike is a szótöbbséges Tanácsi jelentést elveti, a felek teljesen szabad kezét nyernek.

A többi tagállam jogi helyzetére nézve a felfogás eltérő. Az Egyességokmány szerint ez esetben

«a Szövetség tagjai fenntartják maguknak azt a jogot,

¹ A február 14-i Covenant tervezet szerint ezen esetben a Tanácsi határozat érvényesítéséről a Tanács gondoskodott volna.

hogy akképpen cselekedjenek, amint azt a jog és igazság érdekében szükségesnek látják.»

A legtágabb értelmezés szerint ez a «bellum omnium contra omnes» lehetőségével volna egyenlő, mert hiszen az egyes államok között a legellentétebb felfogás uralkodhatik arra nézve, hogy a «jog- és igazság érdeke» mit követel meg. Így értelmezte ezen kitételt Leon Bourgeois a békekonferencia 1919 április 18-iki ülésén: «Minden állam fegyveresen segítheti azon államot vagy államokat, amelyeket támogatni akar. A szövetségi kötelezettségeknek teljes rendszere hatályba lép ezen esetben a Népszövetség jóváhagyásával.»

A népszövetségi alkotmány helyes értelmezése mellett a fenti lehetőség azonban nem merülhet fel. Kétségtelen ugyanis, hogy a 15. cikk csak részletezése a 12. cikkben kimondott azon általános jogelvnek, hogy az előzetes békés megegyezés megkísérlése nélkül háborút indítani nem szabad, tehát itt is a szövetséges államoknak elejétől fogva érdekelt félként kell fellépni a Tanács előtti eljárásban és a kötelező közvetítés megíiusulásának ezen esetében is csak az eljárásban résztvevő államok nyernek szabad kezét hadüzenetre. (Egyezően Schücking: Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung, Christiania, 1923.)

A *Közgyűlés előtti eljárásra* ugyanaz áll, mint a Tanácséra, azzal a különbséggel, hogy a Tanács egyhangú határozatával egyenlő hatású a Közgyűlés oly többségi határozata, amelyben a Tanácsban képviselt államok szavazata bennfoglaltatik. A Közgyűlés is először «settlement» elérését kísérli meg. Ennek megíiusulása esetén jelentéstételre kerül a sor, amelyre nézve a fentiek mutatis mutandis alkalmazandók.

A belügyi illetékességi kifogás. A népszövetségi vitás eljárásban egyetlen kifogásnak van helye. A 15. c. 8. bek. szerint ugyanis:

«ha az egyik fél azt állítja és a Tanács megállapítja, hogy a nemzetközi jog szerint a vitás eset ennek a félnek hazai igazságszolgáltatása¹ alá tartozik, a Tanács ezt jelentésé-

¹ helyesen: Kizárólagos hazai törvénykezése «solely domestic Jurisdiction».

ben kimondja, a nélkül hogy bármilyféle megoldást is ajánlana.»

Említettük már, hogy ezen kivételnek az Egyesség-
okmányba való felvételére Wilsont az Egyesült-Államokra
nézve annyira kényes bevándorlási kérdés készítette. Az
európai viszonyok között azonban fenti rendelkezés más szem-
pontból ítélendő meg.

Mindenekelőtt fontos annak eldöntése, hogy a kifogás
fennállását ki döntse el.

* Az E. O. szerint *a kifogás csak az egyik fél indítvá-
nyára vehető tekintetbe, fennforgásának megállapítására pedig a
Tanács illetékes.* Kérdés, a Tanácsnak egyhangú vagy szó-
többséges határozata szükséges-e? Schücking—Wehberg sze-
rint követelmény az egyhangúság, mert a kérdés eldön-
tésétől függ a kereset esetleges érdemi elutasítása. Minden-
esetre kívánatos volna, hogy a Tanács döntését a 8. be-
kezdés hatásköri kifogását illetőleg minden egyes esetben
legalább is az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véleménye
(Avis consultatif) alapján hozza meg, amint erre a Néps-
zövetség gyakorlatában több precedens van. (V. ö. Aaland-
szigetek ügye.)¹

¹ Az alandi vita alkalmával kiküldött jogász-bizottság véle-
ménye szerint a 8. bekezdés kifogása nemcsak a 15. cikk alapján
lefolytatott eljárásra áll, hanem érvényes akkor is, ha a Tanács
a 11. cikk alapján foglalkozik valamely üggyel. Kétséges, vajjon
jogi szempontból fenti értelmezés megáll-e. A Covenant szelleméből
az következnek, hogy minél kevesebb vitás ügy legyen a népszövet-
ségi békítő eljárás alól elvonható. A «S. bekezdés tehát megszorító
értelemben alkalmazandó és nem hívható fel a Népszövetség egyéb
rendelkezése esetén. Ezen értelmezés helyessége mellett szól, hogy
a 15. cikk 8. bekezdése is csak azt mondja ki, hogy a hazai igazság-
szolgáltatás illetékessége esetén a Tanács «jelentésében ezt kimondja,
a nélkül hogy bármilyféle megoldást javasolna». Nincs tehát ki-
zárva, hogy a Tanács egyéb, a béke fenntartása céljából jönnek látszó
intézkedést meg ne tegyen a 11. cikk alapján. (Egyezően *Schücking—
Wehberg* i. m. 590.)

Messzemenő jelentőség fűződik annak pontos megállapításához, mi értendő azon kitétel alatt, hogy valamely vitás eset a félnek kizárólagos hazai illetékessége alá tartozik. (Competence exclusive — solely domestic jurisdiction.) Ezen kérdésre világosságot vet az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a francia-angol állampolgársági vita alkalmával leadott jogi véleménye (Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale 1923. Série B. Nr. 4.). továbbá az Aland-szigetek ügye és a korfui incidens alkalmával megállapított jogelvek. (Avis consultatif J. O. 1920. spec. suppl. Nr. 3.)

Ezek szerint a meghatározás súlypontja a «kizárólagos» jelzőn nyugszik. (A békeszerződés hivatalos magyar fordításából a kizárólagos szó tévedésből hiányzik.) Nem elegendő, hogy az illető állam illetékes legyen bizonyos ügyekre nézve intézkedni, hanem az szükséges, hogy *kizárólag* legyen arra illetékes.

A hazai törvénykezés illetékessége alatt az értendő, hogy «bizonyos kérdés, bár más. harmadik államra is kihat, a nemzetközi jog által szabályozva nincs». Azon körülmény egymagában, hogy valamely állam egy vitás ügyet a Tanács elé terjeszt, ezen kérdésnek nemzetközi jelleget még nem kölcsönöz. (Népszövetségi Tanács döntése az Aland-szigetek ügyében J. O. 1920 október.) A kérdés megítélése a nemzetközi jog mindenkori állásától függ. tehát relatív. (Avis consultatif 24.)

Határozottan ki van zárva a belügyi kifogás alkalmazása akkor, ha valamely állam a szóbanforgó kérdésre vonatkozólag más állammal nemzetközi szerződéseket kötött. Annak bizonyítása, hogy ilyen nemzetközi megkötöttség fennáll-e, nem szükségképp a 8. bekezdésre hivatkozó fél kötelessége. Előfordulhat, hogy a kifogás érvényét kétségbevonó fél köteles bizonyítani, hogy tényleg történtek-e nemzetközi megállapítások, amelyek a szóbanforgó kérdést az egyik állam kizárólagos hatásköréből kivonják.

Elvileg kizárólag belügyi jellegű a) az államok alkot-

mányára vonatkozó minden kérdés; *b)* a Monroe-elv értelmezésével összefüggő ügyek; *c)* állampolgársági kérdések (avis cons. 24.); *d)* a népek önrendelkezési jogával összefüggő kérdések. Az Egyességokmány ugyan az önrendelkezési elvet nem mondotta ki. Közvetve azonban kifejezést nyert ezen tétel azáltal, hogy a 10. cikk is a területi épség és politikai függetlenség fenntartását csak *külső* támadások ellen biztosította és nem terjed ki belső felkelésekre és függetlenségi mozgalmakra.

Ezzel szemben fontos és különösen kiemelendő a háború utáni nemzetközi jognak azon szabályozása, hogy a nemzeti *kisebbségek védelmével összefüggő kérdések, amelyek nemzetközi szerződésekben vannak szabályozva, a területi felség joggal bíró állam kizárólagos illetékességébe nem tartoznál, tehát ezekkel összefüggő viszályok esetén a 15. c. 8. bekezdése nem hívható fel.*

Ugyancsak magától értetődik, hogy *nem hivatkozhatik ezen kifogásra az érdekelt fél határviszályok felmerülésénél, vagy a határ revíziójára irányuló indítványok esetén.* Az E. O., 19. cikke ugyanis a nemzetközi szerződések felülvizsgálását kifejezetten a Népszövetség feladatává tette, az E. O. tehát

¹ Ide tartozik a magyar trónöröklés kérdése is. A magyar állam az alkotmány formájára nézve a békeszerződésekben semmiféle korlátozó kötelezettséget nem vállalt, kétségtelen tehát, hogy kizárólag a magyar nemzet dönthet a trón betöltése kérdésében, és a kisentente-nak Károly király visszatérése alkalmával tett erőszakos beavatkozási kísérletei a nemzetközi joggal és a Népszövetség szellemével ellenkeztek.

Igaz ugyan, hogy a második hazatérési kísérlet alkalmával a magyar kormány a nagyhatalmakkal szemben ígéretet vállalt arra nézve, hogy a trónkérdést csakis a nagyhatalmakkal egyetértőleg oldja meg. Ezen kijelentés azonban, bár a teljes cselekvési szabadságnak bizonyos önkéntes korlátozását jelenti is, nem értelmezhető úgy, mintha ezáltal a magyar királykérdés nemzetközi kérdéssé vált volna. A nagyhatalmakhoz nem tartozó minden más állana jövőbeni netáni beavatkozási kísérlete ellen a 8. bek. szerinti belügyi illetékességi kifogás teljes terjedelemben fennáll, mert hisz a fenti nyilatkozat csakis a nagyhatalmakkal való egyetértő eljárásról szól.

önmagával kerülne ellenmondásba, ha ilyen esetben a 15. c. 8. bek. alkalmazható volna.

A népszövetségi közvetítői eljárás bizonyos biztosítéka az E. O. szabályozása által előírt *nyilvánosság*.

A Tanács elrendelheti a felek által előadott tényállás azonnali közzétételét. Egyezmény (settlement) létrejötte esetén nyilvánosságra hozandó az ügyállás, az egyezmény indokolásából pedig annyi, amennyit a Tanács jónak lát. Ha nem jön létre egyezmény és jelentéstételre kerül a sor, a nyilvánosság ellenőrzése hatályosabb lesz. A Tanács köteles az ügyről tett jelentését a tényállás teljes ismertetésével és megoldási javaslatával együtt nyilvánosságra hozni. Ezenkívül a Tanács bármely tagja külön jelentést is tehet közzé, biztosítva ezzel a kisebbségi elv érvényesülését.¹ A nyilvánosságnak ezen fokozatos szigorítása a kiegyezés elősegítését célozza. A kiegyezés elérése érdekében az E. O. a felekre kellemetlen közleményektől esetleg eltekint, de azokat nyilvánosságra hozza, amennyiben a közvetítés meghiúsul.

Mindezen rendelkezések révén a népszövetségi vitás eljárás végső szankciója a világ közvéleménye, amely a Tanács igazságos döntéseinek védelmére kelhet.²

A Népszövetség szabályozásának alkalmazása nem tagállamokkal szemben. Az Egyességokmány a nemzetközi viták békés elintézésére irányuló szabályozását elvileg nem tagállamokkal szemben is érvényesíteni igyekszik. Ezen törekvésben bizonyos imperialisztikus irányzat nyilvánul meg.³ A 17. cikk szerint ugyanis a nem tagállam adott esetben

¹ «The security for publicity given by the third, fourth, and fifth paragraphs deserves particular attention. Without such provisions the lesser Powers might well stand in fear of compromises being made at their expense for reasons that would not bear the light of day.» *Pollock* i. m.

² *Smuth*. The League of Nations, 60. o.: »... statements, which will inform and guide public opinion correctly as to the dispute and so enable it to mobilise its forces on the side of peace.»

³ *Magyary*. Monográfia. 10. o.

felszólítandó, hogy magát a Népszövetség szabályozásának alávesse, ellenkező esetben pedig a 16. cikk szankciói nyerneek ellene alkalmazást.

A kérdés elméleti fejtegetésénél rámutattunk arra, hogy az E. O. ezen rendelkezése csakis azon legyőzött államokkal szemben érvényesülhet, amelyek annak tartalmát a békeszerződésekkel kapcsolatban elfogadták. A többi nem tagállamra nézve a 17. cikk res inter alios acta.

A 17. cikk egyébként kevés gyakorlati jelentőséggel bír, mert a legyőzött államok Törökország kivételével azóta mind tagjai lettek a Népszövetségnek. A kívülálló nagyhatalmakkal (Egyesült-Államok, Oroszország) szemben pedig a Népszövetség részéről a fenti cikk alkalmazása teljesen elképzelhetetlen. Az idevonatkozó rendelkezés ezért inkább elméleti jellegű és a következőkben csak röviden érintjük azon módosításokat, amelyek a 17. cikk esetében a Népszövetségnek a nemzetközi viták békés elintézésére vonatkozó általános szabályozásával szemben felmerülnek.

1. A Tanács hatásköre a 17. cikk esetén nem korlátozódik azon esetekre, amelyek szakításhoz vezethetnek, hanem elvileg a N. Sz. nem tagállamokkal szemben felmerülő *bármely* viszályba beieavatkozhatnak.

2. Míg tagállammal szemben a Tanács sohasem jár el hivatalból, a Népszövetségen kívüli államokkal szemben lehetséges esetleg kötelező is a hivatalból való eljárás. (Magyar 29.)

A 17. cikk szerint ugyanis, «ha két olyan állam között, amelyek közül csak az egyik vagy egyik sem tagja a Szövetségnek, vitás eset merül fel a Szövetség kötelékébe nem tartozó államot vagy államokat fel kell szólítani, hogy a vitás kérdés megoldása céljából a Szövetség tagjaira nézve megállapított kötelezettségeknek vessék alá magukat és pedig oly feltételek mellett, amilyeneket a Tanács igazságosaknak táft. Ha ennek a felszólításnak eleget tesznek, akkor a 12—16. cikkek rendelkezései irányadók azokkal a változtatásokkal, amelyeket a Tanács szükségeseknek tart.»

Igen fontos az a rendelkezés, hogy a rendes eljárás

változtatásait a Tanács határozza meg. Kétségtelen azonban, hogy az egyenlőség és pártatlanság elvei ez esetben sem mellőzhetők, azaz az egyik félnek kijáró jog a másiktól nem tagadható meg. Ezen elvnek adott kifejezést Lord Balfour a Tanács 1923 január 30-iki ülésén azon alkalomból kifolyólag, hogy a lausannei szerződéssel kapcsolatban szóba került Törökországnak a Tanács tárgyalásaira való meghívása. (J. o. 1923 március, 201. o.)

A Tanács fenti felhatalmazása lehetővé teszi, hogy a Tanács pl. kötelezhesse a feleket, hogy a vitás ügyet bírói úton intézzék el, amire pedig tagállam nem kötelezhető.¹

A Tanács fenti diszkrecionális jogkörén belül az általános szabályozás nagyjában ugyanaz, mint a 15. cikk esetében. Azaz ha a Tanács egyhangú jelentését egyik fél sem fogadja el, vagy a Tanács egyhangú álláspontra jutni nem tud, a felek cselekvési szabadsága visszatér. Ez esetben tehát a háború az érdekelt államok között éppúgy lehetséges, mint tagállamok között a 12. cikk betartása esetén.

Amennyiben a nem tagállam a 17. cikk alapján hozzá intézett felszólítást nem fogadja el, különböztetni kell a szerint, hogy csak az egyik vagy mindkét állam utasítja-e vissza a beavatkozást. Amennyiben a felek egyike és pedig a nem tagállam utasítja vissza a felszólítást, akkor ellenfele, ha tagállam, visszanyeri a jogot, hogy ellene szabadon háborút indíthasson. Viszont a nem tagállam, az Egyességokmány szerint erre jogosítva nincs és ha mégis megtámadná ellenfelét, reá nézve a 16. cikk nyer alkalmazást, vagyis úgy tekintendő, mintha a Népszövetség valamennyi tagja ellen háborús cselekményt követett volna el.

¹ *Magyary*, Monográfia, 30. o.: «Besonders sei nur das bemerkt, dass der Rat die Parteien oder eine derselben, wenn sie Nichtmitglieder sind, in verbindlichster Weise zur Anrufung der Schiedsgerichtsbarkeit verweisen kann. Er kann daher durch sein autoritatives Dazwischentreten für die Parteien in betreff der Austragung durch richterliches Urteil einen Rechtszustand schaffen, der in Fallen, wo eine oder beide Parteien Mitglieder des Völkerbundes sind, unreichbar ist.»

Ha mindkét nem tagállam vonakodik a felszólításnak eleget tenni az E. O. szerint.

«a Tanács minden olyan intézkedést és indítványt megtehet, amely az ellenségeskedések megelőzésére és a vita megoldására alkalmas.»

A Tanács ezen felhatalmazása teljesen elméleti. Nem tagállamokkal szemben a Népszövetség helyzetét a mindenkori nemzetközi politikai viszonyok fogják eldönteni.

5. §. Az Egyességokmány szankciói.

(E. O. 16. cikk.)

Irodalom: D. N. *Hadjiscos:* Les sanctions internationales de la Société des Nations, Paris 1920. — *Guani:* »Les mesures de coercion entre membres de la Société des Nations envisagées spécialement au point de vue américain. R. D. I. P. 2 série t. VI. 285. U. o. *Politis:* Les représsailles entre États membres de la Société des Nations. R. D. I. P. 2 série t. VI. 5. old.—*G. de Vischer:* L'interprétation du pacte au lendemain du différend italo-grec R. D. I. 3 série t. V. 303. old. — D. *Mitrany:* The problem of international sanctions London, New-York 1925. — *Piccioni:* La sanction militaire des décisions de la Société des Nations. R. D. I. P. Paris 1924 — *Dupuis:* Les relations internationales Chap. V. Les sanctions. Recueil des Cours de l'Académie de droit international. Paris 1923 — *Vauzanges H.:* Les sanctions internationales de la Société des Nations. Paris 1920. — *Mettetal:* La neutralité et la S. d. N. Paris 1920. — *Eckdahl:* »La neutralité perpétuelle avant le Pacte de la S. d. N.« Paris 1923. — *Bout:* »La neutralité de la Suisse au sein de la S. d. N.« P. G. D. I. P. 1920. — Commission internationale du Blocus, Procès-Verbaux, A 28. b) 191.

A háborúelőtti nemzetközi jog az államok közötti kötelezettségek betartására hatalmi szankciókat nem ismert.¹ A nemzetközi kötelezettségek a szerződő felek jóhiszeműségén

¹ A nemzetközi végrehajtásnak úgyszólván egyetlen esete a hatalmak közös katonai fellépése Kínával szemben 1900-ban, valamint az 1897-iki krétai blokád. Utóbbi azonban kifejezetten békés blokád volt. A tudományos elmélet a hatalmi szankciókat általában elvetette és a nemzetközi jog lényegével összeegyeztetetlennek tartotta. A háború alatt azonban a felfogás megváltozott és főleg francia befolyás alatt követelték a nemzetközi szankciók kiépítését. *E. Root, Nippold, Lammasch* is feladják eredeti ellenző álláspontjukat és a szankciók mellett foglalnak állást.

alapultak. (Hágai Egyezmény XXXVII. cikk 2. p.) Az Egyességokmány egyik alapvető újítása, hogy a háború megszorítására irányuló megegyezés betartását nemzetközi büntető szankcióval látja el. A 16. cikk ugyanis kimondja, hogy:

«ha a Szövetség valamelyik tagja a 12., 13. és 15. cikkekben foglalt megállapodások ellenére a döntést háború útján keresi, ezt a tagot ipso facto olyannak kell tekinteni, mintha háborús cselekményt követett volna el a Szövetség valamennyi többi tagja ellen. Ez utóbbiak kötelezik magukat, hogy az ilyen állammal minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést haladéktalanul megszakítanak, saját állampolgáraik és a szerződésszegő állam polgárai között minden érintkezést betiltanak és minden pénzügyi, kereskedelmi vagy személyes összeköttetést megszüntetnek a szerződésszegő és minden más állam polgárai között, tekintet nélkül arra, hogy a másik állam a Szövetség tagja-e vagy sem».

«Ilyen esetekben a Tanács köteles a különféle érdekelt kormányoknak ajánlatot tenni aziránt, hogy a Szövetség tagjai egyenkint minő szárazföldi, tengeri és légi haderővel járuljanak hozzá azokhoz a fegyveres erőkhöz, amelyek a szövetségi megállapodások betartását biztosítani hivatva lesznek.»

A fenti szankció tehát kizárólag azon esetekre vonatkozik, ha valamely állam a Népszövetség háborút korlátozó kötelezettségei megszegésével háborút indít.¹ Az illegális háborúnak ezen esetei, mint az előzményekben már érintettük, a következők:

¹ Kényszerítő rendszabályoknak az Egyességokmány szerint egyéb esetekben is helye van, ú. na. a 10. és 11. cikk alapján. Mindkettő a Tanácsnak általános intézkedési jogot ad, azonban az intézkedések lényegét nem precizirozza. A II. Közgyűlés a 16. cikk tárgyalásánál azon álláspontot foglalta el, hogy annak szankciói kizárólag a benne hivatkozott esetekben nyerhetnek alkalmazást. (Egyezően *Bülow*: «Eine Einschränkung, die sich von selbst versteht.» i. m. 274. o.) Hasonlóan az angol hivatalos kommentár is. «The sanctions of Article 16, with the exception of the last paragraph, apply only to breaches of the Covenant involving a resort to war.»

Ezzel szemben *Schücking—Wehberg* a leghatározottabban jogi

a) Háború indítása a vagylagos bírósági vagy Tanácsi eljárás betartása nélkül, illetve a Tanács jelentésétől számított három hónap lefolyása előtt. (12. cikk.)

b) Hadindítás olyan állam ellen, amely a bíróság vagy választott bírósági döntést elfogadta (13. cikk 4. bekezdés), vagy c/ oly állam ellen, mely a Tanács egyhangú jelentésének, öletve javaslatának magát aláveti (15. cikk 6. bekezdés), vagy amelyre a Tanács megállapította, hogy a vitás ügy kizárólagos hatáskörébe tartozik. (15. cikk 8. bekezdés.)

c/) A 17. cikk alapján, ha nem tagállam az Egyességokmány szabályozását elfogadta, de utóbb annak a rendelkezését megszegi, vagy pedig, ha nem veti magát alá a Népszövetség szabályozásának és annak betartása nélkül egy tagállamot megtámad.

Mint Pollock megjegyzi, ezek a nemzetközi jog első esetei, amikor bizonyos tények kifejezetten casus bellinek minősíttetnek. (I. m. 156. o.) De nemcsak casus bellit állapít meg a 16. cikk, hanem bizonyos fokig casus federist is. Kimondja ugyanis a 3. bekezdés, hogy a népszövetségi tagállamok kötelesek egymást a gazdasági rendszabályok terén támogatni és a katonai rendszabályokban résztvevő csapatok kölcsönös átvonulását biztosítani.

Kimondja végül a 16. cikk 4. bekezdése hogy:

«minden tag, amely a Szövetségből folyó bármely kötelezettséget megsért, a Szövetségből kizárható. A kizárás a Tanácsban képviselt valamennyi többi szövetségi tagnak szavazata alapján történik.»

tévedésnek minősítik a II. Közgyűlés határozatát. Szerintük a büntető szankció alkalmazása kiterjed mindazon esetekre, amikor az E. O. a Tanácsnak jónak látszó intézkedésre vagy egyéb határozatlan formában felhatalmazást ad, tehát a 10. és 11. szakasz esetében is. Ezen felfogás szerint a gazdasági és katonai szankciók alkalmazhatók: a) a területi integritás vagy politikai függetlenség védelmére (10. cikk); b) háború vagy háborús fenyegetés esetén (11. cikk); c) bírói vagy választott bírói eljárás során, ha az egyik fél az ítéletet nem hajtja végre (13. cikk), Végül nem tagállamok közötti háború esetén is, ha mindkét fél visszautasítja a Tanács felszólítását.

A 16. cikk tehát a szankcióknak három nemét állapítja meg:

1. pénzügyi és kereskedelmi összekötetés megszakítása (blokádi, gazdasági szankció);
2. együttes fegyveres fellépés (katonai szankció);
3. a Népszövetségből való kizárás (jogi szankció).

Ehhez számíthatjuk mint diplomáciai szankciót a diplomáciai összekötetés megszüntetését, amely ugyan külön kimondva nincs, de a fentiekből implicite következik. A diplomáciai viszony megszakítása és a Népszövetségből való kizárás inkább negatív jellegűek és erkölcsi kényszerrel bírnak. A gazdasági blokádi és az együttes katonai fellépés pozitív ténykedést tesznek szükségessé, amely az illető állammal szemben mint hatalmi kényszer érvényesül. A népszövetségi szankciók ezen utóbbi két nemét kollektív kényszerítő rendszabályoknak is nevezhetjük. Az Egyességokmány rendszerében ezek játsszák a főszerepet.

Mielőtt e rendszabályok részletes ismertetésére térnénk, először az azok alkalmazásával kapcsolatban felmerülő általános jogelveket kell megvilágítanunk. E szempontból két kérdés szorul eldöntésre:

Ki állapítja meg a büntető szankciók bekövetkezésének előfeltételét,

továbbá mire terjed ki a tagállamok kötelezettsége a 16. cikkből kifolyólag?

E kérdések vizsgálatánál alapvetők a II. Közgyűlés által elfogadott irányelvek, valamint a 16. cikk módosítására elhatározott amendementok, bár azok megerősítés híján nem emelkedtek jogerőre.¹

¹ A Tanács a 16. cikk értelmezésével és a népszövetségi szankciók szabályozásával már 1920-iki san-sebastiani ülésén foglalkozott. Az I. Közgyűlés a Tanács indítványára, blokádiügyi bizottság kiküldését határozta el, hogy a 10. cikk alkalmazására szabálytervezetet dolgozzon ki. (1920 december 10-iki teljes ülés jegyzőkönyve.) A blokádiügyi bizottság 1921 augusztus 22-től augusztus 29-ig tanácskozott Genfben. (L. Commission Internationale du Blocus, Procès-Verbal A. 28. b. 1925.) Javaslatait a Tanács a II. Közgyűlés elé terjesz-

I. Az állami szuverenitás általános elvéből következik, hogy a *jogsértés bekövetkezésének és ennél fogva a büntető szankciók előfeltételeinek megvizsgálása minden államnak saját joga*. Ezen felfogás nyert kifejezést úgy az I., mint a II. Közgyűlés erre vonatkozó tárgyalásain. (I. Közgyűlés 1920 december 10-iki teljes ülés.)

A gyakorlatban azonban nyomós szempontok szólnak a mellett, hogy a Népszövetség adott esetben egységes állás-

tette, amely azokat tartalmilag magáévá tette, formailag azonban a javaslatokat két részre osztotta, és azon pontokra nézve, amelyeknek érvényéhez az Egyességokmány alapján kétség merülhetett fel, négy amendementot határozott el, a többi szabályozást pedig rezolúció alakjában szavazta meg 1921 okt. 4-én. Az első amendement a gazdasági blokádnak a területi elv alapján való keresztülvitelére vonatkozott. A többi amendement a következőképp hangzik:

«Second alinéa: «Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote de Membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres contre qui cette guerre est entreprise.»

Troisième alinéa: «Le Conseil doit notifier à tous les Membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économiques visées au présent article.

Quatrième alinéa: «Toutefois, si le Conseil jugeait que, pour certains Membres, l'ajournement pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dut permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fut nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients, qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement.»

A rezolúciók fontosabbjait a szövegben idézzük. Az Amendementok a mai napig ratifikálva nincsenek. Tétéles jogi szempontból tehát csakis az Egyességokmány 16. cikke bír érvénnyel. A fent jelzett irányelvekre vonatkozólag azonban a Tanács 1922 január 10-iki ülésén kimondotta, hogy amennyiben általa meghozandó intézkedésekre vonatkoznak, azokat magára nézve kötelezőknek tekinti. Ennél fogva tehát az «irányelvek» a jelenlegi jogi helyzet megállapításánál alapul vehetők, sőt minthogy azokban az amendementok egyes rendelkezései is bennfoglaltatnak, közvetve az amendementok megfelelő részei is tekintetbe jönnek. (J. O. 1922 február, 588. o. III. Ass. PI. 19. o.)

pontot foglaljon el, mert súlyos bonyodalmak állhatnának elő abból, ha minden tagállam a büntető szankciókat saját belátása szerint külön léptetné életbe. Éppen azért az I. Közgyűlés azt a határozatot hozta, hogy támadás bekövetkezése esetén a Tanács hivatalos véleményt adjon le arra vonatkozólag, vajjon a 16. cikk előfeltételei bekövetkeztek-e vagy sem. Ezen intézkedést tovább fejlesztette a 11[^] Közgyűlés 5. és 6. rezolúciójában.

E szerint a Népszövetség minden egyes tagjának jogában áll az Egyeségokmány megsértésének esetén a Tanács sürgőse egy behívását a főtítkárságnál indítványozni. A Tanács az indítványra köteles azonnal összeülni. Az ülésre meghívandók nemcsak a vitában álló felek, hanem azon államok is, amelyek a támadó állam szomszédai. Az E. O. 4. cikke szerint elvileg ezeknek is járna szavazati jog. Minthogy azonban a támadó állam az egyhangú határozathozatalt mindig megghiúsítaná, másrészt pedig a döntés nagy horderejét tekintve, a Tanács egyhangú határozatának nagyobb morális ereje van, ezen hézagok pótlására a II. Közgyűlés módosítást szavazott meg, mely szerint ilyen esetben az érdekelt államok szavazata az egyhangúság megállapításába nem számít be.

Következik ezen elv helyessége már azon általános jogtételből is, hogy senki sem lehet bíró a saját ügyében. Fenti amendement azonban nem emelkedett jogerőre. Mindazonáltal ennek döntő jelentősége nincs, mert a Tanács állásfoglalását szótöbbséggel is meghozhatja.

Alapvető tétel ugyanis, hogy a *Tanács határozata a 16. cikk előfeltételeinek fennforgását illetőleg csakis szakvélemény fellelégével bír és a kérdés végleges eldöntése mindenestre az egyes államok szuverén joga.*

^{^^} II. Ami a kollektív szankcióban való részvétel kötelezettségének tartalmát illeti, a 16. cikk azon kitételéből, hogy «a Népszövetség tagjai köteleztek magukat, hogy az ilyen (szerződéses) állammal szemben minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést *haladéktalanul megszakítanak stb.*» következik, hogy a gazdasági szankcióban való részvétel az *Egyeségokmányból folyó oly kötelesség, amely alól jogosan egy*

állam sem vonhatja ki magát, feltéve, hogy a szerződészegést saját meggyőződése szerint is fennforogni látja.

Ezzel szemben az együttes katonai fellépésben való részvételre az Egyességokmány kifejezett kötelezettséget nem állapít meg. A Tanács csak ajánlatot tehet aziránt, hogy a Szövetség tagjai egyenkint minő arányban járuljanak hozzá a közös fegyveres erőhöz, *ezen ajánlásnak azonban kötelező ereje nincs.*¹

A helyes felfogás csak az lehet, hogy ezek szerint minden tagállamnak *szabadságában áll annak elhatározása, hogy a közös katonai rendszabályokban részt kíván-e venni vagy sem.*² Ezen elvi álláspont megerősítést nyert a II. Közgyűlés 3. rezolúciójában, amely szerint azon kifejezés, hogy az Egyességokmányt megszegő állam «*ipso facto*» háborús cselekményt követ el valamennyi többi tagállammal szemben, nem értelmezhető úgy, mintha ezáltal a hadiállapot is

¹ Egyezően *Pollock* i. m. 158.: «Any further steps of a warlike nature which may be necessary to enforce the commercial blockade or suppress open resistance to the League are not automatic, but have to be provided for on the recommendation of the Council. *Neither has that recommendation any compulsory authority.* — Hasonlóan *D. N. Hadjiscos* i. m. 192. o.: «Le Pacte se borne à donner au gouvernement (?) de la Société, au Conseil exécutif, une initiative pour recommander aux divers Etats intéressés, une contribution aux effectifs militaires et navals. Le Pacte en fait un devoir au Conseil, mais il ne lui confère pas l'autorité nécessaire à imposer ces mesures.»

² Ellenkezően *Selmcking-Wehberg*, akik csak azt ismerik el, hogy ugyan minden államnak joga van arra az álláspontra helyezkedni, hogy adott esetben gazdasági rendszabályok elegendők, elvben azonban mégis fennáll minden állam azon kötelezettsége, hogy a katonai fellépésben is résztvegyen, mert ez hallgatólag következik a Tanács ajánlási jogából. «Trotzdem liegt eine wirkliche Verpflichtung der Mitglieder des Bundes vor. Wenn in Artikel 16. Abs. 2 dem E ate ein Vorschlagsrecht darüber gegeben ist, mit welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, so ist durch diese (allerdings reichlich unklare) Bestimmung zwar zunächst nur etwas über die Ausdehnung der militärischen Verpflichtungen im Einzelfalle gesagt, gleichzeitig aber das Vorhandensein einer rechtlichen Bindung stillschweigend vorausgesetzt.»

előállna. Az «acte de guerre» megkülönböztetendő az «état de guerre»-tól. A szerződészegés jogot ad az illető állammal szemben katonai szankciók alkalmazására, azonban az Egyességokmány szelleme azt követeli, hogy előbb gazdasági nyomás által kíséreljék meg a béke helyreállítását, katonai rendszabályokra pedig csak a legvégső esetben kerüljön sor.¹ Ezen értelmezés feltételezi, hogy minden állam maga döntheti el vajjon oly súlyosnak minősít-e valamely jogsértést, hogy katonai rendszabályok alkalmazása szükséges. De támogatja fenti értelmezést a 16. cikk létrejöttének története is. Az Egyességokmány 1919 február 14-iki tervezete szerint ugyanis a Tanácsnak joga lett volna megállapítani (indiquer) az egyes államok részesedését a közös katonai akcióban, míg a végleges április 28-iki szöveg ezen rendelkezést oda módosította, hogy a Tanács csak «ajánlhatja» (recommande) az egyes kormányoknak a hozzájárulás mértékét. Ebből a contrario következik, hogy az Egyességokmány szerzői elkerülni kívánták a katonai szankció kötelező jellegét.²

¹ § 3 de la résolution adopté par la II^e Assemblée le 4 octobre 1921: «L'acte unilatéral de l'État fautif ne peut pas créer un état de guerre: il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'État en rupture de Pacte; mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au debut, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique.»

² A népszövetségi szankciók kötelező jellege szempontjából érdekel a locarnói paktum megkötése alkalmával Németország és a Szövetséges Hatalmak közt lefolyt jegyzék-váltás. Németország, tekintettel teljes lefegyverzésére, tisztázni kívánta az E. O. 16. cikkéből adódó kötelezettségei mibenlétét. A locarnói hatalmak erre azt a dodonai választ adták, hogy bár nem illetékesek a Népszövetség nevében nyilatkozni, saját részükről a 16. cikket úgy értelmezik, hogy: «les obligations résultant dudit article pour les Membres de la Société, doivent être entendues en ce sens que chacun des États Membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression dans une mesure qui soit compatible avec sa situation, et qui tienne compte de sa position géographique.»

A 16. cikkben tehát a *népszövetségi büntető szankcióknak kettős rendszere nyert szabályozást: gazdasági szankciók rendszere, amely automatikus és kötelező, s a katonai szankciók rendszere, amely a Tanács ajánlásától függ és fakultatív.*¹

*

Lássuk ezekután a szankciók egyes nemeinek közelebbi mibenlétét.

A gazdasági szankció. Nemzetközi jogi szempontból a 16. cikkben körvonalozott gazdasági rendszabályok lényege nem más, mint blokád, azaz az illető államnak gazdasági és kereskedelmi teljes elszigetelése a külvilágtól.

A gazdasági szankció alkalmazása, mint láttuk, közvetlenül az Egyességokmányból következik, annak életbeléptetése automatikus. Minden egyes állam, mihielyt a Covenant megszegését fennforogni látja, a blokádot de iure saját kezdeményezésére megindíthatja. A gyakorlati keresztülvitel és a hatályosság szempontjából mégis kívánatos, hogy szükséges rendszabályokat az egyes államok közös egyetértéssel léptessék életbe. Éppen azért a II. Közgyűlés fentemlített határozata kimondotta, hogy a Tanács ajánlani fogja a tagállamoknak azon időpontot, amikor a gazdasági kényszerrendszabályok kezdetüket veszik. Így tehát bizonyos ellenmondás merült fel az Egyességokmány azon rendelkezése közt, hogy a szankciók azonnal alkalmazandók, és a fenti rezolúció közt, amely szerint a Tanács állapítja meg azok életbeléptetésének időpontját. Az ellenmondás onnan ered, hogy a Közgyűlés a gazdasági blokád egységes szabályozásának kimondását ugyan szükségesnek tartotta, másrészt azonban a «haladék-talanul» (immédiatement) jelzőnek az Egyességokmányból való törlését ellenezte, nehogy úgy tűnhessék fel, mintha a tagállamoknak a szankció életbeléptetésére való szuverén joga csorbulást szenvedne. A Közgyűlés ezért azt a hivatalos értelmezést fogadta el, hogy az immédiatement

¹ Dupuis i. m. 426. L'article 16 édicté, contre le Membre en rupture de pacte, des sanctions d'ordre économique et des sanctions d'ordre militaire. Les premières seules sont obligatoires — les secondes sont simplement facultatives.

kifejezés a kötelezettségnek azonnal való *keletkezésére* vonatkozik. Az általános érdek azt követeli azonban, hogy a rendszabályok tényleges életbeléptetése a Tanács által kidolgozott egységes terv közzétételéig elhalasztassék. Ezen szabályozás helyénvaló, mert a legnagyobb bonyodalmak származhatnak abból, ha egyes államok saját belátásuk szerint megindítanák a blokádot, utóbb pedig a Népszövetség többsége az előfeltételek bekövetkezését nem látná fennforogni. Éppen azért célszerűbb volna a gazdasági rendszabályok alkalmazását is teljesen eltiltani addig, amíg a Tanács javaslatát meg nem hozta. Erre vonatkozólag merült is fel javaslat. (IL Ass. Pl. 415. o.) A többség azonban az államok szuverenitására való tekintettel elvetette.

Az érvényben levő jog szempontjából tehát a szabályozás az, hogy *elvben minden államnak joga van a gazdasági blokádot azonnal alkalmazni, másrészt azonban a Tanács illetékes javaslatot tenni azon időpontra nézve, amikor a gazdasági rendszabályokat életbe kell léptetni.* Az időpontot a Tanács körözüvényben közli az egyes államokkal. (II. Közgyűlés 8. rezolúció.)^x

A gazdasági blokádnak végrehajtását illetőleg annak két fajtáját lehet megkülönböztetni, ú. m. a katonai szankciókkal párhuzamos háborús és az ú. n. békés blokádot. Nemzetközi jogi szempontból vitás kérdés, hogy milyen helyzet áll elő a blokádnak alkalmazásából harmadik államokra nézve. A nemzetközi jog szerint ugyanis a békés blokádnak harmadik államok érdekeit nem sértheti. A Népszövetség e kérdésről kitért és a II. Közgyűlés irányelve csak annyit tartalmaz, hogy a Népszövetségen kívüli államokkal kívánatos egyezmények megkötése azon célból, hogy közreműködésük népszövetségi blokádnak esetén biztosítva legyen.² Annak

¹ Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'article 16 et notifiera cette date à tous les Membres de la Société.

² L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des États qui ne sont pas Membres de la Société aux mesures qu'iseraient prises.

eldöntése, hogy vájjon háborús vagy békés blokád alkalmaztassék-e, nyilván a Tanácsra hárul, mert hisz a katonai rendszabályok alkalmazása a Tanács indítványától függ. (Schan-
cer előadó megjegyzése, II. Ass. Pl. G. V. 309. o.)

A gazdasági blokád részletes keresztülvitelét illetőleg a 16. cikk a következő intézkedéseket veszi kilátásba:

1. a szerződésszegő állammal való összes kereskedelmi és pénzügyi összeköttetés megszakítása;

2. a szerződésszegő állam és a népszövetségi tagállam polgárai közt való érintkezés betiltása;

3. minden pénzügyi, kereskedelmi és személyes összeköttetés megszüntetése a szerződésszegő és minden más állam polgárai között, tekintet nélkül arra, hogy a másik állam a Szövetség tagja-e vagy sem.

Fenti rendelkezések nem kimerítőek és nemzetközi jogi szempontból több tekintetben tisztázásra szorulnak.

Nevezetesen tisztázandó mindenekelőtt az, hogy a blokád, illetve gazdasági háború *a személyiségi vagy területi elv alapján nyer jen-e alkalmazást. Az Egyességokmány «nationals» és «nationaux» kifejezése* ugyanis szószerinti értelmezésben állampolgárt jelent és ezen felfogás szerint a gazdasági harc kiterjed nemcsak a két ország közötti forgalomra, hanem a szerződésszegő államnak a tagállamok területén tartózkodó polgáira is. (Internálások.) Ezen értelmezés azért nem kielégítő, mert ez esetben viszont meg volna engedve a szerződésszegő állammal való gazdasági érintkezés azon idegeneknek, akik a blokádot alkalmazó államok területén tartózkodnak. A II. Közgyűlés fenti tárgyalásain egyöntetűleg az a felfogás alakult ki, hogy a blokád a területi elv alapján szervezendő meg. (Jouer de sol à sol d'État à État — et non pas à l'intérieur des États.) Ugyanezen felfogást képviselte a blokádügyi bizottság is. Minthogy azonban a national kifejezés mégis állampolgárt jelent, a területiális elv kimondása céljából a bizottság az Egyességokmány módosítását ajánlotta. Ekkor egész váratlanul Reynould francia képviselő követelte a területiális és személyiségi elvnek együttes alkalmazását. A francia javaslatot nem fogadták el, Franciaország

elutasító álláspontja következtében azonban a fenti amendementok életbelépése is megghiúsult.¹

A jogi helyzet tehát bizonytalan. Mindenesetre irányadó azonban, hogy a Tanács a II. Közgyűlés rezolúcióit magáévá tette és így közvetve a területiális elv mellett foglalt állást. (Ellenkezően Schanzer II. Ass. PI. 445. o.)

A blokád végrehajtását illető másik fontos elv, a *fokozatosság elve*. E szerint kezdetben enyhébb rendszabályokat kell alkalmazni és előbb bevárando azok hatása, mielőtt fokozatosan a szankciókat szigorítják. A polgári lakosság részére való élelmiszer-szállítás csakis legvégső esetben szakítható meg és csakis akkor, ha minden más rendszabály csődöt mond. Hasonlóan nem szüntethetők meg a humanitárius kapcsolatok.

Katonai szankció. Ellentétben a gazdasági szankciókkal, a katonai szankció alkalmazása nem következik be automatikusan, hanem azok életbeléptetése a Tanács indítványától függ. Azonban a Tanácsnak csakis ajánlási joga van, a végső döntés itt is az egyes államokat illeti meg, szuverenitásuknál fogva. A jogi különbség a gazdasági és katonai szankciók között tehát az, hogy míg a gazdasági rendszabályokat minden államnak *joga van* azonnal életbeléptetni (bár a Tanács javaslatának bevétele itt is ajánlatos), a fegyveres szankció alkalmazására az egyes államoknak *nincs joguk*, mielőtt a Tanács ajánlatot nem tett. További külön-

¹ A francia kormány 1925-ben hivatalosan közölte a Népszövetség titkárságával, hogy nincs módjában a 16. cikkhez megszavazott amendementokat ratifikálni, minthogy azokban az E. O.-ban vállalt kötelezettségek gyengítését látja.

Mindazonáltal a fenti amendementokban kifejezett jogelvek továbbra is irányadóknak tekinthetők, minthogy az 1921. okt. 4-iki közgyűlési határozat szerint: «Les résolutions et les propositions d'amendement à l'article 16 adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent les directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux Membres de la Société en vue de l'application de l'article 16.»

ség, hogy míg a gazdasági rendszabályok alkalmazása nemcsak jog, hanem kötelesség is, — amennyiben valamely állam az előfeltételeket fennforogni látja — *a katonai szankció alkalmazása csak jog, de nem kötelesség*. Minden állam belátására van bízva, vajjon valamely jogsértést oly súlyosnak tart-e, hogy fegyveres rendszabályok szükségessége fennforog.¹

Fentiek szerint lehetséges, hogy a népszövetségi fegyveres fellépésben a tagállamoknak csakis egy része vesz részt. Elv azonban, hogy a fegyveresen fellépő államok ilyenkor mint a Népszövetség megbízottjai járnak el. Köteles továbbá valamennyi tagállam a népszövetségi végrehajtásban résztvevő csapatok átvonulását biztosítani. Akkor is tehát, ha valamely tagállam saját részéről a katonai szankcióban nem vesz részt és kifejezetten nem üzen hadat, nemzetközi jogi szempontból nem tekinthető semlegesnek.

Azon rendelkezésben, hogy a közös fegyveres erőhöz való hozzájárulás mértékére nézve a Tanács tesz ajánlatot, hallgatólag bennfoglaltatik azon elv, hogy a katonai szankciók végrehajtásának legfelsőbb irányítása a Tanács hatáskörébe tartozik.

A Tanács ezen esetben mintegy a közös legfelsőbb haditanács szerepét lesz hivatva betölteni.²

Ismételten utaltunk már arra, hogy a francia politika egyik főtörekvése a Népszövetségi szankciók és főleg a katonai végrehajtó szervezet szorosabb kiépítése. A francia hivatalos tervezet állandó népszövetségi vezérkar felállítását

¹ «Az államok maguk ítélnék. Kimondhatják, ha akarják és jónak látják, a hadiállapotot. De meg is várhatják, hogy fejlődnek tovább az események, mialatt a gazdasági blokádnak hatása érezhetővé válik.» *Motta* a második Közgyűlésen. Id. *Bülow* 275. o.

² «In this event these meetings of the representatives of certain Powers will develop into the Supreme War Council of the League, advised by a joint staff. Some reasons why this staff must be an ad hoc body, and not a permanent one, have been stated under Article 8.» Angol hivatalos kommentár. Id. *Pollock* 160. o.

vette kilátásba, amely a közös katonai rendszabályok tervét előzetesen kidolgozza.¹ (Lásd 147. o.) Jelenleg bizonyos fokig hasonló szerepet tölt be az állandó katonai, légügyi és tengerészeti bizottság, annak ellenére, hogy az E. O. kifejezett rendelkezése szerint a leszerelés és nem a fegyverkezések előkészítése volna feladata.

Az együttes katonai fellépés fent körvonalazott eshetősége a kiindulási pontja a francia politika azon másik törekvésének, amely külön védelmi szövetségek kiépítésére irányul. E védelmi szerződések a 16. cikkbe akként kapcsolódnak be, hogy akkor lépnek hatályba, ha a Tanács az Egyességokmány megsértését megállapítja és a katonai rendszabályok alkalmazására ajánlatot tesz. Ez esetben tehát szövetkezett államok azonnal fegyverbe lépnek és lemondanak a többi tagállam azon jogáról, hogy a fegyveres beavatkozás szükségét tetszés szerint bírálhassák el.

Jogi természetű szankciónak nevezhetjük a Népszövetségből való kizárást, amelyet ugyancsak a 16. cikk szabályoz. Amíg azonban a többi szankció csakis illegális háború esetén nyerhet alkalmazást a kizárás kimondható, a Szövetségből folyó bármely kötelezettség megsértése esetén. Feltehető azonban, hogy a kizárás csakis a legsúlyosabb sérelmek esetére van fenntartva.

A kizárást a Tanács mondja ki. De lege ferenda a helyes szabályozás az volna, hogy a kizárást ne a Tanács, hanem a Közgyűlés határozza el.

A *diplomáciai szankció*, vagyis a diplomáciai viszony megszakítása a szerződésszegő állam és a Népszövetség azon államai között, amelyek a katonai szankcióban résztvesznek, a nemzetközi jog általános elveiből következik. Azon tagállamok azonban, amelyek a katonai szankcióban részt nem vesznek, a II. Közgyűlés 11-ik rezolúciója szerint

¹ A fegyveres végrehajtóhatalom kiépítését a francia tudományos irodalom is egyre hangoztatja: «Il aurait fallu qu'en proclamant le droit pour la Société de déclarer la guerre à l'État belliqueux qu'ils missent à sa disposition une armée internationale assez forte pour contraindre à l'obéissance l'État le plus puissant.» *Brunei* i. m. 235. o.

a szakítást a külképviselet vezetőjének visszahívására korlátozhatják.¹ A követség többi tagjai, valamint a konzulátusok a gazdasági szankció alkalmazása alatt helyükön maradhatnak, ami a békés kiegyezést mindenesetre megkönnyíti.

A diplomáciai szankció természetszerűleg magában foglalja a Népszövetséggel való viszony megszakítását is. Így az illető állam a Népszövetség ülésére meghívást nem kap, tagsági joga a Tanácsban és Közgyűlésen szünetel stb.

A 16. cikk és a semlegesség kérdése. Azon tételből, hogy a 16. cikk előfeltételeinek felmerülése esetén a gazdasági szankciók alkalmazása kötelező, következik, hogy népszövetségi tagállam ilyen esetben semleges nem maradhat, vagyis a 16. cikk a semlegességi jogot megszünteti.² (A kérdés elvi jelentőségével a szuverenitás problémájával kapcsolatban már foglalkoztunk.) De nemcsak közvetve, hanem közvetlenül is felfüggeszti a semlegességet a 16. cikk azon rendelkezése, amely kimondja, hogy a tagállamok gazdasági szankciók alkalmazása terén egymást kölcsönösen segítik és a fegyveres fellépésben résztvevő haderők részére szabad átvonulást biztosítanak.

Azon államok tehát, amelyek kifejezetten hadat nem

¹ La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission.

Les relations consulaires pourront éventuellement être conservées.

² *Hadjiscos* i. m. 208.: «L'exercice de toute sanction internationale et spécialement de la sanction militaire implique l'abandon de la notion de la neutralité.» *Bülow* szerint is: «. . . ist festzustellen, dass kein Mitgliedstaat berechtigt ist im Falle einer Bundesexekution sich für Neutral zu erklären.» Fenntartja azonban a semlegesség lehetőségét azon esetre, ha valamely állam a Covenant megsértését nem látja fennforogni és a Tanács erre vonatkozó véleményéhez nem csatlakozik. Ezen fenntartás fenti fejtegetéseinkből magától értetődően következik. A Népszövetség bizottsági tárgyalásain *Schanzer* ezen esetre sem akarta megengedni a semlegességet és az illető állam kizárását indítványozta a Népszövetségből. *Schanzer* ezen, interpellációja semmiképp sem állhat meg, minthogy a szankciók előfeltételeinek megítélése mindenképp az egyes államok szuverén joga.

üzennek, azért semlegesek mégsem maradhatnak. Ezekre nézve egy *sui generis* jogi helyzet áll elő, amely úgy jellemezhető, hogyha aktíve a fegyveres szankcióban nem is vesznek részt, azt passzive támogatni kötelesek. Ebből a nemzetközi jognak egy új problémája adódik, amelynek tételes szabályozása a jövő kodifikációjára vár.

A semlegesség szempontjából csak egy kivételt ismer el a Népszövetség és ez Svájc jogállása. A versaillesi békeszerződés 435. pontja ugyanis kimondja, hogy Svájc részére az 1815-i nemzetközi szerződésben biztosított semlegesség oly megállapodás, mely a békét szolgálja és amely az Egyességokmány 21. cikke értelmében továbbra is érvényben marad. Svájcnak a Népszövetségbe való fellépése alkalmával pedig a Tanács 1920 február 13-án kelt határozatában Svájc *katonai* semlegességére való jogát kifejezetten is elismerte. E szerint tehát pl. a területére lépő idegen csapattesteket Svájc népszövetségi háború esetén is lefegyverzi és internálja. Elmenekült hadifoglyok, bármelyik félhez tartozzanak is, szabadon bocsátandók. Ellenben már a fegyver és lőszer szabad kivitelére vonatkozó rendelkezés (1815. Egyezni. 7—8. pontja) nem nyerhet alkalmazást a szerződésszegő állammal szemben, mert ezáltal szenvedne a gazdasági blokádnak, amelyben való részvétel pedig Svájcra is kötelező. Népszövetségi háború esetén tehát Svájcra nézve kezdettől fogva a semlegességnek fenti *sui generis* alakja áll elő.¹

*

A népszövetségi szankciók szabályozása a politikának és elméleti irodalomnak egyaránt vitás terepét alkotja. Különösen a francia irány követeli «a népszövetségi végre-

¹ Érdekes incidens merült fel a vilnai viszály alkalmával, amikor Svájc a népszavazáshoz kirendelt népszövetségi csapatok keresztütlutazását megtagadta, minthogy Szovjetország az ellen tiltakozott. Svájc fenti eljárása a semlegességi joggal nem volt indokolható, a csapatok átvonulása nem függött össze háborús céllal.

hajtóhatalom» hatályosabb megszervezését és állandó intézményes kiépítését.¹

A francia elgondolás szerint a népszövetségi végrehajtás nemcsak a jogtalan támadás esetén nyerne alkalmazást, hanem egyúttal a nemzetközi bíraskodás szankcióját is biztosítaná. Ezzel szemben az angolszász világ az ezidőszerű szabályozást is sokallja és a nemzeti szuverenitás komoly veszélyeztetését látja abban, hogy adott esetben az egyes államok hadereje a Népszövetség szolgálatára álljon. Jellemző erre az Egyesült Államok szenátusának a békeszerződés tárgyalása alkalmával hozott 2. rezolúciója, amely arra vonatkozott, hogy az Egyesült Államok ne vállaljanak el semmiféle kötelezettséget arra nézve, hogy a közös katonai szankcióban résztvesznek, annak kikötése nélkül, hogy a részvételt minden esetben az Egyesült-Államok kongresszusa határozza el.

Végeredményben megállapítható, hogy az Egyességokmány megoldása, mint sok más téren is, különböző gondolatirányok kompromisszuma. Az Egyességokmány hézagoss és rugalmas jellege megnyilvánul a szankciók szabályozása terén is. Kérdés azonban, hogy a jelenlegi politikai állapotok mellett nemzetközi szankcióknak van-e egyáltalában létjogosultságuk? Teljesen merev és kötelező alapon való nemzetközi szankciórendszer kiépítése addig, amíg a mai békeszerződési statusquo meg nem változik, a jog és igazság-gondolatának inkább hátrányára, mint előnyére válna.

A nemzetközi jog alapját nem a szankciókban, hanem a nemzetek közös jogi meggyőződésében bírja. Előfeltétele az igazságnak a nemzetközi jogban való megvalósulása. Mindenekelőtt ezen előfeltételt kell megteremteni.

A Népszövetség és általában a nemzetközi jog jövőjét annak nem imperialisztikus, hanem demokratikus továbbfejlesztésében látjuk.

¹ V. ö. *Hadjiscos* i. m. 208. o. «La véritable solution serait la constitution d'une force armée internationale ayant pour mission de faire la police, de mettre à l'exécution les sentences d'une juridiction internationale et de vaincre les résistances de l'État récalcitrant.»

VIII/b. FEJEZET.

A HÁBORÚ ELHÁRÍTÁSA, (FOLYT.)

B) *A Népszövetség politikája.*

Az előző fejezetekben részletesen ismertettük azon nemzetközi jogi rendszert, amelyet az Egyességokmány 12—17. cikkeiben a háborús viszályok elhárítása, illetve békés megoldása céljából létesít. Ezen rendszer egyes elvei a tételes kiképzést és jogi szabatoságot sok tekintetben még nélkülözik. Mindazonáltal a jelenlegi alakjában is az E. O. békebiztosító szabályozása nemzetközi viszályok megoldásánál jelentős szerepet játszhatna, ha becsületes szellemben alkalmazzák.

A következőkben röviden ismertetjük azon fontosabb nemzetközi vitákat, amelyek fennállása óta a Népszövetség fóruma elé kerültek. Ezen gyakorlati vizsgálódás egyaránt fontos mind a fentemlített hézagok megismerésére, mind pedig annak megállapítása szempontjából, hogy a Népszövetség elméleti szabályozása mennyiben nyert tényleges megvalósulást a Népszövetség eddigi politikája által.

Az orosz-lengyel háború. Az I. Közgyűlés 1920 november 19-i ülésén Barnes angol képviselő felveti a Tanácsnak az orosz-lengyel háború alkalmából tanúsított tétlenségét, amely az E. O. 11. cikkében megállapított kötelezettségének elmulasztását jelenti. Kifejtette Barnes, hogy már a háborús viszály kitörésekor kötelessége lett volna a Tanácsnak a felek kibékítését megkísérelni. Még közelebbi alkalom kínálkozott erre 1920 májusában, mikor Oroszország panaszt emelt a Népszövetségnél az ellen, hogy Lengyelország elő-

zetes tárgyalások nélkül háborút indított és orosz területeket megszállott, A Népszövetségnek a lengyel előnyomulás alatt tanúsított magatartása megingatja a Népszövetség pártatlanságába vetett hitet. Barnes bírálatához csatlakozott Rowell kanadai kiküldött is. A Tanács álláspontját Leon Bourgeois azzal védte, hogy a N. Sz. nem volt köteles interveniálni, mert ezt sem Oroszország, sem Lengyelország, sem harmadik állam nem kérelmezte. A Főtitkár pedig csak akkor köteles egybehívni a Tanácsot, ha erre külön indítványt tesznek. Hogy a háború tartama alatt a Tanács ismétlenül ülésezett és ennél fogva összehívására szükség nem volt, Bourgeois mellőzi. (Bülow 190. old.) Ezután Bourgeois azon meglepő kijelentést kockáztatta meg, hogy a Tanács beavatkozása aggályos lett volna, mert nem biztos, hogy a felek ahhoz alkalmazkodtak volna-e.

Leon Bourgeois fenti okfejtése a 11. cikk valódi értelmével nem egyeztethető össze és a Népszövetség egyébként alig menthető magatartásának csakis azon körülmény szolgálhat magyarázatául, hogy az eset a Népszövetség fennállásának első évében történt.

Orosz-perzsa incidens. 1920 május 19-én a londoni perzsa nagykövet a Tanács rendkívüli egybehívását kérte azzal kapcsolatban, hogy az oroszok a Denikin hadsereg üldözése közben a Kaspi-tengeren fekvő Enzeli kikötőt megszállták. Pótló jegyzékében a perzsa követ demarche-át a 11. cikkre alapította. A Népszövetség nem intézkedett azonnal. (Nyilván Oroszország hatalmi állására való tekintettel.) Június 16-i ülésén pedig a Tanács azt a határozatot hozta, hogy közbelépése előtt az Oroszország és Perzsa között időközben megindult közvetlen tárgyalások eredményét bevárja. Egy évvel később Perzsa Oroszországgal baráti szerződést kötött, amely által a kérdés végleg rendezést nyert. Így tehát, bár az 11. cikkre hivatkozás történt, az ügy további fejlődése során a Népszövetségen kívül közvetlen tárgyalások útján jött létre a megegyezés. Jogi szempontból több érdekes fordulatot mutat fel:

Az Aland-szigetek ügye. Az Aland-szigeteket 1809-ben

szakították el Svédországtól. Fekvésükénél fogva Svédországra stratégiai veszélyt jelentenek, ezért 1856-ban azokat nemzetközileg lefegyverezték. A lakosság többsége svéd. 1918-ban Svédország azzal a követeléssel fordult Finnországhoz, hogy tekintettel az orosz birodalom felbomlására, az Aland-szigetek hovatartozása felett az önrendelkezési elvnek megfelelően népszavazás döntsön. A finn kormány a követelést elutasította és a szigeteket az 1856-i szerződés ellenére katonailag megszállta. E kiélezett helyzetben Anglia a kérdést 1920 június 19-én a Népszövetségi Tanács elé terjesztette, a 11. cikk felhívásával. Finnország ekkor még nem volt tagja a Népszövetségnek, de a Tanács meghívását elfogadta és arra hivatkozott, hogy az Aland-szigetek ügye Finnország szuverenitása alá tartozó belpolitikai kérdés. (15. cikk 8. bek.)

Itt merült fel tehát először a Népszövetség előtt azon kérdés, hogy mikor válhatik valamely nemzeti kisebbség államalakítási törekvése az önrendelkezési elv alapján aktuálissá. Precedens, mely az új európai állapotok szempontjából elvi fontossággal bír. A Tanács azon előkérdés eldöntésére, hogy vajjon a 11. cikk esetében a 15. cikk 8. bekezdés szerinti kifogás (belügyi illetékesség) felhozható-e, jogi szakbizottságot küldött ki. A szakvélemény úgy hangzott, hogy valamely állam egyoldalú követelése önmagában nem elegendő ahhoz, hogy valamely belpolitikai kérdésből nemzetközi kérdést csináljon. Megállapította továbbá, hogy az E. O. az önrendelkezési jogot nem ismeri. Ezen megállapítások Finnországra nézve voltak kedvezőek. Hozzátette azonban a jogászi jelentés, hogy fenti elvek csak azon esetben állanak meg, amikor az államfennhatóság már megállapodott, az alandiaiak szeparatiztikus törekvései azonban a finn állam újjáalakulásával esnek össze. Ennélfogva a Tanács a 15. cikk 4. bek. alapján jogosult a kérdés megoldására javaslatokat tenni. Megállapította továbbá a szakvélemény, hogy az 1856-ban kötött leszerelési egyezmény jogi hatálya még fennáll. (J. O. Spec. Supplement No. 3. október 1920.)

Ezen jogi vélemény alapján a Tanács 1920 szeptember 20-i ülésén a kérdés eldöntésére magát illetékesnek nyil-

vánította, és a megoldás kidolgozására 3 tagú, politikusokból álló bizottságot küldött ki. A bizottság Svédország, Finnország, valamint az Aland-szigetek meglátogatása után 1921 júniusában tette meg jelentését amelynek alapján a Tanács úgy döntött, hogy az Aland-szigetek feletti szuverenitás Finnországot illeti meg. A kisebbségi svéd lakosság jogait, tanítási, birtoklási és költözködési szabadságát azonban a finn államnak törvényben kell biztosítania. A demilitarizálás és semlegesítés kérdését új nemzetközi egyezményben kell rendezni. A többi részletkérdésre vonatkozólag a két felet a Tanács egy tagjának elnökelete alatt, (Hymans, Belgium) közvetve tárgyalásokra utasította. B döntésbe mindkét fél belenyugodott, bár Svédország csakis a Népszövetség iránt való tiszteletből, jogi meggyőződése ellenére. «Svédország — mondotta Branting — nem fogja feladni a reményt, hogy eljön a nap, amikor az emberiség lelkiismerete eléggé át lesz hatva a jog gondolatától ahhoz, hogy teljesítse és érvényre juttassa az oly követeléseket, amelyek oly nemes gondolkodásból és mély nemzeti érzésből fakadnak, mint az alandi népé.» (J. O. 1920 október, 399. old.) Ezen nap eljövetelét elszakított magyar testvéreink is hasonlóképp várják. Az alandi tartománygyűlés pedig 1921 augusztus 1-i ülésén a következő határozatot hozta: «Az alandi döntés kétségbevonhatatlan bizonyítéka annak, hogy a nemzetek önrendelkezési joga, amelyet a Szövetségesek a háború alatt ünnepélyesen jelszavuknak vallottak, s amely az emberiségnek egy új korszakát volt hivatva megnyitni, csak azon esetekben nyer alkalmazást, amikor abból az entente-ra közvetlen előny, vagy ellenfeleire kár háramlik.» A kérdés fenti szabályozása ellen egyébként Oroszország tiltakozását jelentette be.

A lengyel-litván konfliktus. Az úgynevezett vilnai kérdés egyike a legbonyolultabbaknak, amelyek a háború után az európai politikában felmerültek. Vilna Litvánia történelmi fővárosa volt, az 1569-i lublini unióig. Önállóságát a központi hatalmaktól a világháború alatt újból visszanyerte. Jelenlegi lakossága főleg zsidó és fehér-orosz, de közel esik a litván nyelv-

határhoz. Felső rétege lengyel. Kulturális, gazdasági, történelmi és etnográfiai ellentétek tehát egymást keresztezik. A központi hatalmak összeomlása után orosz szovjetsapatok foglalták el, amelyektől Pilsudski előnyomulása tisztította meg. A párisi békekonferencián 1919 április 19-én a litván delegáció tiltakozott a lengyel előnyomulás ellen. Ismételt eredménytelen tiltakozás után a békekonferencia megállapított egy demarkációs vonalat, amelyet a lengyelek háromszor túlléptek és a konferencia háromszor beljebb tolt. Végre 1919 december 8-án létrejön a harmadik ú. n. Curzon-féle demarkációs vonal, amely bár litván nyelvterületeket is elszakít, de Vilmát meghagyja Litvániának. Ekkor ütött ki a lengyel-orosz háború. Az orosz csapatok előnyomulásuk alatt kiűzik a lengyeleket litván területről, és különbékét kötnek Litvániával, amelynek értelmében a vitás területeket és Vilmát is Litvániának juttatják. Amikor a hadiszerecsere megfordul és az orosz hadak visszavonulni kénytelenek, Litvánia azt követeli Lengyelországtól, hogy seregei a litván igazgatás alatt álló területre ne lépjenek és demarkációs vonal felállítását ajánlották. A lengyelek az ajánlatot visszautasították, és három nappal utóbb a litván űianatokat az augusztovoi ütközetben megverték.

Ezen fegyveres összecsapás után fordult a lengyel kormány a Népszövetséghez, annak beavatkozását kérve Litvánia ellen. A népszövetségi Tanács meghívására mindkét állam kiküldötte megbízottait, egyben Litvánia, mint nem tárgyalom, magát a 17. cikk rendelkezéseinek alávetette. A "ieTe^nek" a Táliác^hoz mtéisset megkeresése kifejezetten *ideiglenes demarkációs vonal kijelölésére* irányult. Ezen határvonalat a Tanács szeptember 20-i ülésén állapította meg és annak ellenőrzése végett nemzetközi bizottság kiküldését határozta el. A két fél a határozathoz hozzájárult és október 7-én megkötötte a suwalkii egyezményt, amely Vilmát semleges zónának minősítette.

Két nappal rá Zelikowski lengyel tábornok egy hadtest élén bevonult Vilmába és ott saját közigazgatását léptette életbe. Litvánia erre a 16. cikk alapján büntetőszankció-

kat követelt Lengyelország ellen. Lengyelország azonban Zelikowskit lázadónak nyilvánította és elhárította az érte való felelőséget. A Tanács erre a felek hozzájárulásával elrendelte, hogy a vitás terület hovatartozása felett a Népszövetség által megszervezendő népszavazás döntsön.

A Tanács határozata jogi szempontból azért jelentős, mert megváltoztatta az eredeti tárgyalási alapot. Eredetileg ugyanis a felek csak ideiglenes demarkációs vonal kitűzése végett fordultak a Tanácshoz. De fontos volt a fenti határozat azért is, mert először történt kísérlet arra, hogy a Népszövetség fegyveres erőt felállítson. A Tanács tervezete szerint 1800 főnyi nemzetközi csapat ment volna Vlnába, amelyet a legkülönbözőbb államok (Svédország, Norvégia, Dánia, Görögország) állítottak rendelkezésre.

1921 március 21-i ülésén azonban a Tanács fenti tervtől visszalépett, mert lehetetlen volt Lengyelországtól Zelikowski csapatainak visszavonulását kieszközölni. Másrészt Litvánia kifogásokat emelt a népszavazás formája és *nemzetközi csapatok* küldése ellen, hivatkozva Oroszország tiltakozására. Végül Svájc is megtagadta az átvonulási engedélyt a népszövetségi különítmény számára. Mindezek hatása alatt a Tanács a népszavazás eszméjét elejtette és utasította a feleket, hogy a Tanács egy kiküldött tagjának (Hymans) elnöklete alatt közvetlen tárgyalások útján igyekezzenek megegyezni.

Hymans, hogy a megoldást elősegítse, a tárgyalásokat kiterjesztette a Litvánia és Lengyelország között függőben levő politikai vitás kérdések egész komplexumára. Ezen célból a felek elé oly kiegyezési javaslatot terjesztett, amelynek alapján Litvánia kapta volna meg Vlnát, viszont azonban Litvánia bizonyos fokig unióba lépett volna Lengyelországgal a kül- és hadügyek közös szabályozása által. Lengyelország Hymans javaslatát csakis azon kikötéssel volt hajlandó elfogadni, ha azt a vilnai népképviselő is jóváhagyja. Litvánia teljesen elutasította az indítványt és követelte Zelikowski előzetes kivonulását, hangoztatva, hogy csakis a Tanács első javaslata alapján létrejött suvalkii

egyezmény által érzi magát megkötve. Minthogy 'H y mans javaslatát közvetlenül a felekkel elfogadtatni nem tudta, újabb módosított megoldási tervezetet készített, amelyet a népszövetségi Tanács elé terjesztett.

A Tanács Hymans jelentését jóváhagyta és azt saját részéről egyhangú szavazattal a feleknek a vitás kérdés megoldásául ajánlotta. (1921 szeptember 21. Procès Verbal de la XI. Session du Conseil. II. S. 85—102. old.) Egyúttal, minthogy a Közgyűlés éppen ülésezett, nagyobb hatás kedvéért javaslatát a Közgyűlés által is megszavaztatta. A Közgyűlés az ajánlást egyhangúlag kimondotta.

Jogi szempontból tehát a litván viszály során a Tanácsi eljárásnak három- fázisa különböztethető meg. 1. Népszavazás elrendelése, 2. a Tanács egy kikülclojít „tagjának elnöklete alatt a felek „közvetlen tárgyalása, 3. az E. O. 15. cikke alapján való egyhangú jelentéstétel, illetve javaslat.'

A fenti lépések egyike sem járt sikerrel. Lengyelország elvetette a Tanács és Közgyűlés együttes javaslatát és Zelikowski szuronyainak védelme alatt népszavazást írt ki a vilnai tartományban. Litvánia tiltakozása eredménytelen maradt. Erre Litvánia is elutasította a népszövetségi indítványt. A Tanács 1922 január 13-iki ülésén megállapította, hogi^ közvetítése mindkét fél elutasító magatartása következtében véget ért és elhatározta a katonai ellenőrző - bizottság visszahívását. Kimondotta egyúttal, hogy nem fogja elismerni az egyszer döntése alá bocsátott ügynek oly megoldását, amely saját ajánlásától eltér s mindkét fél beleegyezésével nem találkozik. Lengyelország ennek dacára január 5-én Zelikowski vezetése alatt a népszavazást megtartotta, amely természetesen Lengyelország javára ütött ki, de amelyben a litván zsidó és német elem tüntető tartózkodása következtében a lakosságnak kevesebb, mint fele szavazott le. 1922 március 24-én a lengyel országgyűlés kebelébe fogadta a vilnai képviselőket és Vilmának Lengyelországhoz való csatolását törvénybe iktatta.

Ezzel lezárult a vilnai színjáték első felvonása. A lengyel-litván viszály második stádiumába akkor jutott, amikor

a Tanács fenti határozata következtében a katonai ellenőrzőbizottságot visszahívták. A semleges zónák helyzete ezáltal tarthatatlanná vált, minthogy a zónákban rendőri közigazgatást egyik fél sem tartott fenn és így a terület hadiszökevények, csempészek stb. közveszélyes tanyájává vált. A Tanács ezért a semleges terület likvidálására 1922 január 13-iki jelentésében a feleknek egy ideiglenes demarkációs vonalat ajánlott. Lengyelország a javaslatot elfogadta. Litvánia azonban arra való hivatkozással, hogy kizárólag a su valld i egyezményt ismeri el követelte a semleges zónák fenntartását és népszövetségi biztos alá való helyezését. A Tanács erre új tervezetet dolgozott ki, amely katonai szempontból a semlegeszónákat meghagyta s a demarkációs vonalat csakis a polgári közigazgatásra nézve javasolta. Litvánia ezt is elutasította, a Tanács azonban a demarkációs vonal tanulmányozására bizottságot küldött ki és annak jelentése alapján 1923 február 2-iki ülésében az ideiglenes demarkációs vonalat megállapította. Ezt Lengyelország elfogadta, Litvánia azonban nem. Az elnök erre hivatkozott az Egység-okmány 15. cikkének 6. bekezdésére és megállapította, hogy a Tanács egyhangú határozatát az egyik fél elfogadta, a másik nem. Amennyiben tehát Litvánia a határozatnak erőszakkal ellentállna és a lengyel közigazgatás életbeléptetését megakadályozná, a 16. cikk szankcióját hívja ki maga ellen! A litván képviselő ezzel szemben azt vitatta, hogy a 16. cikk csak akkor volna alkalmazható, ha a döntést mindkét fél elfogadta volna.²

Közben Lengyelország szorgalmazására a nagykövetek tanácsa — a versaillesi békeszerződés 86. cikkének azon rendelkezése alapján, hogy Lengyelország határait, amennyiben a szerződésben körülírva nincsenek, az entente-hatalmak később fogják megállapítani — jóváhagyta és véglegesnek nyilvánította a lengyel-litván határnak azon szabályo-

¹ A 16. cikk alkalmazásának kérdését illetőleg *Balfour* angol tanácsstag kormányának elhatározását fenntartotta. J. O. március 1922. 224. oldal.

² Helytelenül; v. ö. 16. cikk fejtegetéseit.

zását, amelyet a népszövetségi Tanács február 3-iki határozata tartalmazott. *A Tanács erre kimondotta, hogy a nagyköveti konferencia döntése által a kérdés elintézését nyert.* Litvánia hivatkozott a Tanács 1922 január 13-iki határozatára, amely szerint a Tanács nem fogja elismerni az egyszer fóruma alá bocsátott vitás ügynek oly elintézését, mely mindkét fél beleegyezésével nem találkozik. Egyben megsürgette előbbi indítványát, hogy a 15. cikk 6. szakaszának felhívása és a 16. cikk alkalmazhatásának kérdésében az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véleményét bekérjék. A Tanács (még mindig Hymans referátuma alapján) ezt is elutasította azzal, hogy *ellenkeznek a Covenanttel, hogy a Tanács által hozott döntés érvényét az Állandó Nemzetközi Bíróság felülbíralja.* (J. O. %923 június, 580. old.)

Litvánia még egy utolsó kísérletet tett és 1923 őszen ügyét a Népszövetség IV. Közgyűlése elé terjesztette. Ez alkalommal igen érdekes elvi vita fejlődött ki azon kérdés fölött, lehetséges-e a Közgyűlésen a Tanács által már eldöntött ügyet újból szóvátenni. A bizottság kedvező állásfoglalása ellenére a kérdés tárgyalását elhalasztották.

A litván viszály egyik klasszikus tanújele a népszövetségi közvetítői eljárás politikai kinövéseinek. A Zelikowski puccs a Népszövetség békítési akciójával való nyílt szembe helyezkedés volt, amelyet a további fejlemények azért mégis szentesítettek. Igaz ugyan, hogy a szentesítést formailag a nagyköveti konferencia és nem a Népszövetség Tanácsa mondotta ki, de mint Barnes angol képviselő egy alkalommal megjegyezte, «sokak részére a két intézmény közötti különbség csak nehezen ismerhető fel». (1920 december 4-iki beszéd.)

Másrészt Litvánia részéről is az ügy diplomáciai kezelése sokszor ügyetlen és jogi beállítás szempontjából elhibázott volt. A népszavazási kísérlet alkalmával felesleges kifogások támasztásával elmulasztotta a kedvező hangulatot kihasználni. A 15. cikk 6. bekezdésének alkalmazása által pedig zsákutcába került. Igaz, hogy politikai helyzetét megnehezítette azon körülmény, hogy területének javarészét orosz csapatok tartották megszállva.

Felsősziléziai válság. Míg a lengyel-litván viszály oly kérdésre vonatkozott, amelynek rendezését utóbb a nagyköveti konferencia a Népszövetség illetékességéből elvonta, a felsősziléziai viszály a nagyköveti konferencia után került a Népszövetség elé, minthogy a konferencia megegyezésre jutni nem tudott.

A versaillesi békeszerződés 88. cikke úgy szól, hogy Felsőszilézia hovatartozását népszavazás döntse el, amelynek alapján a határt mind a lakosság akaratnyilvánításának, mind pedig a terület földrajzi és gazdasági viszonyainak együttes figyelembevételével kell megállapítani. A népszavazást 1921 március 20-án tartották meg, amelynek eredményeképp 720,000 szavazat esett Németország és 480,000 szavazat Lengyelország javára. A nagykövetek tanácsa, amely a békeszerződés végrehajtására hivatott volt, fenti választási eredmény alapján megegyezésre jutni nem tudott, mert Franciaország teljesen egyoldalúan Lengyelország érdekeit képviselte, míg Anglia igazságos megoldást kívánt.¹ Hosszantartó eredménytelen tárgyalások után Lloyd George javaslatára az E. O. 11. cikkének második bekezdése alapján a népszövetségi Tanács elé terjesztették a kérdést, megfelelő megoldás javaslása céljából. A Tanács javaslatának döntő fontosságot kölcsönzött azon körülmény, hogy a nagyköveti konferencia tagjai egymással szemben kötelezettséget vállaltak arra, hogy a Tanács döntését végleges megoldásképp elfogadják. Figyelemreméltó, hogy *a fentiek alapján Anglia és Franciaország álltak egymással szemben, mint vitázó felek* és nem Lengyelország és Németország. Éppen azért az E. O. 5. cikke nem is nyert alkalmazást és sem Lengyelországot, sem Németországot a tárgyalásokra nem hívták meg.

Ez volt az első eset, amikor a Népszövetségen belül az angol és francia gondolatvilág nyíltan szembekerült egymással. Es ezen első eset megmutatta, hogy a párizsi békekonferencia óta lezajlott három év alatt a francia diplomácia és

¹ V. ö. Lloyd George érdekes leleplezéseit «Is it peace?» (London 1923) c. röpiratában.

t. francia szellem a Népszövetségben mennyire tért foglaltak. Llb. George azon javaslata helyett, hogy pártatlan szakbizottságot bízzanak meg a jogi vélemény kidolgozásával. a, Tanács a javaslat elkészítésével négy nem állandó képviselőjét bízta meg. A teljesen francia befolyás alatt álló Belgiumon kívül a két másik hatalom (Brazília és Spanyolország) párizsi nagykövetei által volt a Tanácsban képviselve, Kína pedig ugyanakkor kölcsönt keresett a párizsi piacon. (Bülow i. m. 233. old.) A bizottság helyszíni vizsgálat nélkül javaslatot készített, amelynek alapján a Népszövetség döntése Németországtól 11%-kal több lakosságot szakított el, mint amennyi a népszavazás alkalmával Lengyelországra szavazott. A vasbányáknak 100, a szénbányáknak pedig több mint 70%-a jutott Lengyelországnak. Anglia mérseklő befolyása csak annyi eredménnyel járt, hogy a vitás terület gazdasági egységét még 15 évig szerződésileg biztosították. az igazság és jog eszméinek érvényesülését a sziléziai vitában hiába keressük. Mindazonáltal a hivatalos felfogás e megdoldást a Népszövetség sikere gyanánt könyveli el. A népszövetségi Tanács ajánlását ugyanis a nagykövetek tanácsa helybenhagyta és annak alapján a sziléziai kérdés a Németország és Lengyelország közt 1922 május 10-én Genfben aláírt egyezményel elintézését nyert.

A Rajnavidék katonai megszállása. Azon elvi kérdés szempontjából, vajon a háború és háborús veszély felmerülése esetén nem tagállamok is igényelhetik-e a Népszövetség védelmét, gyászos emlékeztető a Népszövetségnek a Rajnavidék megszállása és IV. Károly magyar király visszatérése alkalmával tanúsított magatartása.

Mikor 1921 március 7-én entente-csapatok a reparációs kérdéssel kapcsolatban Düsseldorf, Ruhrort és több más rajnaparti várost megszállottak, Németország azzal a felhívással fordult a Népszövetséghez, tegye folyamatba az E. O. által szabályozott közvetítő eljárást és gondoskodjék arról, hogy a Szövetséges Hatalmak erőszakos rendszabályait beszüntessék. A beadványra a Népszövetség egyáltalán nem válaszolt. Megjegyzendő, hogy ezen tapasztalat alapján

a német kormány a világ közvéleménye által általában elítélt Ruhr-megszállás alkalmával (1923—1924) a Népszövetség segítségének felhívásától eltekintett. (Lásd közelebbről: Aktenstücke über den französisch-belgischen Einbruch in das Ruhrgebiet, herausgegeben vom Auswärtigen Amte Berlin. 1923.)

A kisentente ultimátuma Magyarország ellen IV. Károly király visszatérése alkalmával. 1921 november 13-iki jegyzékében a magyar kormány panaszt emelt a Népszövetségnél a miatt, hogy IV. Károly király visszatérése alkalmával a szomszéd államok ultimátuma és azzal összefüggő háborús veszély ellenére tétlenül viselkedett és nem tette meg a 11. cikkben előírt intézkedéseket. Míg fentebb Németország esetében a Népszövetség egyáltalában nem válaszolt, a magyar kormány megkeresésére a Titkárság november 23-án kelt jegyzékében kifejezésre juttatta azon álláspontját, hogy all. cikk alapján a Tanács csakis tagállam megkeresésére hívható egybe, jelen esetben pedig azt tagállam nem indítványozta.¹ A 17. cikk alkalmazása pedig szintén feltételezi, hogy vagy tagállam vagy pedig a vitában közvetlenül érdekelt fél *kérelmezze* annak alkalmazását.

December 19-én kelt második jegyzékében a magyar kormány részletesen kifejtette a 17. cikkre vonatkozó álláspontját. A 17. cikk kimondja, hogy a nem tagállamok *felhívhatnak* (sont invités), hogy magukat a tagállamokra nézve fennálló kötelezettségeknek alávéssék. Minthogy pedig Magyarország a trianoni szerződés révén az Egyességokmányt is aláírta, az E. O. fenti rendelkezése Magyarországra is kihat. A népszövetségi Titkárság ezen érvelés alól azzal bújt ki, hogy a 16. cikk angol szövegezése szerint a nem tagállamok *«fel-Mvandól»* (shall be invited). S saját fenti nyilatkozatát visszavonva, kijelentette, hogy a 17. cikk alapján szabályozott eljárás is kizárólag a tagállamok által indítható meg és *nem ad jogot nem tagállamoknak*, hogy viszályaikkal a Népszövetségi Tanácsot foglalkoztassák.

¹ A 11. cikk elméleti méltatásánál már rámutattunk azon elvi ellentmondásra, amelyben ezen értelmezés a Népszövetség szellemével áll.

A magyar határmegállapítások ügye és a Népszövetség.

A trianoni békeszerződés kísérelésében Millerand a békekonferencia nevében kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy «amennyiben a határ részletes megállapításánál a határ - megállapító-bizottság véleménye szerint oly igazságtalanság találtatnék, amelynek eltávolítása közérdekben állna, a határmegállapító-bizottság jelentést fog tenni a Népszövetség Tanácsának. Ebben az esetben a Szövetséges és Társult Hatalmak hozzájárulnak, hogy ha az egyik fél kéri, a Szövetség-Tanácsa felajánlhassa jó szolgálatait abból a célból, hogy az eredeti határt . . . békés úton megváltoztassa ott, ahol annak megváltoztatását valamelyik határbizottság kívánatosnak mondja». Ezen rendelkezés alapján három ízben fordult a magyar kormány a Népszövetséghez, még pedig először a magyar-szerb, másodsor a magyar-osztrák, harmadszor a magyar-cseh határ megállapításával kapcsolatban. Utóbbi két esetben a Tanács a Millerand-féle rendelkezésen túlmenőleg döntőbírói funkciót is teljesített, miután ebben a felek előzetesen kölcsönösen megállapodtak.

1. *A magyar-szerb határmegállapítás ügye.* A déli határmegállapító-bizottság egyhangúlag elfogadott jelentésében azt javasolta, hogy földrajzi és közgazdasági körülményekre való tekintettel a Murától északra fekvő mintegy 18,000 lakossal bíró 200 négyzetkilométernyi terület Magyarországhoz visszatesztolassék.¹ A magyar kormány az ügyet a Millerand-féle kíséreléséi alapján 1922 július 2-iki jegyzékében terjesztette a Tanács elé. A Tanács megbízta egyik tagját, Hymant, hogy a két fél képviselőjével érintkezésbe lépjen és a Tanács legközelebbi ülésére jelentést dolgozzon ki. (J. O. 1922. II. s, 805. old.) Azonban sem a Hymans elnöklete alatt, sem pedig a Tanács plénuma előtt szeptember 23-tól 30-ig folytatott tárgyalások nem vezettek eredményre, minthogy a felek a hozzájuk intézett nyomatékos felszólítás ellenére sem voltak hajlandók elfogadni a Tanács ajánlatait. Ennek következté-

¹ B jelentős javaslat létrejövetele Vaczek Károly tábornok és báró Vest Fedor követségi titkár nevéhez fűződik.

ben a Tanács szeptember 30-iki jegyzékében közölte a nagykövetek tanácsával, hogy sajnálatára az ellentéteket áthidalni nem sikerült. A nagykövetek tanácsa erre 1922 november 22-iki jegyzékében (közzétéve a J. O. 1923 január 19.) kimondta, hogy a trianoni szerződés rendelkezéseit fenntartja és a határmegállapító-bizottság javaslatait mellőzi.

A Millerand-féle jegyzék Ígérete tehát üres szónak bizonyult. A felelősség azonban ez esetben nem annyira a Népszövetségi Tanácsot, mint inkább a nagyköveti konferenciát terheli, mert kizárólag a jó szolgálat (bons offices) címén a Népszövetségnek autoritativ fellépésre elegendő jogalapja nem volt. Fenti körülmények között a N. Sz. Tanács javaslatát csakis diplomáciai kompromisszum útján lehetett volna Szerbiával elfogadtatni. Az erre vonatkozó tárgyalások eleinte sikerrel is kecsegtettek, utóbb azonban szerb belpolitikai befolyások következtében meghiúsultak.

2. *Magyar-osztrák határ ügye.* A trianoni békeszerződés 27. cikke az ú. n. Burgenlandot Ausztriának juttatta. Mielőtt azonban a terület átadására került volna a sor, a lakosság fellázadt és fegyveres felkeléssel szegült ellene az osztrákok bevonulásának. Az osztrák kormány erre 1921 szeptember 10-én az E. O. 10., 11. és 17. cikkeinek felhívásával a Népszövetség beavatkozását kérte Magyarország ellen. A Tanács úgy döntött, hogy miután a kérdés egyidejűleg a nagyköveti konferenciát is foglalkoztatja, egyelőre a további lépésektől tartózkodik. (Procès Verbal XIV. Session du Conseil 1921. 135. old.) Utóbb Bethlen István grófnak az olasz kormány közvetítésével sikerül megkötni a velencei egyezményt, amelynek alapján Ausztria hozzájárult ahhoz, hogy Sopron hovatartozása ügyében népszavazás döntsön. Egyben kötelezettséget vállalt arra, hogy a határmegállapító-bizottság esetleges határkiigazítási javaslatait illetőleg magát a népszövetségi Tanács döntésének aláveti. A megtartott népszavazás ezután Sopront Magyarországnak juttatta, a határmegállapító-bizottság pedig jelentésében három nagyobb körletnek Magyarországhoz való visszacsatolását javasolta. A magyar kormány ennek alapján a velencei protokollumra való hivatkozással

1922 április 13-án terjesztette a határkiigazítás kérdését a Népszövetség elé, Szápáry László grófot és Villani Frigyes bárót bizva meg képviseletével. Mind a magyar, mind pedig az osztrák kiküldöttek a Tanács előtt ünnepélyesen megismélték abbéli készségüket, hogy magukat a Népszövetség döntésének alávetik. A Tanács szerepe tehát ezen esetben nemcsak jó szolgálatokra szorítkozott, hanem lényegében mint választott bíró járt el. Hymans előadói jelentése alapján a Tanács szeptember 19-iki ülésében hozta meg döntését, amelyben a határmegállapító-bizottság javaslatát Ausztria javára némileg módosította, a kilátásba vett területek egy részét azonban visszajuttatta Magyarországnak. A döntésben a felek megnyugodtak. (J. O. 1922 november, 1196. és 1315. oldal.)

3. *A magyar-csehszlovák határ.* A magyar-csehszlovák határra vonatkozólag a magyar kormány 1922 december 16-án kérte ki a Népszövetségi Tanács jó szolgálatait. A határmegállapító-bizottság a Salgótarjától északra Somosújfalú község határában fekvő, mintegy 20 km² területnek visszacsatolását ajánlotta.¹ Mindkét fél magát a Tanács döntésének előre alávetette, aminek következtében a Tanács ezen esetben is választottbíró szerepében járt el. A Tanács ezután jelentés készítése végett az ügyet Brazília képviselőjének, Da Gama nagykövetnek adta ki, aki a felekkel Párizsban közvetlen tanácskozásokat folytatott ^{GS} ^{ELZ} állandó katonai bizottság véleményezését is bekérte. Da Gama jelentése alapján a Tanács 1923 április 23-iki ülésén Somoskő-állomást és a bányákat Magyarországnak ítélte, viszont Csehszlovákiának átengedett néhány vitás magaslattal, amelyek sztratégiai jelentőséggel bírtak. (J. O. 1923 június, 599—632. o.) (A magyar határmegállapítással kapcsolatos népszövetségi tárgyalásokra nézve 1. részletesen Nagy Elek «Magyarország és a Népszövetség» c. alapvető munkáját. 13—20. old).

Angol-francia állampolgársági vita. Inkább jogi, mint politikai jelentősége volt azon vitának, amely Nagybritannia

¹ A határmegállapító bizottság mellé kirendelt magyar biztosok Tancos Gábor altábornagy és Csáky István gróf követségi titkár.

és Franciaország között a marokkói és tuniszi állampolgárság ügyében felmerült.

A francia protektoriátus alatt álló tuniszi kormány 1921 november 8-án rendeletet adott ki, mely szerint a franciák kivételével minden Tuniszban született egyén, akinek szülei is e tartományból valók, tuniszi alattvalónak tekintendő. A rendelet sérelmes volt Angliára, mert Tuniszban nagy számú máltai telepes élt, akik addig angol alattvalóknak számítottak. A francia hatóságok ezeknek katonai behívókat kézbesítettek. Erélyes jegyzékváltás következett. Anglia azon javaslatát, hogy az ügyet az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesszék, Franciaország elutasította. Erre Anglia 1922 augusztus 8-án a Népszövetség Tanácsához fordult. Franciaország kifogáskép a 15. cikk 8. bekezdésére hivatkozott, hogy t. i. az állampolgársági kérdés kizárólagos illetékességébe tartozik. Végül megegyezés történt abban, hogy az Állandó Bíróság véleményét kérjék be arra vonatkozólag, vajjon a 15. cikk 8. bek. alkalmazható-e vagy nem. Egyben megegyeztek a felek, hogy nemleges esetben a vitát választott bírósági úton rendezik. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a francia kifogást elutasította, mire diplomáciai úton kölcsönös engedmények alapján a kérdés elintézést nyert. (L. Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale. Serie B. N. IV. C. N. 2.)

Keletkaréliei vita. 1921 november 26-án Finnország azon javaslattal fordult a Tanácshoz, hogy a keletkaréliei kérdéssel kapcsolatban a 17. cikk alkalmazását Szovjet-országgal szemben megfontolás tárgyává tegye. Oroszország ugyanis a Finnországgal 1920 október 14-én kötött dorpatói békeszerződésben arra kötelezte magát, hogy Keletkaréliának (Oroszország Finnországgal határos tartománya) autonómiát engedélyez, ezen kötelezettségét azonban nem U;artotta be. Oroszország álláspontja az volt, hogy a kérdés tisztán belpolitikai ügye. Finnország javaslatát a Balti-államok is támogatták. A 17. szakasz alkalmazása esetén az eljárás az lett volna, hogy Oroszországot felszólítsák, hogy a vita elintézése céljából az E. O. szabályozását elfogadja. A Tanács azonban nyilván presztízs okokból, minthogy

nyilvánvaló volt, hogy Oroszország a Népszövetség felhívására nem hederített volna 1922 január 14-iki határozatában kijelentette, hogy a kérdés megvizsgálásába csak akkor bocsátkozik, ha ebbe mindkét fél beleegyezik. Egyben az Oroszországgal diplomáciai viszonyban lévő tagállamok közvetítésével puhatolódzott Oroszország állásfoglalása felől, mely azonban továbbra is elutasító maradt.

Finnország a kérdést az 1922-iki Közgyűlésen újból sürgette. Végül a Tanács 1923 április 24-én az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véleményét kérte be arra nézve, vajjon a dorpati szerződés vonatkozó rendelkezései nemzetközi kötelezettséget állapítanak-e meg Oroszország részére. <J. O. 1923, június 573. old.)

1923. július 23-i határozatában az Állandó Nemzetközi Bíróság magát illetéktelennek jelentette ki a kért szakvélemény megadására. Az indokolás szerint Oroszország a népszövetségi E. O. által megkötve nincs és nem járult hozzá a vitának az Állandó Nemzetközi Bíróság elé való terjesztéséhez. Kétes továbbá, vajjon a dorpati szerződés jogi mibenléte Oroszország közreműködése nélkül megállapítható-e. A törvényszék 4 bírása különvéleményt jelentett be, amely szerint nem osztják a felfogást, hogy a bíróság jogi vélemény adására nem volna illetékes. (Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale, Serie B. No. 5.) Jellemző példája ez annak, hogy a világpolitika mai helyzetében a tényleges hatalom még nem entente-államok részéről is mekkora befolyást gyakorol nemcsak a Népszövetség, de a Nemzetközi Bíróság döntéseire is. (A Bíróság magatartása - nak találó kritikáját l. Magyar Monográfia 146. old.)

A romániai magyar optások birtokkiszajításának ügye. Fájdalmas csalódással járt a Népszövetség magatartása a romániai magyar optások birtokainak kiszajítása ügyében, amelyet a magyar kormány a 11. cikk 2. bek. felhívásával 1923 március 15-én terjesztett a Tanács elé. (J. O. 1923 július, 129—735. old.) A békeszerződés 63. cikke értelmében ugyanis a Magyarország javára optálók ingatlanait megterharthatják. A román kormány nem törődve a békeszerző-

dések rendelkezéseivel, földreform címén kisajátította bizonyos minimumon felül a magyar optások birtokait, sőt az 1921 július 31-i földreform-törvény értelmében a szóbanforgó birtokokat távollét címén teljesen elvette. Súlyosbította a sérelmet, hogy a megváltási ár oly alacsonyan van megszabva (a tényleges értéknek mintegy $2\frac{1}{2}$ %-ában), hogy jogi értelemben a román kormány eljárása nem is kisajátításnak, hanem birtokelkobzásnak minősítendő. A Tanács 1923 április 26-i ülésén foglalkozott a kérdéssel, Adatci brüsszeli japán nagykövet előadói jelentése alapján. Románia megbízottja, Titulescu, azt hangoztatta, hogy a földreformtörvény a román királyság valamennyi lakosával szemben egyforma elvek alapján nyer alkalmazást. A békeszerződéseknek nem lehet célja a magyar optások részére privilégium teremtése. Gajzágó követségi tanácsos, magyar megbízott válaszában meggyőző erővel mutatta ki a román álrvek tarthatatlanságát. A román törvény abszintizmus elleni rendelkezése teljesen egyoldalúlag a magyarokat sújtja, mert hisz a románok nem kénytelenek eltávozni, a magyar optások azonban a békeszerződések alapján kötelesek erre. A román földreformtörvény tehát a békeszerződéssel szószerinti ellenmondásban van. Gajzágó mélyenjáró érvelése határozottan hatást gyakorolt Adatéira, aki azon helyénvaló indítványt tette, hogy tekintettel az ellentétes jogi felfogásokra, az ügy döntés végett az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztessék. Magyarország ehhez hozzájárult, Titelescu azonban hivatkozással a földreform szociálpolitikai jelentőségére, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé való idézést elhárította. Adatci további javaslatát, hogy legalább is az Állandó Bíróság jogi véleménye szereztessék be és Románia addig a további kisajátításokat függessze fel, a román képviselő ellenzésére a Tanács szintén elejtette. Hasonlókép tiltakozott Titulescu a kisajátítások függőben hagyása ellen a 15. cikk alkalmazása esetén. Minthogy ilykép a népszövetségi egyeztető eljárás minden módja sikertelen maradt, Adatci előadói tisztjéről lemondott. A Tanács azonban Adatcit le-

mondásának visszavonására bírta és azon határozatot hozta, hogy a két fél Adatci elnöklete alatt közvetlen tárgyalások útján igyekezzék megegyezni. (J. O. július 1923, 573—604. és 703. old.) A tárgyalások május 21. és 28. közt folytak le Brüsszelben, amikor is Magyarországot Csáky Imre gróf, volt külügyminiszter és Gajzágó László delegátusok, Romániát pedig Titulescu londoni követ képviselte. A román delegátus intranszigienciája következtében a tárgyalások előbbre nem jutottak, utolsó napon azonban Csáky gróf elfogadta és parafálta az előadó egy semmitmondó határozati javaslatát, amely szerint a Tanács reméli, hogy az optáns kérdés nem fogja a két ország közötti jó szomszédi viszonyt megzavarni. Ezen célból kifejezi várakozását, hogy a magyar kormány az optánsokra megnyugtatólag fog hatni, a román kormány pedig «híven a békeszerződésekhöz és az igazság (!) elvéhez, amelyet agrártörvényhozásának alapjául nyilvánított, jóindulatának (!) fogja tanújelét adni a magyar optánsok érdekeivel szemben».

Csáky gróf megérthetetlen lépését a magyar kormány azonnal hivatalosan dezavualta és Kánya Kálmánt, a külügyminisztérium főtitkárát megbízta azzal, hogy személyesen iparkodjék meggyőzni Adatcit a brüsszeli javaslat tarthatatlanságáról. A következő Tanácsülésre pedig Apponyi Albert gróft küldötte Genfbe, hogy a Népszövetségi tárgyalásokat helyes mederbe visszaterelje. A Tanács azonban, akinek a Csáky gróf által aláírt nyilatkozat kapóra jött, a magyar kormány álláspontját nem fogadta el, hanem azon indokolással, hogy felfogása szerint Csáky gróf meghatalmazását nem lépte túl, a Brüsszelben parafált javaslattervezetet egyhangúlag jóváhagyta. A döntést Románia elfogadta, míg a magyar delegátus a szavazástól tartózkodott, és fenntartotta a magyar kormány jogát oly további lépések megtételére, amelyeket a szerződések és az Egyességokmány megengednek.

Ami az optáns-vita jogi megítélését illeti, megállapítandó mindenekelőtt, hogy *teljesen jogtalan és Népszövetségellenes a Tanács azon álláspontja, mintha avis consultatif bekéréséhez a felek hozzájárulása szükséges volna.* Hogy

avis consultatif bekérésére a Tanácsnak korlátlan joga van, kifejezésre juttatja többek között az angol hivatalos kommentár is.¹ A félnek csak abba lehet beleszólása, hogy a vita érdemi elintézésre Nemzetközi Bíróság elé terjesztessék-e, mert erre a fennálló jog szerint a felek nem kötelezhetők. Nincs azonban a Tanács korlátozva abban, hogy a vitának az Állandó Bíróság elé való érdemi terjesztésére is *javaslatot* tehessen — s ha az egyik fél a javaslatot nem fogadja el, a 15. cikk 6. bekezdésében szabályozott helyzet áll elő'. Határozottan kifejezésre juttatja ezt többek között Sir Frederick Pollock: «A Tanácsnak a 11. cikk alapján teendő intézkedései adott esetben kiterjedhetnek arra, hogy a Tanács ajánlja a feleknek a vitás ügynek birói vagy a 15. cikk alapján való eljárás alá bocsátását.» (I. m. 140. old.)² Annál inkább következik, hogy a jogi vélemény bekérésére a Tanácsnak szabad keze van. Utóbb a Tanácson belül is kialakult ugyanezen jogi meggyőződés (Nagy Elek i.m. 56.), de csak akkor, amikor a brüsszeli incidens már ürügyet szolgáltatott arra, hogy a Népszövetség ezen megoldás elől kitérhessen.³

A vitának az előadó elnöklete alatt a felek közvetlen tárgyalására való utalása oly expedienst, amelyet, mint a

¹ Under article XV. a dispute referred to the Council can be dealt with by it in several ways: . . . 2. it can *submit any dispute of a legal nature for the opinion of the Permanent Court*, though in this case the finding of the Court will have no force till endorsed by the Council.

While keeping the matter in its own hands the Council can *refer single points for judicial opinion*. Pollock i. m. 233.

² The action to be taken by the League under article 11 would obviously cover, in an appropriate case, *advising the parties to submit the matter for arbitration or inquiry under the present (15) article*.

³ V. ö. Tanács 1923 júl. 3-iki ülésének jegyzőkönyvét: *Lord Robert Cecil*: «il n'y a aucun doute que le Conseil a le pouvoir de renvoyer la question à la Cour pour avis consultatif et qu'il peut se prononcer pour cette procédure, même si l'autre partie ne le veut pas, car ce serait le Conseil lui même, indépendamment des parties, qui renverrait la question à la Cour.» Tekintettel azonban a brüsszeli eseményekre. *Lord Cecil* jobbnak találta, hogy a Tanács fenti jogával ne éljen, «il ne semblait pas, qu'en l'espèce, étant donné surtout ce qui s'est passé à Bruxelles, le Conseil doive en user.»

litván vizálynál is látható volt, a Tanács akkor használ amikor valamely védenca ellen a határozott fellépést elkerülni óhajtja. A Népszövetség eszméjével már csak azért is ellentétes és abszurd eljárás, mert hisz a felek épp azért fordultak a Tanácshoz, mert egymásközt megegyezni nem tudtak. Ami végül az ügynek a 11. cikk helyett a 15. cikk 4. bekezdése alá való vonását és jelentéstétellel való elintézését illeti, kétségtelen, hogy formailag a Tanácsnak ez jogában állott, mert hisz a 11. cikkben körülírt «minden intézkedés» a 15. cikk alkalmazását is magában foglalja. Ezen fordulat bekövetkezhetett volna akkor is, ha Csáky gróf a brüsszeli tervezetet nem írja alá. Csáky gróf elhibázott lépése azonban a Tanácsnak lehetőséget adott arra, hogy a formai látszat betartásával az érdemi döntés alól kibújhasson.¹ «Kénytelen voltunk elnézni, mint fosztatott meg igazságos ügyünk gyengeségünk folytán a bírói döntés lehetőségétől, mint tolatott egy szerencsétlen incidens folytán egy elhagyott mellékvágányra, amelyről azt visszatéríteni Apponyi Albert gróf hatalmas szónoki tehetségének és argumentumai erejének sem sikerült.» (Nagy Elek i. m. 66.)

¹ Munkánk lezárása óta az optans ügy jelentős új fordulatot vett. Az érdekelt birtokosok ugyanis a trianoni békeszerződés 250. §. alapján a párisi magyar román vegyes döntőbírósnál beperelték a román államot. Románia a bíróság illetékessége ellen kifogással élt, a vegyes döntőbírósnak azonban 1927 jan. 7-iki ülésén magát illetékesnek nyilvánította. Románia erre bíróját a további üléseken való részvételtől eltiltotta és ezen eljárását a N. Sz. Tanácsának 1927 márciusi ülészakán igyekezett megindokolni. A magyar kormány ezzel szemben sürgette, hogy a Tanács a trianoni szerződésen alapuló joghatóságánál fogva a visszalépő bíró helyébe újat nevezzen ki. A Tanács a kérdés tárgyalását júniusi ülésére halasztotta és Chamberlain angol külügyi államtitkárt bízta meg előadói jelentés készítésével. A magyar álláspontot illetőleg I. Walkó Lajos külügyminiszter nagy expozéját az alsóház külügyi bizottságának 1927 márc. 24-iki ülésén.

A nagy per a nemzetközi jogászvilág legkiválóbb képviselőit is megszólaltatta, akik Románia eljárásában általában a döntőbíró-sági elv léte alapjait látják veszélyeztetve V. ö. Dupuis: «La crise de l'arbitrage obligatoire.» Paris, Revue bleu, 1927 február.

A korfui incidens. Mind jogi, mind politikai szempontból különös jelentőség fűződik a korfui incidenshez. 1923 augusztus 27-én az albán-görög határmegállapító-bizottság olasz tagjait görög területen ismeretlen tettesek meggyilkolták. Az olasz kormány erre Görögországhoz ultimátumot intézett, amelyben különböző ünnepélyes elégtétel nyilvánításon kívül halálbüntetést követelt valamennyi bűnösre, akiknek kinyomozásában részt követelt az olasz katonai hatóságoknak is. Ezenkívül 50 millió lira kártérítés megfizetését igényelte 5 napon belül. Görögország a követelések egy részét, amelyek a hadsereg és flotta által megadandó tisztelgésre vonatkoztak, elfogadta, utóbbi három követelést azonban szuverenitásával és becsületével összeegyeztethetőnek nem tartotta. Erre az olasz flotta 1923 augusztus 31-én Korfut rövid bombázás után megszállotta. A bombázásnak nagyszámú halott és sebesült esett áldozatául. Görögország még ugyanaznap a vizsályt az E. O. 11. és 12. cikke alapján a Népszövetség elé terjesztette. A Tanács azonnal összeült. Politis görög képviselő kijelentette, hogy a 16. cikk alkalmazására nem akarja személyesen a kezdeményezést megtenni. Az olasz képviselő tagadta háborús cselekmény fennforgását és kijelentette, hogy Korfu megszállása csak békés természetű és zálogvétel jellegével bír. Tagadta különben a Népszövetség illetékességét, mivel a nagykövetek tanácsa az ügygel egyidejűleg már foglalkozott és kérte a tárgyalás elhalasztását. A Tanács ehhez hozzájárult, miután Branting és Lord Robert Cecil Olaszország eljárását az E. O. megszegésének bélyegezték. A Tanács ezen ülése a nyilvánosság kizárásával folyt le.

Szeptember 4. és 5-én a Tanács a nyilvánosság előtt folytatta tárgyalásait. Salandra továbbra is tagadta a Népszövetség illetékességét, és azt vitatta, hogy a Népszövetség 12. cikke Korfu békés megszállásával összeegyeztethető. Hatásos jelenet volt, amikor a Tanács elnöke, Lord Cecil a nyílt ülésen a Cov. 10., 12. és 15. cikkét ünnepélyesen felolvastatta. Közben a nagyköveti konferencia is foglalkozott az ügygel és közölte a Népszövetségi Tanáccsal Görög-

országához intézett jegyzékét. E jegyzék úgy szólt, hogy a nagyköveti konferencia tudomásul veszi Görögország azon készségét, hogy felelősségének megállapítása esetén hajlandó méltányos elégtételt szolgáltatni. Megállapítja továbbá, hogy nemzetközi jog szerint minden állam felelős a területén elkövetett bűncselekményekért (?), amiért is haladéktalanul hozzálát a vizsgálat keresztülvitelének megfontolásához.

A Népszövetségi Tanács következő ülésén Quinones de León spanyol nagykövet azt indítványozta, hogy a Tanács köszönje meg a nagyköveti konferencia átiratát és egyben tegyen javaslatokat az elégtételadás módozataira nézve. Salandra ellenezte a határozatot, minthogy abban a Tanács hatáskörének elismerését látta, amelyet ő továbbra is tagadásba vett. Lord Cecil, Hymans és Guani (Uruguay) erre kifejtették, hogy *a Népszövetség illetékességéhez a legkisebb kétség sem férhet*, azonban az egyhangúság elérése végett beérték azzal, hogy a Tanács határozatot ne hozzon, hanem csak ülésének jegyzőkönyvét küldje meg a nagykövetek tanácsának. Salandra a szavazástól tartózkodott. A nagyköveti tanács szeptember 8-i ülésében elfogadta a Népszövetség indítványát s annak értelmében válaszolt Görögországnak. E szerint Görögországnak nemcsak Olaszországgal szemben, hanem a határbizottságban képviselt többi állammal szemben is sajnálatát kell kifejeznie. A büntetés szigorú legyen, de nem kell feltétlenül halálbüntetésnek lennie. A kártérítés mérvét az Állandó Nemzetközi Bíróság állapítja meg. Görögország e javaslatokat elfogadta és biztosítékul 50 millió lirát letétbe helyezett. Olaszország szeptember 28-án kiürítette Korfut. Ezzel az incidens diplomáciai része elintézt nyert.

Elvi szempontból igen jelentős azon jogi vita, amely a korfui incidens utó játékát alkotta. Lord Cecil a Tanács szeptember 17-iki ülésén visszatért a korfui incidenssel kapcsolatban felmerült vitás kérdésekre és kijelentette, hogy a legnagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy a Népszövetség illetékessége a jövőre nézve teljesen tisztáztassék. Indítványozta e célból az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véle-

ményének bekérését. Minthogy azonban nemcsak Salandra, hanem kormányának utasítása alapján Hanotaux is az Állandó Nemzetközi Bíróság bevonását ellenezték, a vitás jogi kérdéseket a Tanács által kinevezett szakértői bizottság elé terjesztették. E határozathoz a Közgyűlés is csatlakozott, amelynek a korfui incidens alatt való erőlyesebb megnyilatkozását leszerelték. (J. O. 1923 november 1305—1313., 1338. stb. old. IV. Ass. Pl. 139.) A jogászbizottság Adatci elnöklete alatt 1924 január 18-tól 24-ig tartotta üléseit. A fontosabb vitás pontokra hozott jogi vélemények a következők (J. O. 1924 április, 524. old.):

1. Ha a 12. és 15. cikk értelmében valamely állam a Népszövetség figyelmét vitás esetre felhívja, a Tanács nem köteles sem hivatalból, sem az ellenfél indítványára a minősítés kérdésével, azaz azon kérdéssel foglalkozni, hogy valóban oly vita forog-e fenn, «amely szakításra vezethet», hanem az eset súlyosságához képest jónak látszó intézkedéseit azonnal megteszi.

2. Amennyiben valamely fél szabályellenesen oly ügyet terjeszt a Tanács elé, amely egyidejűleg bírói vagy választottbírói eljárás tárgyát képezi, a Tanács a megkeresést elutasítja. Amennyiben pedig a vitás ügyben a két fél közös egyetértéssel másfajta eljárást tett folyamatba, a jog általános elveinek megfelelően a Tanács a tárgyalást függőben tartja.

3. A Tanács illetékessége ellen emelhető egyetlen kifogás a 15. cikk 8. bekezdése. (Belügyi illetékesség.)

4. Azon kérdésre vonatkozólag, hogy olyan erőszakos rendszabályok, amelyek az azokat foganatosító szándéka szerint nem irányulnak háborúra, összeegyeztethetők-e a Covenanttal, a jogi vélemény úgy szolt: «Erőszakos rendszabályok, amelyeknek nem az a célja, hogy háborús cselekményt képezzenek, az E. O. 12. és 15. cikkeinek szó szerinti értelmével összeegyeztethetők is lehetnek, nem is a Tanács feladata, hogy valamennyi körülmény és a foganatosított rendszabályok jellegének tekintetbevételével

azonnal határozzon, hogy azok fenntartása vagy beszüntetése ajánlatos-e.»

5. Külföldivel szemben elkövetett politikai bűncselekményekért az államok felelőssége csak akkor áll fenn, ha az illető állam elmulasztotta a bűncselekmény megelőzésére, valamint a bűnösök üldözésére, elfogatására és megbüntetésére a szükséges intézkedéseket megtenni.

A Népszövetségi Tanács 1924 március 13-iki ülésében a jogászbizottság véleményét en bloc magáévá tette és a Tanácstagokkal közölte. (J. O. 1924 április, 523. old.)¹

A mezopotámiai határrendezés ügye. A lausannei békeszerződés 3. cikke úgy rendelkezett, hogy amennyiben Nagybritannia és Törökország a török-iraki határ megállapítására vonatkozólag kilenc hónapon belül barátságos úton meg egyezni nem tudnak, a vitát a Népszövetség Tanácsa elé terjesztik. Miután ezen határidő eredménytelenül folyt le, az angol kormány 1924 augusztus 29-én terjesztette a Tanács elé az iraki kérdést. A Tanács meghívta Törökország képviselőit is.

A két fél álláspontja kezdettől fogva különböző volt arra vonatkozólag, hogy a Tanács hatásköre a lausannei szerződés 3. cikke alapján miképp értelmezendő. Az angol álláspont szerint a Népszövetség feladata döntőbírói jellegű, és a felek magukat a N. Sz. döntésének a szerződés szerint előre alávetették. Fehti bey török képviselő ezzel szemben kijelentette, hogy a Tanács hatáskörét csakis az E. O. 15. cikkében szabályozott eljárás szempontjából ismerheti el. A tárgyalások további folyamán a Tanács a fenti nézeteltérésen túltette magát és háromtagú bizottság kiküldését határozta el, hogy helyszíni tanulmány alapján a határra nézve javaslatot tegyen. Minthogy pedig ezalatt a csete-paték mindkét

¹ *Branting* és *Guani* (Uruguay) kijelentették ez alkalommal, hogy a 4. pontra adott választ nem tartják eléggé világosnak. Mindketten kijelentették, hogy kormányaik felfogása szerint fegyveres erő alkalmazása a 12. és 15. cikk rendelkezéseivel minden körülmények között összeférhetetlen.

részről napirenden voltak, a Tanács felszólította a két kormányt, hogy a lausannei szerződésben megállapított ideiglenes, ú. n. statusquo vonalat helyreállítsák. A felek erre kötelezték magukat, de rövidesen súlyos ellentétek merültek fel az angol és török kormányok között a statusquo vonal értelmezését illetőleg is. A felmerült összeütközések hatása az angol kormány a Tanács rendkívüli ülését hívta egybe, amely 1924 október 27—29-ig ülésezett Brüsszelben. A két fél képviselői itt kijelentették, hogy a Tanács döntését elfogadják, mire a Tanács a lausannei szerződés módosításával újabb ideiglenes demarkációs vonalat állapított meg. Ugyanezen ülésen a kiküldendő határbizottság tagjaiul gróf Teleki Pál volt miniszterelnököt,¹ de Virsen svéd diplomatát és Paulis belga ezredest választották meg. A bizottság november 17-én ült össze Genfben, majd London és Angora meglátogatása után a helyszínrre utazott.

Több hónapi tanulmányút után, amelynek folyamán a vitás területek néprajzi és földrajzi viszonyait közvetlenül megismerhette, a bizottság 1925 áprilisában tette meg jelentését Genfben. A jelentés úgy szólt, hogy bár Törökország mellett jelentős etnográfiai érvek szólnak, gazdasági szempontok (!) mégis azt indokolnák, hogy az egész vitás terület Irakhoz csatolják az esetben, ha Anglia iraki mandátuma még 25 évre meghosszabbítást nyer. (!) Amennyiben a mandátum nem hosszabbíthatnák meg, a terület megosztását ajánlották.

Az angol álláspontnak ezen egyoldalú érvényesülése arra indította a török kormányt, hogy erőlesen hangsúlyozza eredeti álláspontját, amelynél fogva a vitát nem érdemi döntésre, hanem csakis a 15. cikk alapján való javaslatétel céljából bocsátotta a Tanács elé. A helyzet tisztázása végett a Népszövetség az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véleményét kérte ki arra nézve, *a)* hogy a lausannei szerződés

¹ Nem tarthatjuk szerencésnek magyar államférfi szerepvállalását oly vitában, amely egyrészt volt háborús szövetségünk és a békeszerződésekben sorstársunk, másrészt pedig a világ leghatalmasabb állama között való alternatíva elé állít.

3. §-a alapján a Tanács hatásköre hogy értelmezendő, *b)* hogy a Tanács határozatát egyhangúlag vagy szótöbbséggel hozza-e meg.¹

A jogi vélemény úgy szól, hogy *a)* a Népszövetségi Tanács döntése a lausannei szerződés alapján a felekre nézve kötelező, *b)* a Tanácsnak határozatát egyhangúan kell meghoznia, az egyhangúság megállapításába azonban a felek szavazata nem számít be. (Avis consultatif No. 12, Série B. 1925 november 21.) Az xllandó Bíróság döntése jogi szempontból zavart okozó annyiban, mert az eddigi gyakorlat szerint oly esetekben, amikor a Tanács mint döntőbíró járt el, a felek nem szavazhattak. (V. ö. magyar-osztrák és magyar-cseh határrendezés ügyét.) Azon eljárás, hogy a felek szavazhatnak, de szavazatuk az egyhangúságba nem számít be, eddig általában csak a Tanácsnak a 15. cikk alapján való eljárására vonatkozott.

Fenti jogi vélemény¹ után a Tanács a kiküldött bizottság jelentése értelmében hozta meg a döntést, mely a vitás területek legnagyobb részét Iraknak juttatta. Mindazonáltal kötelezte Angliát, hogy a török lakosság részére bizonyos közigazgatási szabadságokat biztosítson és hogy Törökországgal szemben a feszültség enyhítésére minden lehetőt tegyen. Anglia sietett fajt accompli-t teremteni és még mielőtt a Tanács döntését meghozta, Irak feletti protektorátusát Feysal királlyal 25 évig meghosszabbította. Amery gyarmatügyi miniszter kijelentése szerint «kizárólag az iraki nép iránt való kötelességének tudatától és a Népszövetség iránt való tisztelettől vezérelve», természetesen tekintet nélkül a mossuli petróleumtelepekre, amelyek Angliára nyilván súlyos terhet jelenthetnek.

Törökország tüntetésszerűen visszavonult a Tanács tárgyalásaitól és a döntés ellen tiltakozással élt. Utóbb azonban közvetlen tárgyalások útján Anglia részéről bizonyos enged-

¹ Jellemző, hogy a jogi vélemény bekérésére vonatkozó határozatot a Tanács Törökország nyílt tiltakozása ellenére mondotta ki. A magyar optáns vita alkalmával hangoztatott aggályoknak ez esetben nyoma sem volt.

ményekben részesült, mire a mossuli kérdés a két kormány között kötött egyezményben végleges elintézést nyert.¹

A memeli kérdés. Memelt a versaillesi szerződés 99. cikke elszakította a Német Birodalomtól és a Szövetséges és Társult Főhatalmak fennhatósága alá helyezte éppen úgy, mint pl. a neuilly szerződés Nyugatráciát. A memeli terület megszerzése végett Lengyelország és Litvánia vetélkedtek és a nagyköveti konferencia valamennyi végleges rendezési kísérlete 1922-ig kudarcot vallott. 1923 januárjában a litvánok, nyilván Zelikowski példáján okulva, a memeli területet puccszerűen elfoglalták, amire a nagykövetek tanácsa 1923 február 16-án Litvánia szuverenitását e területek felett elismerte, azon feltétellel, hogy Litvánia Lengyelországnak bizonyos gazdasági előnyöket biztosít és Memelnek autonómiát ad. Litvánia a feltételeket elvben elfogadta, azonban a nagykövetek autonómia-tervezete ellen különböző kifogásokat emelt. A nagyköveti konferencia erre a memeli kérdést a 11. cikkre való hivatkozással a Népszövetség Tanácsa elé terjesztette. Litvánia tiltakozott a 11. cikk felhívása ellen, mert abban maga ellen irányuló bírálatot látott. A Tanács kijelentette, hogy a 11. cikk alkalmazása semmikép sem jelent megrovást Litvánia ellen, a 11. cikk kizárólagos feladata a békét veszélyeztető körülmények elhárítása. A Népszövetségi Tanács előtt vitás felekként a nagykövetek konferenciája és Litvánia szerepelt, de a 4. cikk 5. bek. alapján Lengyelországot is meghívták. A Népszövetségi Tanács háromtagú, semlegesekből álló bizottságot küldött ki, amelynek helyszíni tanulmányai alapján kidolgozott szerződési tervezetét a Népszövetségi Tanács március 12-én a nagyköveti konferencia és Litvánia pedig március 14-én jóváhagyta. Ezzel a memeli

¹ Lásd J. O. 1923 március, 1924 október-november és 1925 október, továbbá: Red Book published by the Turkish Government on the Mossul question. Blue book published by the British Government Turkey No. 1. 1923. Cmd 1914. Recueil des actes de la Conférence de Lausanne sur les affaires du Proche Orient (1922—23). Paris, 1926.

kérdés a Népszövetség útján elintézését nyert. (J. O. 1924 április, 5.14., 539. és 596. old.)

A görögök betörése Bulgáriába. 1925 október 19-én a görög-bolgár határon Pétries közelében a határőrök között kisebb lövöldözés támadt, amelynek egy görög tiszt áldozataul esett. A görögök erre minden előzetes jegyzékváltás nélkül két hadtesttel átlépték a bolgár határt és mintegy 20 km-re benyomultak Bulgáriába, miközben a határszéli bolgár falvakat teljesen kifosztották. A bolgár kormány a betörés hírére a Népszövetség közbelépését kérte ki, hivatkozással az E. O. 10. és 11. cikkére. (Október 23.) A Népszövetség főtitkára távbeszélő útján lépett érintkezésbe a Tanács elnökével, aki még aznap rendkívüli tanácsulást hívott egybe és táviratilag utasította a két kormányt az ellenségeskedések beszüntetésére és a görög csapatok visszarendelésére. A Tanács gyors közbelépése elejét vette annak, hogy a görögök Pétries városába is behatoljanak s még nagyobb pusztítást végezzenek. Október 29-én Parisban tartott rendkívüli ülésén a Tanács vizsgálóbizottságot küldött ki, hogy helyszíni szemle alapján az eseményekért való felelősséget kiderítse és a kártérítést megállapítsa. A bizottság, amely Sir Horace Rumbold madridi angol nagykövet elnöklete alatt részben a nagyhatalmaknak, részben pedig semleges államoknak katonai és diplomáciai képviselőiből állott, megállapította, hogy a görög kormány az E. O.-t megsértette. Egyben 30 millió leva kártérítésre kötelezte a görög kormányt a határszéli bolgár lakosságnak okozott károkért. (C. 727. 1925. VII.) Egyéb következményekkel a görög kormányra az E. O. megsértése nem járt.

A görög-bolgár incidens jellegzetes és természetszerű következménye a békeszerződés teremtette helyzetnek, amelynél fogva a legyőzött államok leszereltek, viszont szomszédaiuk korlátlanul fegyverkezhetnek.

IX.
FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK.

Irodalom: Comptes Rendus de la XII. session, du Conseil, 5. et 6. o. — Comptes Rendus de la Commission pour l'interprétation de l'article IS du Pacte. H. 47. 1921. — *Hall:* The Monroe Doctrine & the great war, Chicago, 1920. — *P. Marshall Brown:* The Monroe Doctrine & the League of Nations A. J. I. L. 1029. — *Lanoy:* La Doctrine de Monroe et le Pacte des Nations. R. D. I. 920. — *Elliot:* The Monroe Doctrine Exception in the League of Nations Covenant. Int. Law Association, Report 30 Conf. 1921. — *M. S. de Planas Suaves:* L'extension de la Doctrine de Monroe en Amérique du Sud. A. D. J. III. vol. 1924. — *Kraus:* Die Monroedoktrine in ihren Beziehungen zur Amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht. Berlin, 1913.

A Népszövetség eszméi elgondolásának egyik lényegi vonása az egyetemesség elve, a Népszövetségnek világszervezetképp való felfogása. Ebből folyik a negatív tétel, hogy a Népszövetség eszméje kizárja az Egyességokmánnyal ellentétes nemzetközi kötelezettségeket. (20. cikk.) Összefügg ezzel továbbá a titkos szerződések elvetése és azon követelés, hogy a nemzetközi viszonyok alakulása és a diplomácia a nemzetközi nyilvánosság ellenőrzése alá helyeztessék. (18. cikk.) Kiegészítésként végül a gondolatmenetet a 19. cikk, mely a békét veszélyeztető és elavult nemzetközi szerződéseknek felülvizsgálásáról rendelkezik. Mindezen rendelkezések közös alapvonása abban jelentkezik, hogy a Népszövetség a nemzetközi viszonyok alakulását és általában a nemzetközi jogot céljai szolgálatába állítani igyekszik. Lássuk, mennyiben valósul meg ezen törekvés az Egyességokmány tételes szabályozása által.

Nemzetközi szerződések nyilvánossága. Az Egyesség-
okmány 18. cikke így szól:

«Minden nemzetközi szerződést vagy megállapodást, amelyet a Szövetség bármely tagja ezentúl létesít, haladéktalanul be kell iktatni a titkárságnál és a titkárságnak azt, mihamar lehetséges, közzé kell tennie. A titkárságnál való be-, iktatás előtt semmiféle ilyen nemzetközi szerződésnek vagy megállapodásnak nincs kötelező ereje.»

A fenti tétel elvi tartalmát Motta úgy magyarázta, hogy annak imperatív formában való megszövegezése pozitív kötelezettséget jelöl, és hogy ennél fogva azon állam, amely valamely szerződésnek a titkárságnál való beiktatását elmulasztaná, szerződésszegést követ el. (II. Ass. C. 1. 584. o. Egyezően Bülow.)

Az uralkodó felfogás mégis az, hogy az államok részéről jogi kötelezettség a szerződések beiktatására nem áll fenn és hogy az egész cikk együtt olvasva csak azt jelenti, hogy valamely nemzetközi szerződés teljes érvényességéhez szükséges annak népszövetségi beiktatása. (V. ö. Adatci—Visscher-féle jelentést. *Annuaire de l'Institut de droit international* IX. 303., X. 247.)

Ha ezen tételt mint a jelenleg érvényben levő többségi felfogást általában elfogadjuk is, igen elágazók a vélemények a 18. cikk konkrét tartalmát illetőleg. Nevezetesen vitás, hogy a 18. cikk érvénye a nemzetközi szerződések minden nemére kiterjed-e, továbbá, hogy milyen viszonyban áll egymással a szerződés beiktatása és a szerződés ratifikálása?

A kérdést először Van Karnebeck hollandi képviselő vetette fel azon alkalomból kifolyólag, hogy két tagállam (Franciaország és Belgium) katonai egyezményét vonakodott a főtitkárságnál beiktatni és ezzel szerinte a Covenantot megszegte. Karnebeck javaslatára a Tanács a 18. cikk jogi véleményezésére szakbizottságot küldött ki, amelyet azzal is megbízott, hogy a 18. cikk jónak látszó módosítására esetleg javaslatot tegyen. (I. Ass. 208. o.)¹

¹ A bizottság javaslata egyúttal részletes szabálytervezetet is tartalmazott. «Projet de règlement prévu à l'article 18 du Pacte.»

A bizottság a következő elveket állapította meg:

1. A beiktatási kötelezettség kivétel nélkül kiterjed mindazon egyezményekre, amelyekből nemzetközi kötelezettségek származnak, amennyiben a szerződő feleknek legalább is egyike tagja a Népszövetségnek. (II. Ass. C. I. 68. o., 195. o.) Megalapította mindazonáltal a bizottság, hogy a fenti kötelezettség korlátozása kívánatos volna oly értelemben, hogy bizonyos olyan egyezmények, amelyek már meglévő szerződéseknek pusztán technikai keresztülvitelére vonatkoznak, a beiktatás alól mentesíttessenek. Ezen kivétel elsősorban a katonai sgyezmények, továbbá a pénzügyi egyezmények lehetővé tételét célozta. A bizottság javaslatát azzal indokolta, hogy bizonyos nemzetközi pénzügyi egyezmények közzététele igen megkárosítaná az illető államok hitelérdekeit.¹ A katonai egyezmények mentesítését azzal magyarázták, hogy azok nem tekinthetők egyébnek, mint fennálló védelmi szerződések technikai végrehajtó szabályozásának, miért is azoknak közzététele a béke ügyének inkább ártana, mert az ellenfél támadását megkönnyítené.

Fenti módosítás elfogadása esetén is alapvető követelmény azonban, hogy *a technikai egyezmény alapjául szolgáló konkrét védelmi szerződés teljességében nyilvánosságra hozassék, különösen annak feltüntetésével, hogy a casus foederis mikor következik be.*

Ezen követelménynek nem felelt meg azon francia-belga jegyzékváltás, amelyet a Népszövetség nyomására a két kormány látszat kedvéért közzétett. (R. Tr. II. 123. o.)² Be nem feleltek meg ezen követelménynek azon egyezmények sem/ amelyeket Magyarország szomszédállamai a béke első éveiben kötöttek és amelyeket részben egyáltalában nem (pl. az 1921 június 7-én kötött szerb-román szerződés), részben pedig

¹ A fenntartás az angol kincstári hivatal kezdeményezésére vezethető vissza.

² Helyesen jegyzi meg *Bülow*, hogy ezen jegyzékváltás miben sem különbözik azon jegyzékektől, amelyekben *Grey* és *Cambon* 1913-ban a francia-angol katonai szövetséget megkötötték.

csak hosszas halogatás után elkésve iktattak be a Népszövetségnél. (1920 aug. 14-iki cseh-szerb egyezmény.)

Szükséges volna továbbá fenti módosítás elfogadása esetén oly pártatlan fórum kijelölése, amely hivatva van megállapítani, mely szerződés tekinthető olyan tisztán technikai természetűnek, hogy arra a fenti kivétel alkalmazható. Lord Cecil az V. Közgyűlésen azt javasolta, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság elnöke hivatali titoktartás mellett vizsgálja meg, hogy a nála bemutatott egyezmény tényleg a kivételes kategóriába esik-e? Lord Cecil javaslata felett a tárgyalást elnapolták, kétségtelen azonban, hogy valamelyes formában az eljárás pártatlanságát biztosítani kell.

A 18. cikk alá eső egyezmények *időbeli elhatárolására* vonatkozólag kétség nem merülhet fel. Minthogy az Egyességokmány 1920 január 10-én lépett érvénybe, a beiktatási kötelezettség a fenti időpont után kötött nemzetközi szerződésekre vonatkozik. Fenti időpont előtt kötött nemzetközi szerződések beiktatása a felek tetszésétől függ.

Általános jogelvekből következik továbbá, hogy a 18. cikk érvénye csakis népszövetségi tagállamokra vonatkozik. Nem tagállamok között kötött nemzetközi szerződés teljes érvényű és végrehajtható akkor is, ha nincs beiktatva.

A másik vitás kérdés, amely a 18. cikk alkalmazásával kapcsolatban felmerül, annak eldöntése, vajjon *nemzetközi egyezmények népszövetségi beiktatásának minő jogi hatása van*, nevezetesen milyen viszonyban áll egymással a beiktatás és a megerősítés, (ratifikáció.) Mint Van Karnebeck 1920. november 18-iki felszólalásában kifejtette, elméletileg háromféle megoldás lehetséges (I. Ass. PI. 155. o.):

1. A szerződés érvénytelen a népszövetségi beiktatás előtt. A felek a megerősítés és beiktatás között éppoly szabadok, mint a szerződés aláírása és a ratifikálás között.

2. A felek már a ratifikálás pillanatában meg vannak kötve, azonban a szerződés teljesítését csak annak beiktatása után követelhetik. (Hivatalos felfogás. Adatchi—Visscher-féle jelentés.)

3. A szerződés a ratifikálás pillanatától fogva érvényes,

a Népszövetséggel szemben azonban csak a beiktatás után lehet arra hivatkozni.¹

A kérdés eldöntésénél irányadó szempont, hogy az eddigi nemzetközi jog teljes felforgatását jelentené, ha a szerződés jogi érvényét nem a ratifikálástól, hanem a beiktatástól tették volna függővé. Másrészt arra értelmezés sem fogadható el, mintha a szerződés beiktatása kizárólag a Népszövetséggel szemben való hatályára vonatkoznék. Helyes ennél fogva a 2. pont alatti felfogás, amelynél fogva az Egyességokmány a ratifikációt csak mintegy további aktussal, a beiktatással kívánja kibővíteni.

E szerint tehát a szerződés jogi hatása továbbra is a ratifikáció által jön létre. A szerződés a megerősítés pillanatától kezdve kötelező a felekre, a megerősítés után a szerződéstől való egyoldalú visszalépésnek többé helye nincs. Nincs meg azonban a beiktatás előtt a szerződésnek végrehajtási szankciój a, azaz nemzetközi fórum (pl. az Állandó Nemzetközi Bíróság) előtt nem lehet hivatkozni annak érvényére és nem lehet perelni a teljesítést stb. Vagyis a nemzetközi szerződések *népszövetségi beiktatása hatályossági, de nem érvényességi feltétel.* (Magyar békesz. hiv. komm. 24. o.)

Következik fenti tételből, hogy a felmondás sem érvényes addig, amíg a szerződés beiktatva nincs. A nemzetközi szerződéseknek nemcsak megkötése, hanem azok módosítása, más államoknak azokhoz való csatlakozása, valamint azoknak felmondása is népszövetségi beiktatásra szorul.

A beiktatással kapcsolatban felmerülő további probléma, *a visszaható erő kérdése.* Vagyis azon kérdés, hogy a beiktatáshoz fűződő jogi hatás (fentiek szerint tehát a szerződésnek harmadik személyekkel szemben való hatálya) a titkárságnál való beiktatás pillanatától számít-e, vagy pedig visszahatólag érvényesül a ratifikálás időpontjától kezdve. A II.

¹ *Hatschek* szerint a szerződés csakis a beiktatás által válik kötelezővé. A beiktatás szerinte érvényességi feltétel, s a ratifikációnak csak az a jelentősége, hogy ezen pillanattól fogva mindegyik fél egyoldalú aktusa, azaz a szerződésnek a titkárságnál való bejelentése által a másik felet megkötheti.

Közgyűlésen hosszabb viták folytak erre vonatkozólag, végre is azon indítvány talált elfogadásra (Negulescu), hogy amennyiben a beiktatás a megerősítéstől számított három hónapon belül történik, visszaható erővel bírjon, másképp azonban nem. Jogi szempontból fenti határozat helyessége vitatható. Ha ugyanis a nemzetközi szerződések létrejöttének alapvető aktusa, amely azok hatályát megteremti, a ratifikáció, akkor a beiktatás teljes visszaható erejét el kellene ismerni. Szükséges ez már csak azért is, mert a jelenlegi közjogi felfogás szerint a nemzetközi szerződések a ratifikálás tényével lépnek életbe és a legtöbb állam alkotmánytörvényeit meg kellene változtatni, ha a visszaható erőt nem fogadjuk el. (V. ö. II. Ass. C. I. 70. o. Ass. PL 839 stb.)

A népszövetségi titkárságnál való bejegyzés *eljárési szabályait* részben a főtitkárság által kidolgozott és a Tanács 1920 május 19-iki ülésében elfogadott emlékirat¹ foglalja magában, részben pedig a II. Közgyűlés első bizottsága által kidolgozott «Projet de reglement prévu à l'article 18 du Pacte.»

Megjegyzendő, hogy mind ezen tervzet, mind pedig a bizottság által javasolt fenti amendement letárgyalása a II. Közgyűlésről lemaradt, a III. Közgyűlés pedig határozatlan időre halasztotta el annak tárgyalását. (II. Ass. Pl. 841, III. Ass. C. I. 25. o.) Az alábbi szabályok tehát csakis irányelveknek tekinthetők, de formai jogerővel nem bírnak.

1. A beiktatás kifejezett bejelentés alapján történik, ha csak a szerződés szövege nem tartalmazza azt, hogy a szerződést a Népszövetség tudomására hozzák. Egy fél bejelentése elegendő. Iktatáskor feljegyzendő, hogy az melyik fél bejelentése alapján történt. Bejelentéskor a szerződés összes mellékleteivel és jegyzőkönyveivel stb. bemutatandó annak kijelentése mellett, hogy a szöveg az eredeti szerződéssel megegyező.

2. A titkárság a bemutatott szerződést beiktatni köte-

¹ J. O. 1920 június, 155. o.

les. A kötelezettség fennáll akkor is, ha a tagállam és nem tagállam között kötött szerződést utóbbi mutatja be. Nemtagállamok között kötött szerződésre vonatkozólag a főtítkárság kötelezettsége nem áll fenn. A Tanács azonban a fentemlített memorandumban utasította a titkárságot, hogy a beiktatásra irányuló kérelemnek ez esetben is eleget tegyen. A titkárságnak a szerződésekre vonatkozólag észrevételezési joga nincs. (Alvarez II. Ass. C. I. 74.) A népszövetségi beiktatás nem jelenti a szerződések ellenőrzését, kizárólag azok közzétételére szorítóköző adminisztratív cselekmény.¹

3. A titkárság az összes beiktatott szerződésekről jegyzéket vezet. A jegyzékből hivatalos és érdekelt magánfelek felvilágosítást kaphatnak. A bejelentett szerződések kivonátát havonta közlik az összes tagállammal.

A szerződések közzététele a Népszövetség hivatalos lapjának külön mellékletében történik. A gyűjtemény neve: «Recueil des Traités et des Engagements enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations.» 1926 végéig összesen 42 kötet jelent meg.

*

Politikai szempontból a 18. cikk kétségtelenül bizonyos haladást jelent azáltal, hogy a nemzetközi szerződések nyilvánosságáról gondoskodik. Kétségtelen azonban, hogy még ha nem is volnának meg az értelmezésnek azon hézagjai, amelyekre fentebb utaltunk, a titkos diplomáciának tulajdonított bajok megszüntetését kizárólag technikai szabályozással akkor sem lehetne elérni. Mert végső lényegében *a titkos diplomácia megszüntetése nem azt jelenti, hogy minden*

¹ A bejelentés időpontjára nézve pontos szabály hiányzik. Az E. O. szerint annak haladéktalanul (immédiatement) kell történnie, azonban a technikai keresztülvitel esetleg néhány hónapot is igénybe vehet. A Népszövetség titkárságának memoranduma szerint: «La date extrême à laquelle un traité devra être présenté à l'enregistrement sera la date à laquelle les parties pour autant qu'il dépend de leur volonté, donnent au traité sa force obligatoire finale.» (J. o. 1920 jun. 155.)

nemzetközi szerződést nyilvánosságra kell hozni, hanem hogy az országok és nemzetek ne legyenek kötelezhetők tudtuk és beleegyezésük nélkül kormányaik által.^x Ennek ellenőrzésére elsősorban a parlament szolgál. A világháború előzményei pedig mutatják, hogy még Angliában is, ahol a parlamenti ellenőrzés a legtökéletesebben volt megszervezve, lehetséges volt titkos egyezmények megkötése a parlament tudta nélkül ú. n. «Gentlemens agreement» útján. A jövő politikai fejlődés arra kell, hogy irányuljon, hogy a nemzetek külpolitikája a nemzetek nagy közvéleményével összhangban álljon. Seholsem könnyebb ezen követelmény megvalósítása, mint a legyőzött államokban, amelyeknek külpolitikai célkitűzése felett a nemzeten belül véleményeltérés nem lehetséges, lévén ezen cél a békeszerződések revíziója.

Nemzetközi szerződések revíziója. A nemzetközi szerződésekre vonatkozó népszövetségi szabályozás közül legnagyobb jelentőség fűződik az E. O. 19. cikkéhez, amely az elavult és békét veszélyeztető nemzetközi szerződések felülvizsgálásáról rendelkezik. Azon szoros vonatkozásnál fogva, mely a 19. cikk és a békeszerződések létesítette területi helyzet újjárendezése között fennáll, a 19. cikket már eredetileg a 10. cikkel egybefoglalva tárgyaltuk. (Lásd 189. oldal.)

Az Egyességokmánnyal ellentétes nemzetközi megállapodások érvénytelensége. Míg a 19. cikk alap gondolata pozitív és arra irányul, hogy a fennálló jog a Népszövetség szellemének megfelelően tovább fejlesszessék, a 20. cikk negatív tartalmú, midőn kimondja, hogy:

«a Szövetség tagjai egyenként megegyeznek abban, hogy a jelen Egyességokmány elfogadásával közöttük megszűnik minden olyan kötelezettség és megegyezés, amely az Egyességokmány rendelkezéseivel össze nem egyeztethető; ünnepélyesen kötelezik magukat, hogy ezentúl a jelen Egyességokmány rendelkezéseivel összeférhetetlen kötelezettségeket nem vállalnak.

Ha a Szövetség valamely tagja a Szövetségbe lépése

¹ V. ö. *Bülow* 292. o.

előtt a jelen Egyességokmánnyal összeférhetetlen kötelezettséget vállalt volna, kötelessége, hogy haladéktalanul megtegye a lépéseket az ilyen kötelezettségek felbontása iránt.»

Fenti rendelkezés tehát két irányban köti meg a Népszövetség tagjait: egyrészt a múltban vállalt kötelezettségeik szempontjából, másrészt jövőbeni cselekvőségüket illetően.

A Szövetségbe való belépés előtt vállalt kötelezettségek szempontjából három esetet kell megkülönböztetni:

1. Amennyiben a szóbanforgó szerződés két tagállam közt lett megkötve, a fenti rendelkezés ipso facto érvényesül.

2. Amennyiben egyik fél tagállam, a másik pedig olyan nem tagállam, amely a békeszerződéseket aláírta, a Covenant ugyancsak megelőzi az avval ellentétes nemzetközi jogszabályokat.

3. Amennyiben azonban az egyik fél olyan nem tagállam, amely a békeszerződést sem írta alá, az Egyességokmány a már ismételten kifejtett jogelvek szerint reá nézve nem kötelező. Ez esetben tehát a vele szerződő tagállam szerződés kötelezettsége összeütközésbe kerül az Egyességokmányban vállalt kötelezettséggel. A tagállam tehát a 20. cikk 2. bekezdése értelmében a szerződést felmondani köteles, ennek megtörténteig azonban a szóbanforgó szerződés a jog általános nemzetközi szabályai szerint bírálendő el.

A *jövőbeli* kötelezettségek vállalását illetően a legnagyobb politikai fontosság az ú. n. *védelmi egyezmények* kérdéséhez fűződik. Ezen szerződések az Egyességokmány szerint kifejezetten megtiltva nincsenek. Az Egyességokmánnyal kifejezetten összeférhetetlennek csakis a támadó célú nemzetközi szerződések minősíthetők. Tekintettel azonban arra, hogy a legtámadóbb jellegű szövetségek is a múlt és jelen diplomáciai gyakorlatában védelmi egyezmények alakjában jelentkeznek,¹ az ilyen egyezmények elismerése a Népszövetség céljai szempontjából roppantul aggályos.

¹ v. *Bülow* utal rá, hogy még azon szerződés is, amelyet a Balkán államok az európai Törökország felosztása céljából 1912-ben kötöttek, külsőleg védelmi egyezmény alakját viselte.

Különösen áll ez az utódállamok egy része által kötött ú. n. kisentente-szerződésekre, amelyeknek Magyarország ellen irányuló éle teljesen nyilvánvaló és amelyek az Egyességokmánynak nemcsak szellemével, de betűivel is nyíli ellen-tétben vannak. Kiténik ez a következőkből:

1. Olaszország és Jugoszlávia között 1924 január 27-én kötött baráti szerződésben a felek egymásnak semlegességet biztosítanak arra az esetre, ha az egyiküket támadás éri. Mint annak helyén kimutattuk, a semlegesség egyike azon jogoknak, amelyekről a Népszövetség tagjai az Egyességokmány aláírása által lemondottak. Jövőbeli semlegesség vállalása ennél fős; Vei H/Z Egyességokmánnyal ab ovo össze-egyezhethetlen. Különösen aggályossá válik azonban ezen szerződési mód, ha azon lehetőségre gondolunk, hogy háború esetén nagyon is kétes lehet, ki a támadó fél s a semlegesség ígérétét azon esetre vonatkoztatjuk, amikor a szerződő valójában nem a megtámadott, hanem a támadó fél. Ezen esetben a fenti rendelkezés a szerződő feleket egyenesen kivonná a büntető szankcióban való kötelező részvétel alól és így a 16. cikk kijátszására vezet.

2. Még ellentétesebbek az Egyességokmánnyal azon kis-ententeszerződések, amelyekben a felek nem semlegességet, hanem kölcsönös segítséget helyeznek egymásnak kilátásba. Ezen ígérét egyrészt összeütközik az E. O. 12. cikkével, a mely szerint háborúindítás előtt a vagylagos népszövetségi eljárás betartása kötelező. Amennyiben tehát szövetséges állam valamely viszály kitörésekor nem csatlakozik azonnal a fent előírt békés kibontakozás megkísérléséhez, az Egyességokmány szerint nincs joga háborút indítani és szövetségesét fegyveresen segíteni. Másrészt éppúgy, mint az előbbi esetben, roppant közel fekszik a gyakorlati lehetősége annak, hogy a valójában támadó fél magát megtámadottnak tün-tesse fel.

De minden tételes rendelkezéstől eltekintve is, a fenti szövetségi rendszer semmikép sem egyeztethető össze a Népszövetség eszméjével. A Népszövetség bizonyos általános kötelező irányelveknek nemzetközi elfogadásán alapszik, amely

megegyezés az egyes államok külön céljai felett áll. A kisen-entente szerződésai önző politikai céljaikat az Egyességokmányban vállalt általános kötelességek fölé helyezik. Alapvető követelmény, hogy a 20. cikk fenti fejlődéssel szemben hatályosan érvényesíthető legyen.

Ez azonban a gyakorlatban igen meg van nehezítve azért, hogy a 20. cikk nem jelöli meg, ki illetékes annak megállapítására, hogy valamely nemzetközi kötelezettség az Egyességokmánnyal összeférhetetlen. Elvileg a Népszövetség két főszerve, a Tanács és a Közgyűlés tekintendő illetékesnek. Ugyancsak mellőzi a 20. cikk szankciók megállapítását. Végso esetben a 16. cikk utolsó bekezdése (Népszövetségből j^aló kizárás) kellene, hogy alkalmazást találjon.

A Monroe-elv és a Népszövetség. Azon általános szabály alól, hogy az Egyességokmány elfogadásával megszűnik minden azzal össze nem egyeztethető nemzetközi kötelezettség, az Egyességokmány kivételt állapít meg a 21. cikkben, amidőn felállítja azt a hivatalos vélelmet, hogy:

«A béke fenntartását biztosító nemzetközi megegyezések, mint a választottbírósi szerződések és bizonyos területekre vonatkozó megállapodások, amilyen a Monroe-elmélet, érvényességét a jelen Egyességokmány rendelkezései semmiben sem érintik.»

Mint a béketárgyalások történetéből kiviláglik,¹ a 21. cikk elsősorban a Monroe-elv fenntartását szolgálja és az amerikai közfelfogásnak tett engedmény, amely Wilson eredeti elgondolásával ellenkezett. Wilson szerint a Monroe-elv negatív oldala, amelynél fogva Amerika nem avatkozik be Európa ügyeibe, elavult. Pozitív tartalmát pedig, ami nem más, mint az egyes államok függetlenségének és területi épségének biztosítása, a Népszövetségnek támadás elleni kollektív garanciája megvalósítja, miért is a Monroe-elv külön fenntartása fölöslegessé válik.²

¹ *Baker* i. m. 254. o., *Lansing* i. m. 127—128.

² V. ö. 1918 szeptember 17-iki new-yorki beszéd: «Ma is ugyanazon felfogással és megértéssel olvassuk Washington halhatatlan intelmét a szövetségek bonyodalmairól. De csakis különálló és kor-

Amint azonban már a bevezetésben jeleztük, a Monroe-jelszó az amerikai közvéleményben annyira begyökeresedett és oly politikai vonzóerőt képviselt, hogy amerikai útjáról visszaérkezve, Wilson álláspontját feladta és a Monroe-elméletre vonatkozó fenntartást az Egyesült Államokmányba felvételre.

A fenntartás Wilson első fogalmazásában úgy szólt, hogy «az Egyesült Államokmány nem érinti az amerikai államok azon jogát, hogy az amerikai terület integritását és függetlenségét megvédjék.» Lord Cecil azonban jobbnak látta a Monroe-elv meghatározásának mellőzését és így került bele az Egyesült Államokmányba a 21. cikk, amely a Monroe-elv általános kitétele alatt az összes kifogásokat lehetővé teszi, amelyek ezen elv értelmezéséből kifolyólag felmerülhetnek.¹

A Monroe-fenntartásnak a Népszövetség szempontjából való jogi méltatása végett tehát mindenekelőtt magának a Monroe-elméletnek elvi tartalmát kell tisztázni.

Az új n. Monroe-elmélet az idők folyamán ismételtelen módosult és az amerikai irodalomban sincs egységes meghatározása. Az amerikai nemzetközi jog egyik legnagyobb tekintélye, Ph. Marshall Brown, a Monroe-elvről írt alap-

látolt szövetségek veszélyesek. Elismerjük és magunkra vesszük az új kor követelményeit, amelyben remélnünk szabad egy általános szövetség megkötését, oly szövetséget, amely a bonyodalmakat elkerüli és a világ atmoszféráját meg fogja tisztítani általános meggyezés és a közös jogok biztosításának lehetősége céljából.» 1917 január 22-iki beszéd. «Javaslatom végső követelménye bizonyos fokig ada konkludál, hogy Monroe elnök elméletét valamennyi állam egyetértőleg világelmélet gyanánt ismerje el. *A Covenant aláírása a legnagyobb elismerés, amellyel a világ nemzetei a Monroe-elvnek adóznak.*»

¹ Utaltunk arra a történeti részben, hogy Franciaország a Monroe-elmélet felvétele ellen elkeseredett ellenállást fejtett ki, mert áttörve látta azáltal 10. cikk biztonsági garanciáját. Az ellentét oly heves volt, hogy csakis a külön francia-angol amerikai biztonsági szerződés aláírása által sikerült *Wilsonnak* rábírn *Clémenceau-t* arra, hogy az Egyesült Államokmány fenti módosításához hozzájáruljon.

vető munkájában arra a végmegállapításra jut, hogy «a Monroe-elv a jogi analízist nem tűri.» (I. m. 208. o.)

Eredetileg Monroe elnöknek 1823-ban a washingtoni kongresszushoz intézett üzenetét értették alatta, amely lényegében két elvet állított fel: ¹ azon követelményt, hogy az európai kormányok az önállóságra jutott amerikai államok ügyeibe ne avatkozzanak bele és azon elvet, hogy Amerika nem fog beleavatkozni a gyarmatokkal bíró európai államok ügyeibe.

Szoros kapcsolatba hozta az amerikai közvélemény Monroe elnök fenti üzenetét Washington búcsúszózatával, amelynél fogva az amerikai politika tartózkodjék a külön szövetségektől és soha ne keveredjék az európai bonyodalmakba. (Never to entangle ourselves in the boils of Europe.) Ha Washington szavát követték volna utódai, ma más lenne a világ képe.

A Monroe-elvnek fenti, eredetileg negatív (izolációs) alakját idővel annak pozitív fogalma váltotta fel, amelynél fogva abból implicite következik az amerikai államok területének sérthetatlensége és függetlenségükhöz való joga. A Monroe-elv ezen pozitív értelmezését az Egyesült-Államoktól az egész amerikai kontinens átvette.² Ilyen értelemben a Monroe-elmélet az összes amerikai államok közös egyetértését jelenti integritásuk és politikai függetlenségük

¹ Az üzenet eredeti szövege a következő: «With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered, and shall not interfere. But with the governments who have declared their independence and maintained it, and whose independence we have, on great consideration and on just principle, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their destiny, by any European power in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition towards the United States.» *Pollock* i. m. 254.

² *Philipp Marshall Brown* i. m. «Considered in its most general aspect, the doctrine is intended to provide on this hemisphere a sanction for the fundamental rights of international law, namely the rights of existence and independence.

megvédelmezésére bármely európai állammal szemben. Ezt nevezhetjük a Monroe-elv pánamerikai alakjának. Főképviselője Alvarez, aki a Monroe-elvből kiindulólág a nemzetközi jognak külön amerikai rendszerét építi fel.¹

Még későbbi fejlődés során az Egyesült-Államokban a Monroe-elvnek egy imperialisztikus fogalma is kialakult, amelynél fogva az Egyesült-Államok mintegy a saját részükre követelik az egész amerikai kontinens fővédnökségét és védelmét európai beavatkozással szemben.

A Monroe-elméletnek tehát három változatát lehet megkülönböztetni.

1. Negatív szövegezését (Washington-féle izolációs elmélet),
2. pozitív fogalmazását (pánamerikai elmélet),
3. imperialisztikus fogalmazását (Egyesült-Államok hegemoniája).

Ha már most a Monroe-elv fenti alakjainak az Egyesült-Államokkal való összeegyeztethetőségét vizsgáljuk, első pillanatra szembeötlő, hogy az eredeti fogalmazás, a Monroe—Washington-féle izolációs elmélet, mindenképpen ellentétes a Népszövetség eszméjével, mert amaz elzárkózásra irányul, utóbbi pedig összes tagjai között közös együttműködést követel meg.² A Monroe-elv izolációs fogalma teljesen lehetetlenné tenné a 10. és 16. cikkek alkalmazhatóságát, akár azon szempontból, hogy kizárná a Népszövetség beavatkozását Amerikában kitört vizsály esetén, még inkább pedig, ha a keleti földgömbre való vonatkozását is fenntartjuk, mert akkor Amerika sem avatkozhatnék bele európai kérdésekbe. A Monroe-elvnek mégis ez a legáltalánosabb és a hivatalos Amerika által is képviselt hagyományos felfogása,

¹ Alvarez: «Droit international américain.» 216. o.: «À la différence du «Droit public européen», le «Droit public américain» est un ensemble de principes juridiques tendant à assurer l'indépendance et le libre développement du Nouveau Monde.»

² Komarnicky i. m. 218.: «La doctrine de l'isolement est évidemment tout à fait incompatible avec l'article X qui crée une solidarité entre tous les membres de la Société des Nations.»

amint az az Egyesült-Államoknak nemzetközi szerződések alkalmával tett fenntartásaiból is kiténik.¹

A Monroe-elv második helyen említett pánamerikai értelmezése lebeghetett Wilson előtt, amikor azt az állítást kockáztatta meg, hogy a Népszövetség nem egyéb, mint a Monroe-elvnek az egész világra való kiterjesztése, értve alatta a függetlenség és területi integritás kölcsönös garانتálásának gondolatát.

Feltételezte volna azonban ezen értelmezés, hogy a Monroe-elv eredeti negatív oldala, amely az európai ügyektől való távoltartásra vonatkozott, időközben teljesen elavult legyen. Már pedig ezzel szemben áll Lansing és a jelenleg uralmon levő köztársasági párt véleménye, amely szerint a Monroe-elmélet negatív része is érvényben van még, legalább is oly értelemben, hogy Amerika nem köthető meg arra nézve, hogy maga határozza el esetről-esetre, milyen európai ügyekbe kíván beavatkozni.²

De elfogadhatatlan a Monroe-elv pozitív alakú megfogalmazása azért is, mert az Egyességokmány garanciája csak «a külső támadásra» szorítkozik, míg a Monroe-elv nemcsak a külső támadást, hanem az akárcsak diplomáciai

¹ V. ö. az 1899-ik választott bírósági szerződés záradékát id. *Alvarez* i. m. 180. o.: «Rien de ce qui est contenu dans cette convention ne peut être interprété de façon à obliger les États-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun État étranger.»

² *Lansing* i. m. 150. «. . . the guaranty would permit European Powers to participate, if they could not act independently, in the forcible settlement of international quarrels in the Western Hemisphere whenever there was an actual invasion of territory or violation of sovereignty, while conversely the United States would be morally, if not legally, bound to take part in coercive measures in composing European differences under similar conditions. It could be urged with much force that the Monroe Doctrine in the one case and the Washington policy of avoiding «entangling alliances» in the other would be *so affected that they would both have to be substantially abandoned or else rewritten.*

jellegű beavatkozást is kizárja. Ezen értelmezés alapján nem képzelhető el, hogy pl. az Egyességokmány 12. cikke, amely-nél fogva nemzetközi viták vagylagosan bírói fórum, vagy a népszövetségi Tanács elé terjesztendők — Amerikára nézve alkalmazást nyerhessen.

Minthogy pedig pozitív alakjában a Monroe-elmélet nemcsak az Északamerikai Egyesült-Államok, hanem az egész amerikai kontinens közös politikai irányelve — ezen értelmezése a Népszövetség szempontjából még sokkal aggályosabb, mert az összes amerikai államok részére a Népszövetségben belül, kivételes állást teremt. Teljesen figyelmen kívül hagyjuk itt az északamerikai imperialisztikus elméletet, amely ellen egyébként az amerikai kontinens többi államai, is tiltakoztak.

A Monroe-elvnek tehát bármelyik alakját tekintjük is, egyik sem illeszkedik bele teljesen a Népszövetség rendszerébe.

Súlyosbítja a nehézségeket, hogy az Egyességokmány nyitva hagyja azt a kérdést, vajjon adott esetben ki döntse el, hogy valamely kérdés a Monroe-elvvel összefügg-e. illetve, hogy ezen elvnek melyik értelmezése legyen irányadó, ı *Többségi felfogás szerint erre a Népszövetség illetékes.* (így az angol hivatalos kommentár,¹ Marshall Brown i. m. 208., Schücking—Wehberg 680. old.) Ezzel szemben v. Bülow azon körülményből, hogy az Egyességokmány a Monroe-elmélet meghatározásától eltekintett, azt a következtetést vonja le, hogy tehát Amerikának a Monroe-elmélet meghatározására teljesen szabad keze van. Jellemző különben Lodge szenátor-nak a békeszerződés szenátusi tárgyalása alkalmával javasolt azon kikötése, melynél fogva az Egyesült-Államok a Népszövetségbe való belépés esetén a 21. cikk értelmezését maguknak kifejezetten is fenntartják.

Bárki legyen is azonban illetékes a Monroe-elvvel összefüggő kérdések elbírálására, döntő a megállapítás, hogy ezen

¹ «should any dispute as to the meaning of the latter ever arise between American and European Powers, the League is there to settle it. »

elmélet egyik alakjában sem egyeztethető teljesen össze a népszövetségi kötelezettségekkel. *A Monroe-elv kikötése a Népszövetség alapvető elveinek áttörését jelenti, olyan áttörését, amely legalább is az Egyesült-Államoknak a Népszövetségen belül teljesen kivételes és különálló jogállást biztosít.*¹ Így az Egyesült-Államok, ha tagjai volnának is a Népszövetségnek, nem volnának kötelesek viszályukat a Népszövetség vizsgálata alá bocsátani. Tiltakozhatnak az amerikai kontinens ellen tervbe vett bármely gazdasági, vagy katonai szankció ellen. Minthogy pedig a Monroe-elmélet pán-amerikai változata ugyanezen kifogásokat az amerikai kontinens többi államai részére is lehetővé teszi, a Monroe-fenntartás adott esetben a Népszövetség teljes csődbejutására vezethet. Igen jogosult erre vonatkozólag Baker, Wilson életrajzírójának megjegyzése (i. m. 3. k. 171. old.)

«Ha Wilson végig kitartott volna a Népszövetségről vallott eredeti felfogása mellett, — hogy a Monroe-elv negatív oldala elévült, pozitív tartalma pedig a világarancia átfogó és hatályosabb tervezetében megvalósul — Amerikában akkor sem talált volna hevesebb ellenzésre, mint aminő tényleg bekövetkezett. De akkor legalább a visszautasítás világos helyzet alapján következett volna be, legalább is ami Amerikát illeti.

¹ *Schücking—Wehberg* i. m. 679. o. «Indern, also das Statut des Völkerbundes in Art. 21 jenen Vorbehalt zugunsten der Monroedoktrin macht, verzichtet der Völkerbund angesichts der Auslegung, die diese Lehre in der bisherigen Praxis der Politik der Vereinigten Staaten gefunden hat, auf höchst bedeutsame Zuständigkeiten bezüglich des amerikanischen Kontinents. In manchen Fällen, in denen nach dem Statut des Völkerbundes unzweifelhaft Recht und Pflicht zu einem Einschreiten für den Völkerbund gegeben sein würde, werden die Vereinigten Staaten dagegen protestieren, weil ein Eingreifen des Bundes dem politischen Programm der Monroelehre widerspräche und dabei auf den Art. 21 des Statuts hinweisen.»

U. o. 680. o. «Materiell muss man aus Art. 21 den Willen der Kontrahenten herauslesen, dass die Monroedoktrin neben dem Statut des Völkerbundes ihre Geltung behalten sollte. Und das ist und bleibt ein Zugeständnis von ungeheurer rechtlicher und politischer Bedeutung für die Zukunft des Völkerbundes.»

Csak így lehetett volna keresztülharcolni az új világrendért való küzdelmet.»

Találó szavak, amelyek Wilson többi elvszegésére is von atkozthatatók.

*

Választott bírósági és regionális megegyezések. Ha már egymagában a Monroe-elvnek a népszövetségi Egyességből való kikapcsolása is ily messzemenő következményekkel jár, még szerencsétlenebb a 21. cikk szabályozása azáltal, hogy a fenntartást nem egyedileg teszi meg, hanem a Monroe-elv beilleszthetése kedvéért azt regionális egyezménynek minősíti és ezen a címen az összes többi regionális egyezmény részére is a kivételes elbánás lehetőségét megnyitja. Ezen eljárás két szempontból is következtelen. Egyrészt, mert a Monroe-elv nem is egyezmény, hisz egyezmény különböző felek megegyezését feltételezi, már pedig a Monroe-elv soha államközötti szerződésnek tárgyát nem alkotta. (Ph. Marshall Brown, i. m. 208. old.) Másrészt pedig, mert a tényleges regionális egyezmények a Népszövetség világszervezeti jellegével ellenkeznek, annak egyetemes elgondolását lerontják.

A 21. cikk teljes szabályozása így hangzik:

«A béke fenntartását biztosító nemzetközi megegyezések, mint választottbírósi szerződések és bizonyos területekre vonatkozó megállapodások, amilyen a Monroe-elmélet, érvényességét a jelen Egyességokmány rendelkezései semmiben sem érintik.»

Ezek szerint tehát meg kell különböztetnünk a) választott-bírósi megegyezéseket; b) bizonyos területekre vonatkozó megállapodásokat. Mindkettőre nézve közös kellék, hogy a béke fenntartására szolgáljanak.

Elvi tétel, hogy a békés jelleg megítélésére mindig és kizárólag a Népszövetség illetékes. Ebben különbözik a Monroe-elv a 21. cikkben említett többi egyezménytől. A Monroe-elvre ugyanis az Egyességokmány állapítja meg mint praesumptio jurist, hogy az a béke fenntartására szolgál és ennél fogva a Népszövetségnek nincs is joga, hogy

ezen kérdés vizsgálatába bocsátkozzék. (Schücking—Wehberg, 674. old.) *Ezzel szemben minden más szerződésre nézve a Népszövetség köteles vizsgálni, vajjon azon általános kellék, hogy az illető egyezmény «a béke fenntartását biztosítja», fennáll-e.*

Ami mindenekelőtt a döntőbíróági egyezményeket illeti, azok a Népszövetség szellemével általában összeegyeztethetők, de csakis az E. O. által felállított irányelvek keretén belül, mintegy az Egyességokmány hézagainak pótlására, így pl. a Bryan-szerződésekhez hasonló döntőbíróági egyezmény köthető arra nézve, hogy felmerülő vitás ügyek a tanácsi eljárás előtt a felek által választott békéltető bizottság elé terjesztessenek.¹ Semmiesetre sem tartalmazhatnak azonban a döntőbíróági egyezmények oly rendelkezéseket, amelyek az Egyességokmányban vállalt kötelezettségeket in pejus megváltoztatják. PL. hogy a Tanács jelentésétől számított 3 hónappal előbb is lehessen háborút viselni.²

Nehezebb elbírálni a *regionális megegyezések* jogi jelentőségét. Hogy mi értendő tulajdonképpen «bizonyos területre vonatkozó megállapodás» «regional understanding» alatt, fölötte homályos. Bizonyára ide számítható a Svájc semlegeségére vonatkozó 1815-iki nemzetközi egyezmény, amelyről a versaillesi békekötési szerződés 435-ik pontja kifejezetten kimondja, hogy az a békét szolgálja. Kétségtelenül ityen a washingtoni tengeri leszerelési egyezmény is, bár betűszerinti értelemben véve, nem egy meghatározott területre, hanem a szerződő feleknek egy meghatározott csoportjára vonatkozik. Mindamellettt kellő meghatározás híján a fogalomnak ily általános alakban való meghagyása veszélyes. Ezért Kína képviselője az 1921-iki Közgyűlésen azt javasolta, hogy a

¹ *Bülow* igen fontosnak tartja az E. O. szabályozásán ütött ezen «rést» azon szempontból, hogy azáltal az államok liberális döntőbíróági egyezményekkel magukat a Tanács hatósága alól kivonhatják, és ajánlja ezen utat Németországnak. I. m. 299. o.

² Mint *Schücking—Wehberg* kifejezik, a döntőbíróági egyezmények mindig csak plusz és nem minust jelenthetnek az Egyességokmányban vállalt kötelezettségekhez viszonyítva. I. m. 673. o.

«regionális egyezmény» szó a 21. cikkből teljesen töröltessék. A javaslatot azonban elvetették.

Jellemző a visszas következményekre, amelyek a regionális egyezmény fogalmának félremagyarázásából származhatnak, Benesch azon kísérlete, hogy e cikkekre való hivatkozással a kisentente jogi megalapozását megkísérelje. Nyilván attól vezérelve, hogy a kisentente ellen a 20. cikk alapján joggal felhozható kifogásokat megelőzze, Benesch 1921-ben a Népszövetséghez azt az indítványt nyújtotta be, hogy a béke fenntartását biztosító szövetségek megkötése ne csak megengedhetőnek, hanem kifejezetten kívánatosnak nyilváníttassák. Benesch ügyesen fölvetett indítványának az amendentügyi bizottság be is ugrott és ennek alapján a 21. cikk következő kiegészítését javasolta:

«Tagállamok között az Egyességokmányból folyó kötelezettségek értelmezésére és kiegészítésére szolgáló oly meg egyezések, amelyek a békét szolgálják, a Népszövetség által nemcsak jóváhagyhatók, hanem elő is mozdíthatók és felügyelete alatt tárgyalhatók, feltéve, hogy azok az Egyességokmánnal nem állnak ellentétben.

Ezen célból az érdekelt államok külön konferenciája a Tanács vagy Közgyűlés által egybehívható.» (II. Ass. C. I. 22., 104., 141. old.)

Szerencsére az első bizottság elutasító álláspontra helyezkedett és így az amendement mindössze óhaj formáját öltötte, amelynél fogva a Közgyűlés a tagállamoknak a 21. cikk fenti értelmezését ajánlja. (L. II. Ass. Pl. S. 31.)

Ugyanezen fejlődés irányában való további kísérletet jelentettek a «traité d'assistance mutuelle» és a «genfi protokollum» által kilátásba vett regionális külön szerződések.

A regionalis egyezményeknek mindezen alakjai a Népszövetség rendszerével homlokegyenest ellenkeznek. Ha a kisentente-hoz hasonló imperialisztikus titkos szövetségek valaha is a Népszövetség szervezetében helyt találnának, a Népszövetség eszmei elgondolásának utolsó látszatát is elvesztené.

De nem is férhet ahhoz semmi kétség, hogy a 21. cikk,

amidőn bizonyos területekre vonatkozó megegyezésekről szól, semmiesetre sem a kisentente-hoz hasonló alakulatokra céloz, amelyeknek szelleme a Népszövetséggel teljesen ellentétes.

A bizonyos területre vonatkozó, béke fenntartásra irányuló megegyezés valódi példája a nyugati nagyhatalmak által a rajnai területre vonatkozólag megkötött locarnói egyezmény. A locarnói egyezmény pedig a kisentente-től lényegileg különbözik azért, hogy nem harmadik fél kizsákmányolására, illetve a zsákmány biztosítására irányuló szövetkezés politikai érdektársak között, hanem ellenkezőleg *szembenálló* érdekcsoportoknak kölcsönös engedmények alapján való kiegyeztetése. Ilyen szempontból a locarnói egyezményre teljes mértékben fennáll azon ismerv, hogy az a béke fenntartását szolgálja.

Kétségtelen, hogy locarnói szellemben és nem kisentente szellemben értelmezendő az Egyességokmány 21. cikkének a regionális megegyezésekre vonatkozó fenntartása.

X. FEJEZET.

A NÉPSZÖVETSÉG EGYESSÉG- OKMÁNYÁNAK MÓDOSÍTÁSA.

(E. O. 26. cikk.)

Irodalom. Henri Rolin: La Revision du Pacte de la Société des Nations R. G. 1921. 225. o., 1922. 171. o., 336. o.— *Paulus:* La Revision du Pacte de la Société des Nations R. G. 1923. 525. o. — Message du Conseil Fédéral Suisse concernant les amendements au Pacte 4 Janvier 1922.

A Népszövetség angol-szász elgondolásának alapvető vonása a fejlődési szükségletekhez való alkalmazkodás. A Népszövetség céljainak megvalósítása és főleg a nemzetközi viszonyok igazságosabb alakulására való hatályos befolyása az E. O. szabályozásának megfelelő továbbfejlesztése nélkül nem képzelhető el. Ezen továbbfejlesztést teszi lehetővé a 26. cikk, amely a következőképpen hangzik:

«A jelen Egyességokmányra vonatkozó módosítások akkor lépnek életbe, ha a Szövetségnek azok a tagjai, amelyeknek képviselői a Tanácsot alkotják és a Szövetség azon tagjainak többsége, amelyeknek képviselői a Közgyűlést alkotják, ezeket a módosításokat megerősítették.

Semmiféle módosítás sem kötelező a Szövetségnek olyan tagjára nézve, amely kijelenti, hogy a módosításhoz nem járul hozzá. Ebben az esetben azonban megszűnik a Szövetség tagja lenni.»

Az Egyességokmány megváltoztatásához tehát nem elég magának a Népszövetségnek ténykedése, hanem szükséges ahhoz a tagállamok megerősítése is. Eme körülmény döntő

fontosságú a Népszövetség általános jogi természetének megállapítása szempontjából. E szabályozás tanúsítja ugyanis leginkább, hogy a Népszövetség nem államfölötti alakulat. A tagállamok az E. O. módosítását nem adták ki kezükből, hanem a Népszövetségnek szigorúan szerződéses jellegéhez ragaszkodtak. Mert ha tényleg az államok felett álló új hatalom jött volna létre, akkor a további alkotmányváltozás a Népszövetség belső szabályalkotása útján, ratifikáció nélkül jöhetne létre, éppúgy mint egy szövetséges államban.

De ha alapján különbözik az E. O. módosítása a szövetséges-állami törvényhozástól, bizonyos fokig eltér a szorosán vett diplomáciai konferenciák eddigi gyakorlatától is. A diplomáciai konferencián ugyanis a megállapodások közvetlenül az egyes államok közt létesülnek, s a konferencia bármely állásfoglalása aszerint hatályos, hogy az illető állam képviselője hozzájárult és ezáltal kötelezte-e a megbízó államot vagy sem. A Közgyűlésnek a 26. cikk alapján hozott határozata azonban kollektív aktus, amely az egyes delegátusok külön tényétől független, önálló létet nyer. «A 26. cikkben szóbanforgó ratifikáció nem az egyes államok által kötött szerződés ratifikációja, hanem a Közgyűlés által hozott határozat ratifikációja». (Scialoja II. Ass. Pl. 712., 713. old.) Éppen azért itt pl. esik a szokásos különbség a ratifikálás és az egyezményhez utóbb való csatlakozás (adhesion) között, mert mihelyt a Népszövetség többsége egy javaslatot megszavazott, a határozat független létet nyer attól, hogy az egyes delegátusok rászavaztak-e vagy sem. S a határozatot utóbb ratifikálhatják azon államok is, akik a népszövetségi tárgyalásnál ellene szavaztak, vagy a szavazástól tartózkodtak, ami pl. diplomáciai konferencia esetén nem lehetséges. Ugyanezen megfontolás eldönti azon vitás kérdést is, vajjon szükséges-e, hogy a Közgyűlés határozatáról felvett jegyzőkönyvet az egyes kiküldöttek is aláírják. Minthogy a Közgyűlés határozata jogi szempontból az egyes kiküldöttek szavazatától különálló léttel bír, az a delegátusok aláírását nem igényli és elegendő, ha azt a Köz-

gyűlés elnöke és a főtitkár írják alá. (Gyakorlatban vitás. II. Ass. C. I.. 90., 93.. 166. old., Ass. PI. 712. old.)

Bár ezek szerint a 26. cikk a Népszövetség általános szervezete és jogi természetének megállapítása szempontjából elvi jelentőséggel bír, konkrét tartalmát illetőleg szabályozása meglehetősen homályos.

Nevezetesen nem említi a 26. cikk, hogy az Egyességokmány módosítását a Népszövetségnek melyik szerve és milyen módon határozza el. Ezen hézag következtében a módosítások tárgyalása alkalmával súlyos ellentétek merültek fel, amelyek hosszas vitára vezettek.

Annak ellenére ugyanis, hogy a 26. cikk egész szelleméből teljesen világos, hogy az Egyességokmány továbbfejlesztése nincs kötve egyhangúsághoz, egyesek azon körülményből, hogy a szöveg csak ratifikációt és nem szavazást említ, azon következtetést vonták le, hogy a szótöbbség csak a ratifikálásra vonatkozik, a szavazáshoz azonban követelmény az egyhangúság. Ezen szűkkeblű felfogás képviselői, Franciaország és Románia azzal érvelnek, hogy miután az Egyességokmány 5. cikke ellentétes rendelkezés híján («sauf disposition expressement contraire») minden határozathoz egyhangúságot kíván meg, ezen általános szabály érvényes az Egyességokmány módosítására is, minthogy a 26. cikk a szavazásra vonatkozólag kifejezetten ellentétes rendelkezést nem tartalmaz.

Ezen felfogás azonban teljesen tarthatatlan. Kétségtelen ugyanis, hogy az Egyességokmány szerzői az Egyességokmány megváltoztatásának könnyen keresztülvihető és hajlékony szabályozását célozták.¹ Hogy a 26. cikk a szavazás mellőzésével csak a megerősítésről tesz említést, az csak úgy érthető, hogy az Egyességokmány szerzői a ratifikációhoz képest a

¹ It is the facility of amendment ensured by this article, which make the constitution of the League flexible and elastic, and go far to compensate for the commissions and defects from which no instrument can be free that represents the fusion of so many and various currents of thought and interest. Angol hivatalos kommentár. *Pollock* i. m. 238. o.

szavazást csak alárendelt jelentőségű ténynek tekintették és azért a szavazás arányának külön megjelölését a ratifikáció mellett szükségesnek sem tartották. Így értelmezte ezen rendelkezést Scialoja, midőn kifejtette, hogy az Egyességokmány módosítására vonatkozó Közgyűlési határozatok nem is szoros értelemben vett «rezolúciók», mert a tagokat nem kötik meg és hatályukat az államok ratifikációja által nyerik. A Közgyűlés amendement-határozatai tulajdonkép csak a ratifikációt megelőző *előzetes megbeszélések* (deliberation) jellegével bírnak. (II. Ass. C. I. 59. old.) Hogyha viszont azon álláspontra helyezkedünk, mint Struycken (u. o. 48. old.), hogy a Közgyűlés elhatározása a ratifikációval együtt lényegi eleme az Egyességokmány módosításának, ezen felfogásból, mint Schücking—Wehberg szellemesen megjegyzi, a többségi szavazás elve még inkább következik. Mert ha a Közgyűlési szavazás a ratifikációnak lényegi eleme, akkor reá vonatkozólag sem állhat fenn más szabály, mint a ratifikációra.

De egészen világosan kitűnik fenti értelmezés helyessége az Egyességokmány létrejöttét megelőző tanácskozásokból is. Az első népszövetségi tervezet ugyanis az Egyességokmány módosítását háromnegyed szótöbbséghez kötötte. A semleges államok konferenciáján azonban Norvégia azt indítványozta, hogy az Egyességokmány módosítása megkönnyíttessék és ezen célból úgy a Tanácsban, mint pedig a Közgyűlésen a tagok egyszerű szótöbbsége elegendő legyen. Norvégia tehát egészen világosan a háromnegyed arányt nemcsak a ratifikálásra, hanem a népszövetségi tárgyalásokra is értelmezte, és ezen értelmezését a békekonferencia nemcsak hogy tévesnek nem nyilvánította, hanem Wilson — amidőn utóbb a norvég javaslatához hozzájárult és az eredetileg tervezett háromnegyed többséget egyszerű szótöbbségre változtatta — 1919 április 28-iki beszédében úgy nyilatkozott, hogy: «a 26. cikk lehetségessé teszi az Egyességokmány megváltoztatását a Közgyűlést alkotó államok többsége által az eddig kontemplált háromnegyed többség helyett. Ezzel szemben

a Tanácsban való szavazás módja e kérdésben nem változott». Wilson kijelentésének, ha nem a fenti magyarázatot fogadjuk el, semmi értelme nem volna.¹

Minden alapot nélkülöz végül azon érv is, amelyet Negulescu (Románia) sorakoztatott fel az egyhangúság mellett, t. i., hogy a módosító javaslatoknak többségi szavazattal való kimondása a Super-state fogalmához vezetne. A nemzeti szuverenitás ugyanis elvileg teljesen meg van őrizve azáltal, hogy a Népszövetség minden tagjának szabadságában áll a reformot elutasítani és a Népszövetségből kilépni. (Fernandez.)

A többségi elv a Közgyűlés tárgyalásain végül is utat tört magának és annak jövőben való kimondására hajlandónak mutatkoztak azok is, akik egyébként de lege lata a 26. cikk szűkkeblű értelmezéséhez ragaszkodtak. Franciaország akadékoskodó magatartása azonban mégis sikerrel járt annyiban, hogy a jövőben szükséges szótöbbség gyanánt *háromnegyed* többségben történt megállapodás — holott az Egyességokmány világos rendelkezése csak *egyszerű* többséget írt elő. Ez is tehát az Egyességokmány eredetileg liberálisabb szellemének egyik francia megnyirbálása.

Hogy a 26. cikk ezen új megegyezéssel értelmezése az Egyességokmányba érvényesen beilleszthető legyen, az első módosítás kimondására oly jogi formát kellett találni, hogy azok is, akik a 26. cikk eredeti szövegezésében az egyhangúság követelményét fennforogni látták, a fenti szótöbbséggel hozott módosítások érvényét utóbb kétségbe ne vonhassák.

Megoldásul Balfour azt javasolta, hogy mivel az Egyesség-

¹ A tudományos irodalom, úgyszólván kivétel nélkül a fenti teljesen észszerű értelmezés mellett foglal állást. Így *Pollock* i. m. 189. o., *Schücking—Wehberg* 777, *Bülow* 523, *Scelle* 264, *Larnaude* 63. Ellentétes állásponton csakis Franciaország és a kisenként hivatalos népszövetségi képviselői: *Noblemaire* (C. I. 49. o.), *Negulescu* (C. I. 44—46—51. Ass. Pl. 677.), *Spalajkovic* (Szerbia) C. I. 59, 65; továbbá a hollandus *Struycke*».

okmány a vonatkozó eljárást nem szabályozza, ennél fogva módosítás nemcsak a Közgyűlés, hanem a Tanács által is érvényesen elhatározható. Kétségek elkerülése végett tehát terjesszen a Közgyűlés minden amendement-javaslatot óhaj («voeu») alakjában a Tanács elé. Az egyes kormányokhoz pedig a Tanács fogja továbbítani a javaslatot egyhangú határozattal, miután a Tanács egyhangúsága könnyebben elérhető és a módosítás életbelépésének amúgy is előfeltétele.

Balfour javaslata ellen Scialoja és Rolin a leghatározottabban tiltakoztak, rámutatva arra, hogy ezáltal a döntés a Közgyűléstől a Tanács kezébe menne át és a Tanács oly hatáskörhöz jutna, amelyet az Egyességokmány kifejezetten nem ruházott rá. Felszólalásuk annál alaposabb, mert egészen kétségtelen, hogy az Egyességokmány módosítása oly nagy horderejű s minden tagállamot közvetlenül érdeklő ténykedés, hogy teljesen ellenkeznek a Népszövetség általános elgondolásával, ha azt nem az összes államokat képviselő Közgyűlés határozná el.

Scialoja felszólalása véglegesen tisztázta *azon alapelvet* — amely ellen azóta többé kétség nem is merült fel — *hogy az Egyességokmány módosítása a Közgyűlés kizárólagos jogkörét kell, hogy alkossa.*

A további tárgyalások folyamán Struycken javaslatát fogadták el, hogy valamennyi jövődöbéli módosítás háromnegyed szótöbbséggel hozassék meg, a legelső amendement pedig, amely a háromnegyed arány érvényét kimondja, egyhangúan határozottassék el. A többi módosítás csak akkor lép érvénybe, amikor az amendement I. már ratifikálást nyert. Ezen javaslat alapján a II. Közgyűlés a 26-ik cikk következő módosítását határozta el:

«A jelen Egyességokmányra vonatkozó módosítások, amelyeknek szövegét a Közgyűlés az ülésen képviselt valamennyi Tanácstag szavazatát beleértve, háromnegyed szótöbbséggel elhatározta, érvénybelépnek, mihelyt a Népszövetség azon tagjai, amelyeknek képviselői a szavazás alkalmával a Tanácsot alkották és azoknak többsége, amelyek-

nek képviselői a Közgyűlést alkotják, a módosításokat meg-erősítették»¹.

Annak külön kifejezése, hogy a Tanácsra nézve a szavazás idején tagsági joggal bíró tagok egyhangúsága döntő, annál fogva volt szükséges, mivel több évig elhúzódó ratifikálás esetén a Tanács összetétele időközben megváltozik. A szavazás a Közgyűléssel együttes ülésben történik, éppen úgy, mint a 15. cikk 10. bekezdésének (nemzetközi viszályok közvetítése) esetében. Ellentétben azonban utóbbival, a 26. cikk alapján való szavazásnál a Tanácsban képviselt államok szavazatai beleszámítanak a Közgyűlés többségébe, a 15. cikk esetében azonban nem.

Elegendő, ha a Közgyűlésen jelenlevő Tanácstagok egyike sem szavaz a javaslat ellen — szavazattól való tartozkodás lehetséges.

A 26. cikk értelmezésére elhatározott IL amendement az első bekezdés mögé a következő pótlást iktatja be:

«Amennyiben a Közgyűlés határozatától számított 22 hónapon belül a szükséges ratifikációk száma nem gyűl össze, az amendement-javaslat hatálytalan».² A 22 hónapi határidő azt célozza, hogy még az illető őszi tanácsülés előtt meg lehessen állapítani a szükséges ratifikációk beérkezését, nemleges esetben pedig alkalma legyen a Közgyűlésnek az illető kormányokat megsürgetni, vagy esetleg új javaslatot kidolgozni. (II. Ass. C. I. 162. old.)

Az Egyességokmány eredeti fogalmazásának további hézaga, hogy nem állapít meg záros határidőt a módosításhoz

¹ «Les amendements au présent Pacte dont le texte aura été voté par l'Assemblée à la majorité des trois quarts, parmi lesquels doivent figurer les voix de tous les Membres du Conseil représentés à la réunion entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les représentants composaient le Conseil, lors du vote, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.»

² «Si, dans les vingt-deux mois qui suivent le vote de l'Assemblée le nombre de ratifications requis n'a pas été réuni, la résolution d'amendement reste sans effet.»

nem csatlakozó tagállamok nyilatkozattételére. A jogbiztonság követelményének tesz eleget a III. amendement, amikor kimondja, hogy:

«A vezértitkár értesíti a tagállamokat az Egyesség-módosítások érvénybelépése felől. Minden tagállamnak, amely ezen időpontig a módosítást nem ratifikálta, szabadságában áll egy éven belül közölni a vezértitkárval a módosítás elutasítását.¹ Ez esetben megszűnik a Népszövetség tagja lenni.»

Az elutasításnak azért kell kifejezett nyilatkozattal történnie, mert a ratifikálás megtagadása esetén elesik az E. O. 1. cikk 3. bekezdésének azon szabályozása, amely az önkéntes kilépést 2 évi felmondáshoz és azon feltételhez köti, hogy az illető tagállam «minden nemzetközi kötelezettségének eleget tett» legyen. A nem nyilatkozás az amendement elfogadásával egyenlő és azt kötelezővé teszi azon államokra is, amelyek a módosítást nem ratifikálták, ha egyszer a kellőszámu ratifikáció összegyűlt.

A II. Közgyűlés fent ismertetett módosításai mindeideig nem léptek életbe, annak ellenére, hogy már a harmadik és negyedik Közgyűlés is Balfour indítványára egyhangú határozatban megsürgették a megerősítést. (III. Ass. 350. old.) A sürgetést azóta megismételték, azonban eredménytelenül. Az érvénybelépés akadálya, hogy az egyik Tanácsban képviselt állam, Spanyolország, a 26. cikk amendement-ját — az E. O. több más amendement-jávai 7 évig nem ratifikálta. A Németország felvétele alatt lejátszódott események megmutatták, hogy Spanyolország kicsinyes akadékoskodásával az állandó Tanácsi tagságot akarta kierőszakolni. Távolléte tehát a Népszövetség munkaképességére nem nagy veszteség. Újból megnyilvánult azonban a spanyol kormány eljárásában a Népszövetség szervezetének azon alapvető

¹ «Le Secrétaire général informe les Membres de l'entrée en vigueur d'un amendement. Tout Membre de la Société qui n'a pas à ce moment ratifié l'amendement est libre de notifier dans l'année au Secrétaire général son refus de l'accepter. Il cesse en ce cas, de faire partie de la Société.»

fogyatkozása, amelynél fogva a Tanács egyetlen tagjának szabotáló magatartása a Népszövetség egész működését megakaszthatja.

A fenti I. amendement — amennyiben érvényre emelkedik — visszaható erővel bír. Hatályba lépésének pillanatától kezdve a Népszövetség előző ülésein háromnegyed szótöbbséggel hozott valamennyi módosítás teljes érvényűvé válik. A 26. cikk I. módosítása ugyanis tulajdonképpen nem más, mint ezen cikk hiteles interpretációja — s mint ilyennek a bizonytalan jogi helyzetet visszamenőleg is rendeznie kell.

Kérdés, vajjon a II. amendement, — amelynél fogva ha valamely módosítást 22 hónapon belül nem ratifikálnak, hatályát veszti — nem rontja-e le a többi amendement érvényét, minthogy azok meghozatala óta már több idő eltelt. Scialoja azt vitatja, hogy a 22 hónapi határidő csak akkor kezd folyni, amikor az amendement II. már érvénybe lépett. (IV. Ass. C. I. 29. old.) Ez ellen szól azonban, mint Alvarez kifejtette, az amendement II. szószerinti szövegezése, amely szerint a 22 hónap ezen amendement meghozatalától kezdődik. (Hasonlóan Rolin.) Utóbbi álláspont a helyes, éppen azért kívánatos volna, hogy a II. amendement csak akkor ratifikál tassék, amikor a többi módosítás már életbe lépett, úgy, hogy annak hatálya csakis a jövőben meghozandó módosításokra terjedjen ki.

XI.
FEJEZET.

A NEMZETI KISEBBSÉGIEK VÉDELME.

Irodalom. Marc Vichniac: La Protection des Droits des Minorités dans les traités internationaux de 1919—1920, Paris, 1920. — *Jacques Fouques Dupare:* La Protection des minorités des races de langue et de religion, Paris, 1922. — *Jean Juden Brun:* Le problème des minorités devant le Droit international, Paris, 1923. — *Th. Ruyssen:* Les minorités nationales de l'Europe, Paris, 1923. — *Noel Buxton & Cornwill Ewans:* Oppressed peoples and the League of Nations. — *T^othrop Stoddard:* Racial realities in Europe, New-York, 1924. — *Dr. Leo Epstein:* Der nationale Minderheitenschutz als internationale Rechtsproblem, Berlin, 1922. (Tiedje-féle gyűjtemény.) *Dr. H. Rauchberg:* Der internationale Schutz der nationalen Minderheiten, Prager Jur. Zeitschrift. 1922. Nr. 7. — *Dr. Arthur Balogh:* Les droits des minorités et la Défense de ces droits en Roumaine, Revue de droit Internationale, de sciences diplomatiques, politiques et sociales Nr. 3. Genève, 1925. — *Helmer Bostiiig:* Protection of Minorities by the League of Nations A. J. J. L. 1923 okt. — *Báró Wlassics Gyula:* Le droit matériel et formel de la protection des minorités, Revue de Hongrie 1922 december 15 és egyéb időszaki fejtegetései a Kelet Népe, Revue de Hongrie és Külügyi Szemle hasábjain.¹ — *Magvary:* Règlement de procédure relative à la protection des minorités. Projet présenté à l'Union Internationale des Associations pour la S. d. N. Budapest, 1923. Projet révisé 1925. — *Baranyai Zoltán:* A kisebbségi jogok védelme, Budapest, 1922. — U. a.: A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve, Berlin, 1925.

A békeszerződések szülte általános európai viszonyoknál fogva a Népszövetség egyik legfontosabb feladatát alkotja a nemzeti kisebbségek védelme.

¹ *Báró Wlassics Gyulának* a kisebbségek védelmét tárgyaló gazdag munkásságából kiemeljük: Von Weltrecht der Minoritäten. Kelet Népe, 1922 január 12. Der gesetzliche Schutz der Minoritätenrechte. Kelet Népe, 1922 február 11. Der Minoritäten schütz und die

A Népszövetség eszmei előzményeinek tárgyalásánál már rámutattunk arra, hogy a kisebbségek nemzetközi jogállásának elismerése a Népszövetség alapját alkotó eszmékkel a legszorosabban összefügg. Wilson szerint az úgynevezett új világrend célja a kis és nagy nemzetek szabadsága, azon elv, hogy sértetlen védelem biztosítsák mindazon népek létezését, vallását, szociális és gazdasági fejlődését részére, amelyek a sajátjukkal ellenkező hitet és politikai célokat valló államok uralma alatt állottak.¹ Ezen elvből szükségkép következik nemcsak az államalkotó nemzetek, de az állami önállósághoz nem jutott, fejlődésben levő nemzeti csoportok bizonyos közületi jogainak elismerése is. Az autonómia — mondja Smuts — nem más, mint az önrendelkezés elve a teljes önállóságra nem jutott népekre alkalmazva.²

Ha a Népszövetség szerzői a fejlődésben levő jövődöbéli nemzetiségi alakulatokra nézve ilyen álláspontot foglaltak el, annál inkább következik azon nemzeti csoportoknak erkölcsi és jogi elismerése, amelyeket a békeszerződések erőszakos rendelkezései saját nemzeteiktől elszakítottak. Mint báró Wlassics mondja egyik tanulmányában: «Ha a nép nemzeti egységének és sajátosságának oly hatalmas értéket tulajdonított a XIX. század óta a politikai világnézet, hogy a nemzeti elv jelszavával évezredek államokat bontott széjjel és új államokat alkotott, akkor ennek az elvnek következményeit minden új államalakulásnál, melyben több nemzetiség él, is le kell vonni».

A fenti összefüggések kényszerítő ereje indította a győztes főhatalmakat arra, hogy a békeszerződés által teremtett, illetve újjáalakított államokat a kisebbségek nemzetközi jogállásának elismerésére kötelezzék és ezen nemzetközi szerződések betartását a Népszövetség védelme

Rechtswissenschaft. Kelet Népe, 1922 március 16. Un succès de la minorité devant la Cour internationale à la Haye. Kelet Népe, 1923. november. A Nemzetek Szövetsége és Magyarország. Kelet Népe. 1925 május—június.

¹ *Wilson* 1917 január 22-iki beszéde.

² *Smuts* i. m. 28. oldal.: «The principle of autonomy which is the principle of nationality extended to peoples not yet capable of complete independent statehood.»

alá helyezték. A nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása ugyan nem az Egységokmányban, hanem a nagyhatalmak és a velük szerződő államok között kötött külön szerződésekben lett szabályozva. A kisebbségi kérdés azonban mégis szervesen összefügg a Népszövetség feladatkörével, egyrészt a fentjelzett általános elgondolásoknál fogva, minthogy a Népszövetség ugyanazon eszmék nemzetközi elismerésén alapszik, amelyek a kisebbségi védelemnek is alapját alkotják, másrészt, minthogy a kisebbségi szerződések a Népszövetség védelme alá helyezettettek és így a népszövetségi jogrendszernek integráns alkatrészeivé váltak.¹ Éppen azért a kisebbségek jogvédelmét az Egységokmányból folyó egyéb feladatok mellett mint a Népszövetség alapvető politikai feladatát tárgyaljuk.

Mindenekelőtt a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározása igényel tisztázást. Ennek megállapítása után külön vizsgálat alá vonjuk a kisebbségi jogvédelemnek anyagi majd alaki (eljárási) szabályozását.

A nemzeti kisebbség szó nyelvtani értelemben jelenti az államtöbbségtől eltérő nemzeti sajátossággal bíró népközösséget.² Miként maga a nemzet fogalmi mibenléte is különböző elemekből tevődik össze, amelyeknek a faji, vallási és nyelvi összetartozáson kívül a közös múlt emléke és közös jövő akarása, egyszóval a közös nemzeti öntudat a közös nemzeti ideál a lényegi ismérve, úgy a kisebbségnek a nemzetközösségtől eltérő külön sajátossága is ezen alkotóelemek mindegyikére vonatkozhatik. A nyelv, vallás terén való különállás nem jelenti feltétlenül a külön nemzeti

¹ *Fouques Duparc* i. m. 192. o.: «Les clauses de minorités de 1919—1920, se rattachent par leur principe à l'existence même de la Société des Nations, comme elles en dépendent dans leur application.»

² *Lucien Brun* i. m. 93. o.: «Le terme de minorités, ne doit pas être pris en un sens absolu et arithmétique. Dans le langage moderne, il suppose des groupes séparés de la nation gouvernante par une dissemblance de langue, de religion ou par d'autres facteurs agissant ensemble ou isolément, tels que la race, le souvenir d'anciennes luttes ou la contradiction des intérêts présents.»

alanyiságot, ez csak akkor áll elő, amikor a fentiekhez önálló nemzeti öntudat is hozzájárul. A történelmi fejlődés folyamán az önálló nemzetiség ismervének megvalósulása fokozatos fejlődést mutat és a háborúelőtti elméleti irodalomban hosszas viták folytak arról, hogy az államtöbbségtől eltérő homogénitású népcsoportok mikor tekinthetők nemzetiségnek és mikor éri el ezen nemzetiség az erkölcsi öntudat és összetartozás oly fokát, amelynél fogva nemzeti autonómiára, illetve az önrendelkezési elv alapján független államiságra igényt tarthat.

A békeszerződések által alakult kisebbségekre a fenti vitás kérdések nem merülhetnek fel. Az új európai államokban található kisebbségek legnagyobbbrészt nem a fejlődés alacsonyabb fokán álló, nemzeti létre meg nem érett népalakulatok, hanem valóságos nemzeteknek saját államalkotásukból kiszakított részei.

Ezen kollektivitások a nemzeti öntudatnak éppoly fokával, a nemzeti ideáloknak éppoly teljességével bírnak, mint akár a többségi államnemzet, nemzeti öntudatuk, nemzeti ideáljuk azonban attól különböző s az illető államon belül, az államnemzettel szemben kisebbséget alkot. A politikai fejlődés ezen fokán a teljes autonómia az a követelmény, amelyet a nemzeti elv következetes alkalmazása megkövetel, ha már a nemzeti önrendelkezés teljes megvalósulásának a hatalmi politika útját állja.

A békeszerződések szerzői a jelenlegi nemzeti kisebbségek ezen tényleges adottságából folyó követelményeiket nem vonják le. A kisebbségi szerződések mindenütt csak faji, vallási és nyelvi kisebbségekről beszélnek, kerülnek azonban a nemzeti kisebbség megjelölést. A párisi szerződések ezen szövegezése a tényleges helyzeten nem változtat. Jogi szempontból azonban megállapítandó, hogy az ú. n. kisebbségi szerződések a nemzeti kisebbségek fogalmának csak bizonyos megnyilvánulását, nevezetesen faji, nyelvi és vallási vonatkozásait részesítik jogi védelemben.

Nemzeti kisebbségek alatt ezek alapján tételes jogi szempontból az államnemzettől eltérő, külön nemzetideállal bíró azon

közösségeket értjük, amelyeknek etnikai, vallási és nyelvi ön-állóságát a Népszövetség védelme alatt álló nemzetközi szerződések szabályozzák.

A kisebbségi jogoknak nemzetközi szerződések által való biztosításával a westfáliai béke óta a történelemben ismételen találkozunk. Ezen védelem kezdetben úgy jelentkezik, mint a területi fennhatóság változásával kapcsolatban kikötött *területi szolgálat*.¹ Később a kisebbségek védelme általános emberi jogokból folyó *elvi követelménykép* jelentkezik, amelyet minden államnak, midőn az európai hatalmak közösségébe lép, el kell ismerni.² Így kötelezte a berlini szerződés (1878) az újonnan alakuló balkáni államokat bizonyos kisebbségi kötelezettségek elismerésére, amely kötelezettségek betartása a nagyhatalmak garanciája alatt állott.

A kisebbségi védelem háborúelőtti szabályozásának általános alapvonása azonban, hogy az csakis a kisebbséghez tartozó állampolgárok *egyéni* jogait biztosította.³ A felekezeti vagy nemzeti kisebbség maga nem bírt jogalanyisággal, csakis az egyének. A kisebbségi kérdés Bluntschli szavai szerint a közjog, de nem a nemzetközi jog keretébe tartozott.

*A háborúutáni jogfejlődés alapvető újítása, hogy a kisebbségi szerződések a kisebbségeknek nemcsak egyéni, hanem bizonyos kollektív jogokat is biztosítanak.*⁴ A kisebbségek védelme

¹ *Fouques Duparc* i. m. 191. o.: «Dans toute cette phase de leur développement, les clauses de minorités sont strictement territoriales. Assez exactement, on pourrait les définir: des servitudes grevant certains territoires à l'occasion du changement de leur statut politique.»

² *Fouques Duparc* i. m. 191. old.

³ *Marc Vichniac* i. m. 14. old.: «Ils ont défendu la liberté individuelle de personnes prises à part, non organisées en collectivités.»

⁴ *Fauchille*. Traité I. p. 1. 805. old.: «Ce n'est plus uniquement, comme auparavant, les individus considérées isolément qu'on décide à protéger, c'est dans une certaine mesure aux *minorités envisagées en tant qu'entités collectives* qu'on attribue des droits. *On formule ainsi à la première fois les droits des minorités comme telles, comme unités organisées.* On ne se borne plus à considérer que les droits des minorités sont individuels, on envisage la minorité dans son ensemble en lui reconnaissant en quelque sort un droit d'organisation ou d'autonomie.»

pedig nemzetközi kérdés lesz a Népszövetség garanciája alatt. A nemzeti kisebbségek ezáltal nemzetközi jogálláshoz jutnak. Létezésüket és létezésükből folyó alapjogaikat a nemzetközi jog elismeri és biztosítja.¹ A kisebbségi jog elhagyja a belső törvényhozás terét és a nemzetközi jog részévé válik.

A kisebbségek nemzetközi jogállásának elismerése és jogaiknak a Népszövetség védelme alá helyezése a legfontosabb haladás, amely a párisi békeszerződésekben nemzetközi jogi szempontból megvalósult, legfontosabb elvi jelentőségű ténye a háborúutáni jogfejlődésnek.²

E fejlődés azonban a párisi szerződésekben utolsó állomását még nem érte el. A nemzeti kisebbségek mint ilyenek, ugyan kollektív jogokat nyertek, ezen jogaik érvényesítésére azonban cselekvőleg nem léphetnek fel. A Népszövetség közbelépését a kisebbségek védelmére csakis a Tanácsban képviselt államok indíthatják meg és vehetik igénybe. A kisebbségek tehát teljes személyiséggel még nem bírnak, a nemzetközi jognak *nem teljes jogú alanyai, hanem csak passzív alanyai?* Lényegüknél, létezésüknél fogva erkölcsi személyek, melyeknek jogi személyiséggel, aktív jogalanyisággal való felruházása a jövő fejlődés követelménye.⁴

¹ *Vichniac* i. m. 2. old.: «Pour la première fois dans l'histoire en effet, sont appelées à une existence juridique indépendante des minorités comme telles, comme unités organisées auxquelles sont reconnus désormais, dans l'ordre international, des droits déterminés.»

² *Epstein* i. m. 17. old.: «In der Tatsache, dass das Minderheitsproblem aus einem innerstaatlichen ein zwischenstaatliches geworden ist, erblicke ich die Bedeutung der neuen Regelung, während ich den einzelnen erwähnten positiven Bestimmungen fast jeden praktischen Wert abspreche.»

³ Egyezően *Schucking—Wehberg*.

⁴ *Luden Brun* i. m. 108. old.: «. . . sous l'empire de ce besoin de conformer l'ordre nouveau à l'ordre naturel du monde, la personnalité morale des minorités va s'imposer comme s'imposèrent le droits humains individuels. Les traités de 1919—1920, contraints de refuser l'indépendance à ces groupements, devront reconnaître cependant une très large capacité à certain d'entre eux et, même à ceux qui la recevront plus limitée ils accorderont ainsi une certaine personnalité.»

Bármily álláspontot foglaljon is el az elmélet a kisebbségek jogalanyiségának ezidőszerint még vitás kérdésében,¹ tény, hogy a kisebbségeknek a nemzetközi szerződésekben megállapított jogai a kisebbségek létezéséből folyó oly kollektív alapjogok, amelyek ezentúl a nemzeti kisebbség fogalmától elválaszthatatlanok.² E jogok az állammal szemben nincsenek olyan viszonylatban, mint aminő az állami szuverenitás és az alattvalók jogai között fennáll, hanem *a kisebbségek kollektív joga az államszervezet szuverén jogai mellé rendelt, azzal egyenlő elvi erejű jog,*³ amely az államok nemzetközi szuverenitását éppúgy korlátozza, mint az

¹ *De Lapradelle* szerint a kisebbségek a nemzetközi jognak valóságos új alanyai, nemzetközi jogi személyek. Lásd *Fouques Duparc* munkájához írt előszavában, 3. old.: «Dans le droit des gens, une nouvelle personne juridique, la minorité nationale est née.» *Lucien Brun* szerint a kisebbségek erkölcsi és jogi személyiségek, de még nem politikai személyiségek. I. m. 106. old.: «Les minorités possèdent donc la personnalité de fait dès lors qu'elles forment un groupement assez vaste pour avoir un intérêt propre. Mais cette personnalité morale n'est point encore reconnue du législateur. Nous verrons bientôt dans quelle mesure il tend à la sanctionner; signalons seulement pour l'heure qu'elle est déjà une personnalité juridique.»

A fent kifejtett gondolatmenettel ellentétes álláspontot képvisel *Balogh Arthur* i. m. 163. old.: Szerinte a kisebbségi jogok ma is csak egyéni jogoknak tekinthetők, a kisebbség mint kollektivitás elismerve nincs és jogai teljesen a belső államjog terén mozognak. *Balogh* felfogását, amely a kisebbségek nemzetközi jogállásának lényegét kellően nem ismeri fel, semmiképp sem oszthatjuk. Ha igaza is volna *Balogh*nak annyiban, hogy a tételes szabályozás a kisebbségi elv eszmei elgondolásából adódó összes következtetéseket nem vonja le, a kisebbségek nemzetközi jogállásának elismerése a háború utáni nemzetközi fejlődésnek egyik sarkalatos alapelve, amelyhez éppen a magyar kisebbségeknek feltétlen ragaszkodniuk kell.

² *Lucien Brun* i. m. 94. old.: «D'ailleurs qu'une minorité soit seulement de langue, ou de religion qu'elle ait été jadis nation indépendante, ou soit près de le devenir, elle garde le droit au maintien de sa vitalité: libre usage et libre enseignement de la langue, libre exercice du culte et respect de la hiérarchie religieuse, maintien de l'esprit national et de la conscience collective.»

³ U. a. i. m. 96. old.: «Le conflit qui s'élevé entre État et minorités, luttant chacun pour le maintien de leur unité, n'apparaît donc

egyéni, általános emberi szabadságjogok a belső szuverenitás fogalmát.)

A nemzeti kisebbség eszméje és az állami szuverenitás eszméje ennél fogva lényegileg ellentétes elvet képviselnek. Az ellentét a nemzeti kisebbség fogalmi mivoltában gyökerezik, amelynek ismertető eleme az államnemzettől különböző nemzeti ideál és nemzeti öntudat.² Ezen ellentét a politikai fejlődés folyamán vezethet kölcsönös kiegyenlítéshez, az államtöbbségi és a kisebbségi nemzetideál teljesen egyenjogú összeegyeztetése által, amint azt Svájcban látjuk. De vezethet nyílt harchoz is, amelynek végeredménye az egyik vagy másik fél győzelméhez képest vagy a kisebbségek teljes kiválása (szecesszió), vagy felszívódása az államtöbbségbe (asszimiláció). Hogy a jelen európai fejlődésben melyik irányzat fog felülkerekedni, a jövő kérdése.

A kisebbségi kérdésnek egy közbeeső megoldását kísérli meg a békekonferencia szabályozása. Ezen megoldás a kisebbségi nemzeti eszmének és az állam nemzeti eszméjének a Népszövetségen keresztül való összeegyeztetése.³ Lássuk, miként valósul meg ezen gondolat a kisebbségi jog anyagi és alaki szabályozásában.

plus comme un conflit entre une personne souveraine et un sujet subordonné a priori dans tous ses droits, mais entre personnes revêtues l'une et l'autre de droits intangibles, circonscrits assurément par les exigences de l'ordre public, mais par celles-là seulement.»

¹ *Lapradelle* \. m.: *En droit interne, la souveraineté de la nation était, jusqu'alors limitée par le droit individuel du citoyen. En droit international, elle est désormais limitée par le droit collectif des nationalités.*»

² *Lucien Brun* i. m. 92—93. old.: «La résistance à l'assimilation, caractéristique de la minorité. Personne distincte de la nation à qui appartient le pouvoir politique, puisque dotée d'un esprit et d'une âme propres.»

«Il se forme alors une nation au sein de l'État: tel est le cas, semble-t-il, que visent les nouveaux traités par le terme ambigu de minorité ethnique.» (n. o.)

³ *Th. Buyssen* i. m. 370. old.: «En un mot l'autonomie dans la Société des Nations, tel nous paraît être le destin probable et en tout cas, le moins périlleux des nationalités encore soumises à un joug étranger.»

1. §. A kisebbségi jogvédelem anyagi szabályozása.

A kisebbségek nemzetközi jogállásának szabályozása azon szerződésekben van lefektetve, amelyeket a győztes főhatalmak a békekonferencián képviselt egyes államokkal kötöttek, amelyek a békeszerződések révén kisebbségi lakossághoz jutottak. Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak — a versaillesi szerződés kivételével — a legyőzött államokkal kötött békeszerződések. A vonatkozó szerződések, amelyeket közös névvel kisebbségi szerződéseknek nevezhetünk, a következők:

1. Lengyelországgal kötött szerződés 1—11. cikkei. (Versailles, 1919 június 28.)
2. Csehszlovák állammal kötött szerződés. I—II. fejezete. (Saint-Germain-en-Laye, 1919 szeptember 10.)
3. Szerb-Horvát-Szlovén állammal kötött szerződés 1—10. cikkei. (Saint-Germain-en-Laye, 1920 szeptember 10.)
4. Romániával kötött szerződés 1—11. cikkei. (Párizs, 1919 december 9.)
5. Görögországgal kötött szerződés 1—15. cikkei. (Sèvres, 1920 augusztus 10.)
6. Magyar békeszerződés 54—60. cikkei. (Trianon, 1920 június 4.)
7. Osztrák békeszerződés 62—69. cikkei. (Saint-Germain-en-Laye, 1919 szeptember 10.)
8. Bulgár békeszerződés 49—57. cikkei. (Neuilly, 1919 november 27.)
9. Török békeszerződés, 37—43. cikkei. (Lausanne-i 1923 július 24.)

Németországra kisebbségvédelmi kötelezettségeket a versaillesi szerződésben nem róttak. Franciaország és Olaszország ugyanis a Németországtól elszakított nagyszámú kisebbségek szemponjából kötelezettséget vállalni nem akartak és ennél fogva az egyenlőtlen elbánás elkerülése végett

Németországra sem kényszerítettek hasonló kötelezettségeket.

A fenti kilenc szerződés nagyjában azonos fogalmazásban sorolja fel azon jogokat, amelyeknek elismerése a szerződő államokra kötelező. Ezen jogok egy része általános emberi szabadságjog, amely az összes állampolgárt egyformán megilleti, tehát nem tekinthető szoros értelemben vett kisebbségi jognak. Ezen jogok:

a) az élet és szabadság védelme (román kisebbs. sz. 2. cikk, 1. bek.),

b) a lelkiismereti szabadság elve (2. cikk, 2. bek.),

c) a polgári és politikai jogegyenlőség elve (8. cikk).¹
Ezen jogok biztosítása annyira magától értetődő, hogy azoknak külön kikötése anakronizmusnak tetszik.

A kisebbségi szerződések második része az állampolgárság szabályozásával foglalkozik. (Opció joga.) Ezen rendelkezések nem tartoznak a szoros értelemben vett kisebbségi jog keretébe, mert hiszen adott esetben az opció gyakorlása által az illetők megszűnnek kisebbségi állampolgárok lenni. Az opció vagy a lakóhely szerint igazodik (szerb és cseh-szlovák szerződések), vagy az illetőség szerint (román szerződés) és jelentősége abban áll, hogy ezáltal az átcsatolt területek kisebbségi lakosainak egy egyszeri votum biztosítatik, amelynek gyakorlása által magukat az új állam köteleléből egyénileg kivonhatják.

A kisebbségi szerződések hátralevő része foglalja magában a tulajdonképpeni kisebbségi jogot, azaz azon alapjogokat, amelyek a kisebbségeket sajátos faji, felekezeti vagy nyelvi mivoltuknál fogva illetik meg. A kisebbségek alapjogai két főcsoportba oszthatók: egyéni jogok és kollektív! jogok.

Az *egyéni jogok* a kisebbséghez tartozó állampolgárokat egyénenként illetik meg azon célból, hogy azáltal általános emberi szabadságjogaik teljesen érvényesüljenek. Általános jog például a törvény előtti egyenlőség, Ezen egyenlőség azon-

¹ Csehszlovák és S. H. S. kisebbs. szerz. 7. c.

ban a kisebbségi állampolgárok részére csak akkor valósul meg, ha a bíróság előtt nemcsak hogy egyforma per jogokai bírnak, hanem, éppúgy, mint a többségi polgárok, saját nyelvüket is használhatják. A kisebbségi egyéni jogok tehát nem jelentenek privilégiumot, hanem, mint Balogh Artúr professzor tanulmányában megjegyzi, a többség bírna privilégiummal, ha az általános jogegyenlőségben belül a kisebbségek sajátosságából következő követelmények nem nyernének elismerést.

A kisebbségek egyéni alapjogai a következők:

1. *A nyelvhasználat szabadsága.* A román kisebbségi szerződés 8. cikk, 3. bekezdése szerint:¹ «egyetlen román állampolgár sem korlátozható bármely nyelv szabad használatában, a magán vagy üzleti forgalomban, a vallási életben, a sajtó útján történő vagy bármilyen közzététel terén vagy a nyilvános gyűléseken».

2. *Az anyanyelv használatának joga államhatóságokkal való érintkezésben:* 8. cikk, 4. bekezdése szerint:²

«A román kormánynak a hivatalos nyelv megállapítására vonatkozó intézkedését nem érintve, a nem román nyelvű román állampolgárok nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban való használata tekintetében megfelelő könnyítésekben fognak részesülni».

Fenti rendelkezés tehát egyrészt megállapítja az államnak *hivatalos nyelv* behozatalára való jogát, másrészt kötelezi az államot, hogy a kisebbségi állampolgároknak *könnyebbségeket* biztosítson a bíróságokkal való érintkezésben. Ezen szabályozás épp annyira fogyatékos, mint amennyire önkényes. A hivatalos állami nyelv behozatala által ugyanis a kormány a kisebbségeket a közigazgatásból úgyszólván teljesen kiszoríthatja, aminek következtében a politikai jogegyenlőség a nyilvános állások, hivatalok elnyerése stb. tekintetében meghiúsul. A «könnyítésekben» való részesítés pedig igen bizonytalan fogalom és kifejezetten csakis a

¹ Csehszlovák és S. H. S. kisebbségi szerződés 8. c. 3. bek.

² Csehszlovák és S. H. S. kisebbségi szerződés 8. c. L. bek.

bíróság előtti eljárásra van előírva. A polgároknak az állami szervekkel való mindennapi érintkezése azonban elsősorban a közigazgatási hatóságok előtt játszódik le. E téren a kisebbségek teljesen ki vannak szolgáltatva az állami kormányzat önkényének. A kisebbségi szerződések tehát messze elmaradnak a magyar liberalizmus nagy alkotása, az 1868-iki nemzetiségi törvény mögött, amely a községi közigazgatásban a kisebbségek nyelvét egyenjogú hivatalos nyelvnek tekintette; a középfokú közigazgatásban pedig megfelelő népességi arány esetén a kisebbségi nyelvnek az államnnyelvvel való párhuzamos használatát ugyancsak biztosította. Még messzebb elmarad az ausztriai törvényes helyzet-től, amely a nemzetiségeknek nyelvét a közigazgatásban egészen a tartományi hatóságokig teljesen egyenjogú hivatalos nyelvnek ismerte el.

A kisebbségi jogok második csoportja *kollektív jellegű*, a kisebbségeket mint kollektív személyiségeket illetik meg. Ezen jogok:

3. *Az egyesület és iskolatartás joga.* A román szerződés 9. cikke^x szerint a kisebbségeknek joguk van «saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelőintézeteket létesíteni, igazgatni és azokra felügyelni azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják».

Nem lehet kétség aziránt, hogy fenti rendelkezés az iskolák minden fajára kiterjed. Az állami iskolákban való kötelező anyanyelvű oktatásnál ugyanis a román kisebbségi szerződés kifejezetten az elemi iskolai oktatást említi. Ebből a contrario következik, hogy az iskolatartás szabadsága, amely fenti korlátozást nem tartalmazza, mindenemű iskolára, tehát középiskolákra és egyetemekre is vonatkozik.

A kisebbségi iskolatartás kijátszására az utódállamok számos módot találtak, részint a hatósági engedélynek lehetetlen feltételekhez való kötése, részint azáltal, hogy a kisebb-

¹ Csehszlovák és S. H. S. szerződés 8. cikke.

ségi iskolák bizonyítványait nem ismerik el egyenlő érvényűnek.¹ (Románia.)

4. *A kisebbségi nyelvnek az állami közoktatás terén való alkalmazása.*

A kisebbségek szabad iskolaállítási joga a kisebbségek kulturális védelmét csak tökéletlen mértékben biztosíthatja, mert csak ritka esetben állanak a kisebbségeknek kellő anyagi eszközök rendelkezésére külön iskolák fenntartására. A modern államéletben, ahol a közoktatás állami feladattá lett, a kisebbségi jogeszmé feltétlenül megköveteli, hogy a gyermekek az állami iskolákban is oktatásukat anyanyelvükön nyerjék.

A kisebbségi szerződésekben ezen elv csak korlátozott mértékben nyert elismerést. A kisebbségi szerződések 10. cikkének 1. bekezdése szerint² ugyanis:

«Olyan városokban és kerületekben, ahol nem román nyelvű állampolgárok jelentékeny arányban laknak, a román kormány a közoktatásügy terén megfelelő könnyítéseket fog engedélyezni a végből, hogy ily román állampolgárok gyermekeit saját nyelvükön tanítsák. (L'instruction sera donnée dans leur propre langue.) Ez a rendelkezés nem akadályozza meg a kormányt abban, hogy a román nyelv oktatását kötelezővé ne tegye».

Hogy a «megfelelő könnyítések» miben álljanak, közelebbről meghatározva nincs. A dolog természetéből következik azonban, hogy a gyermekek anyanyelvén való tanítás csakis külön iskolákban valósítható meg. Az államnak kötelessége tehát, hogy megfelelő kisebbségi iskolákat állítson fel.³

¹ *Duparc* i. m. 245. old.: «Ce pouvoir discrétionnaire de l'État, ainsi que les mesures d'ordre général, auxquelles sont soumis, dans leur fonctionnement, les établissements privés, restreignent, et parfois peuvent aller jusqu'à annihiler l'initiative de la minorité.»

² Csehszlovák és S. II. S. szerződés szerint 9. cikk első bekezdés.

³ *Fouques Duparc* i. m. 250. old.: «L'instruction surtout lorsqu'il s'agit d'instruction primaire ne peut être donnée aux mêmes enfants que dans une langue. Les droits culturels des divers populations d'un État ne peuvent se fondre: ils exigent la création d'organes parallèles; si non ils s'excluent.»

Ezen kötelezettség azonban nem oly általános, mint a magániskolák engedélyezésére vonatkozó kötelezettség. Ugyanis: 1. a lakosságnak bizonyos sűrűségéhez van kötve («ahol nem románnyelvű állampolgárok *jelentékeny arányban* laknak»), 2. a cseh szerződés kivételével csakis az elemi iskolai oktatásra vonatkozik.

Az iskolaügy a kisebbségi kérdés tengelye, mert amennyiben az anyanyelvi oktatás az állami iskolákban helyet nem talál, a kisebbségi lakosságnak legtöbb esetben csak két választása marad: vagy asszimilálódik, vagy minden tanulásról le kell mondania.

δ. *Kisebbségi kulturális és szociális intézmények állami támogatása.* A kisebbségi állampolgárok a közteherviselésben éppúgy résztvesznek, mint az államtöbbség, az igazság megköveteli tehát, hogy az állami költségvetésből kulturális intézeteik fenntartására éppoly támogatásban részesüljenek, mint a többi hasonló intézmények. A román kisebbségi szerződés 10. cikk 2. bek. szerint:¹ «azokban a városokban és kerületekben, ahol jelentékeny arányban laknak oly román állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ezeknek a kisebbségeknek méltányos részt kell biztosítani mindazoknak az összegeknek élvezetéből és felhasználásából, amelyek a közvagyon terhére állami, községi vagy más költségvetésekben nevelési, vallási vagy jótékony célra fordíthatnak».

A kisebbségi szerződések ezen pontja elvi jelentőségű, mert általa implicite megvalósul a kisebbségeknek erkölcsi személyek gyanánt való elismerése.² A fenti segély ugyanis az illető kisebbséget, a maga erkölcsi egészében, mint kollektív jogalanyt illeti meg.

Olyan államokban, ahol a kisebbségnek politikai szervezete van, az állami támogatás felosztása a kisebbség köz-

¹ Csehszlovák és S. H. S. kisebbségi szerződés 9., cikk 2 bek.

² *Lucien Brun* i. m. 164. old.: «Au point de vue juridique le principe de la répartition proportionnelle offre, dans la forme où les Traités l'organisent, une autre innovation intéressante, la reconnaissance implicite des minorités comme personnes morales.»

ponti szervét illeti meg. Ahol a kisebbség politikailag megszervezve nincs, az illető kisebbségi iskolák egyenként igényelhetik a közsegélyt, amelynek összegét ezen esetben az állami hatóság osztja el. Fontos és elvi szempontból leszögezendő tény azonban, hogy a kijutó rész az iskolákat ezen esetben is, mint a kisebbség szerveit illeti meg. *Az iskola-segélyben való részesedés az illető kisebbség egyetemének kollektív joga.*

Egyébként ezen rendelkezés is teljesen tág, nem állapít meg semmiféle elvi arányt a kisebbség létszáma és a kötelező részesedés között. Teljesen az állam önkényére van bízva, hogy adott esetben mekkora járulékot tekint «méltányos résznek».

Fenti rendelkezésekben valósulnak meg a nemzeti kisebbségek nemzetközi alapjogai, amelyek az összes kisebbségek mai jogállásának mintegy kötelező minimumát alkotják.¹ Ezenkívül azonban bizonyos kisebbségek részére egyes szerződések több-kevesebb különjogokat biztosítanak. Így a csehszlovák kisebbségi szerződés biztosítja a *kárpátalji rutén föld autonómiáját* (10—13. cikkek). A román szerződés 11. cikke az erdélyi székely és szász közsületek részére biztosít *kulturális önkormányzatot*. A lengyel szerződés a zsidók, a szerb szerződés a mohamedánok részére tartalmaz különleges rendelkezéseket.

Az autonómia a kisebbségi jogi személyiség elismerésének legteljesebb foka, amikor a kisebbség az államon belül mint politikailag megszervezett önálló közjogi egység jelentkezik, amelyet az államegészszel csakis a legtágabb értelemben vett közületi célok, azaz a közös védelem és a gazdasági egység kapcsolata fűz össze. *A kisebbségi autonómia az egyetlen*

¹ *Marc Vichniac* i. ni. 67. old.: «Pour chaque époque de l'histoire existe un minimum juridique au-dessous duquel la communauté internationale ne peut pas permettre de descendre.»

«À notre époque, après la guerre mondiale et après toute une série de révolutions nationales, le minimum juridique ne peut pas descendre au dessous de la reconnaissance, à chaque nationalité et à chaque minorité, de droits de corporation publique.»

megoldási mód, amelyen keresztül a nemzetiségi szabadság és a demokratikus szervezkedés eszméje valóban megvalósulhat. A békekonferencia azonban a kisebbségi jog érvényesülésének ezen fokát csakis egy esetben biztosította. A csehszlovák békeszerződés második fejezete szerint «Csehszlovák ország kötelezi magát arra, hogy a *ruténeknek* a Kárpátoktól délre fekvő területét a Szövetséges és Társult Főhatalmak által megállapított határok között a csehszlovák állam kebelében autonóm egység alakjában oly szervezettel látja el, amely a Csehszlovák állam egységével összeegyeztethető legszéle-, sebbkörű autonómiával rendelkezik». Az autonóm rutén terület külön tartomány gyűléssel fog bírni, mely közoktatási és vallásügyekre, valamint a helyi közigazgatási kérdésekre nézve törvényhozó hatalmat gyakorol. A tartománygyűlésnek felelősséggel tartozik a rutén terület kormányzója, aki kinevezését Prágából nyeri.

Az erdélyi székely és szász közösségeknek biztosított autonómia kizárólag iskolaügyekre vonatkozik s mai napig nem talált tényleges megvalósulást.¹

¹ A fenti kisebbségi szerződéseken kívül más szerződésekben is vállaltak egyes államok a Népszövetséggel szemben kötelezettségeket a kisebbségek védelmére. A Népszövetség tagsági jogának tárgyalásánál említettük, hogy az I. Közgyűlés 1920 dec. 15-iki határozata a Népszövetségbe újonnan belépő tagokkal szemben a kisebbségi jogvédelem elismerését elvi óhajnak nyilvánította. Ennek alapján, bár hosszabb vonakodás után, a kisebbségek jogállását biztosító kötelezettségeket vett magára

a) *Albánia* (a Tanács által 1921 október 2-iki ülésen elfogadott nyilatkozat);

b) *Finnország* (1921 október 2-iki tanácsülésben elfogadott emlékirat);

c) *Észtország, Lettország és Litvánia* (1921 szeptember 22-iki nyilatkozat).

Végül kisebbségvédelmi egyezményekre vezettek a Népszövetség előtt tárgyalt egyes nemzetközi viták, amikor a Népszövetség egyik vagy másik felet kisebbségvédelmi intézkedésekre kötelezte. Ilyen l. a felsősziléziai vita alkalmával Németország és Lengyelország között kötött kisebbségvédelmi egyezmény. (Genf, 1922 május 15-iki egyezmény harmadik rész, 64—178. cikkek.) A lengyel-német egyezmény a kisebbségi jogfejlődésnek legutolsó és eddig legtoké-

A kisebbségek fenti szerződésben biztosított alapjainak szankciója abban áll, hogy azokat

1. az illető államok *alaptörvényeiéül* kötelesek elismertetni (alkotmányi garancia);

2. a kisebbségekre vonatkozó kötelezettségek *nemzetközi kötelezettségeknek* nyilvánítatnak, amelyeknek ellenőrzése a Népszövetség védelme alatt áll (Népszövetségi garancia);

3. a kisebbségi kötelezettségek megsértése vagy megsértésének veszélye esetén a Tanács bármely tagjának felhívására eljárhat és alkalmas és hathatósnak mutakozó *utasításokat* adhat az illető államoknak (Népszövetségi intervenció), végül

4. a kisebbségi kérdéssel kapcsolatban felmerülő nemzetközi viták a Népszövetségi Tanács bármelyik tagjának indítványára az *Állandó Bíróság* elé terjesztendők, amelynek döntése ellen fellebbezésnek helye nincs. (Kötelező obiigatórium.)

Lássuk ezen szankciókat egyenként.

Az alkotmányi garancia a kisebbségi szerződés 1. cikke szerint azt jelenti, hogy: «Románia kötelezi magát arra, hogy a jelen fejezet 2—8. cikkeiben foglalt rendelkezéseket¹

letesebb alkotása, amely a jövő fejlődésnek mintául szolgálhat. (Bővebb ismertetését lásd *Baranyai* i. m. 236. old.)

2. A memeli vita alkalmával a litván kormány és a nagyhatalmak között kötött egyezmény.

3. Az Aland-szigetek vitája ügyében hozott döntés alkalmával a Népszövetség tanácsa kötelezte Finnországot, hogy az alandi svéd kisebbségnek messzemenő biztosítékokat nyújtson. Az idevágó finn törvényhozás a lengyel-német egyezmény mellett a kisebbségi jognak egyik leghaladottabb szabályozása. (Lásd *Baranyai* i. m. 233. old.)

4. A menekültügyi kérdéssel kapcsolatban a Népszövetség közvetítésére Görögország és Bulgária között is kisebbségi megegyezés jött létre, amely azonban utóbb a görög nemzetgyűlés elutasító magatartása következtében ratifikálást nem nyert.

¹ Azaz a fent felsorolt: élet, szabadság, lelkiismereti szabadság és politikai egyenlőség jogai, nyelvhasználat joga, egyesületek és iskolák tartásának jogai. Az állami iskolákban kötelező anyanyelvi oktatásra (Csehszlovák, S. H. S. szerz. 9., román sz. 10. cikk) az alkotmányi garancia sajátoskép már nem terjed ki. A román szerződés

alaptörvényekül ismeri el, hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellenmondásban vagy ellentétben és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos».

Következik fentiekből, hogy azon államok, amelyeknek alkotmánya alaptörvényt ismer, a kisebbségek jogait az alaptörvénybe beiktatni kötelesek. Megfelelt ennek pl. Csehszlovákország az alkotmánytörvény 128—132. cikkeiben. Ezzel szemben a román kormány az alkotmánytörvény meghozása alkalmával a kisebbségi jogok beiktatását szándékosan mellőzte. Ezen mulasztás természetesen nem érintheti a kisebbségi szerződések nemzetközi jogerejét, amely a nagyhatalmakkal kötött szerződés ratifikálása által mindenképpen adva van. Csökkenti azonban Románia eljárása a kisebbségek belső jogvédelmét, minthogy az alkotmánytörvények nehezebben változtathatók meg, mint a rendes törvények.¹

A *népszövetségi garancia* Tittoninak a N. Sz. Tanácsa által elfogadott meghatározása szerint azt jelenti, hogy egyrészt a kisebbségekre vonatkozó rendelkezések változhatat-

szerint ezenkívül az iskolatartási jog (9. cikk) is kívül esnék, ez azonban, nyilván szövegezési tévedés.

A román kisebbségi szerződés ugyanis a hetedik cikkében a zsidók állampolgárságáról szóló és a másik két szerződésben elő nem forduló rendelkezést tartalmazza, és a 8. és 9. cikkekre foglalja a másik két szerződés 7. és 8. cikkeinek megfelelő rendelkezéseket, s így a román szerződés első cikkében helyesen a 2—9. cikkekre kellett volna utalni. (V. ö. *Danilovics Pál dr.* A kisebbségi jogokat védő szerződések magyarázata, *Baranyai* kézikönyvében, 204. old.)

¹ A belső állami jogvédelem szempontjából jelentőség fűződik ahhoz, vajjon az egyes államokban a kisebbségi szerződésnek megfelelő rendelkezéseket törvényi, vagy rendeleti úton léptették-e életbe. Törvényi szabályozás esetén ugyanis sérelem esetén a kisebbségek bírói védelmet igényelhetnek. (Csehszlovákia.) Míg ahol mindössze rendeleti szabályozás történt, közigazgatási intézkedésről lévén szó, a polgárokat csak panaszjog illeti meg, ellenben bírói védelem biztosítva nincs. (Románia.) Következik ebből, hogy a kisebbségi jogoknak törvényi biztosítása a kisebbségek jogaiért folyó küzdelemnek továbbra is egyik alapkövetelményét kell, hogy alkossa.

lanok, vagyis hogy azokat nem lehet megváltoztatni oly értelemben, hogy bármikép sértsék a jelenleg elismert jogokat, s a változtatás is csak a Szövetség Tanácsa többségének hozzájárulásával történhetik. Másodsorban jelenti e kifejezés azt, hogy a Nemzetek Szövetsége köteles meggyőződni arról, hogy a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket mindenkor végrehajtják-e. (1920 okt. 22-iki Tanácsi határozat.)

A népszövetségi garancia a Szövetség összes tagjai részéről formailag azáltal nyert elismerést, hogy a Népszövetség Tanácsa minden egyes szerződésre vonatkozólag határozatban kimondatta, hogy a Szövetséges és Társult Főhatalmak és a velük szerződő állam közt kötött szerződés a Népszövetség védelme alá helyeztetik.

A Népszövetség intervenciója. A kisebbségi szerződések egybehangzó rendelkezése szerint a szerződő államok hozzájárulnak ahhoz, «hogy a N. Sz. Tanács minden egyes tagjának meglegyen az a joga, hogy a Tanács figyelmét a kötelezettség valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívja és hogy a Tanács oly módon járhasson el és oly utasításokat adhasson,¹ amelyek adott esetben alkalmasoknak és hathatósaknak mutatkoznak.² Fenti rendelkezésekben határozottan konstituálást nyer a Népszövetségi Tanács beavatkozási joga. (Fauchille i. m. I. 1. 806. old., Dupuis i. m. 397—398. old., ellenkezőleg Balogh.)

A kötelező obligatórium a kisebbségi jogviták terén azáltal valósul meg, hogy abban az esetben, ha a fenti szerződésekre vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről véleménykülönbség merül fel, ez a véleménykülönöség az Egyességokmány 14. cikke értelmében nemzetközi jellegű vitának tekintendő. A szerződő államok előre hozzájárulnak ahhoz, hogy minden ilyenmű vitás kérdés, ha a másik fél kéri, az Állandó Bíróság elé terjesztessék. Az Állandó Bíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye s a határozat ugyanolyan erejű és érvényű-

¹ S. H. S. szerződés szerint «oly intézkedéseket fogantossít-hasson.»

² Román ksz. 12. c, 2. b. — Csehszlovák és S. H. S. ksz. 11. c, 2. b.

mint az E. O. 14. cikke alapján hozott döntés. (Román sz. 12. c. 3. bek., csehszlovák és S.H.S. szerződés 11. c. 3. bek.)

Az, Állandó Bíróság illetékessége kimondásának a kisebbségi jogvédelem szempontjából alapvető fontossága van. (V. ö. Danilovics Pál dr. értekezését Baranyai i. m. 208. old.) Míg a nemzetközi jog fejletlen terepén és oly ügyekre nézve, amelyekben az államok jogilag nem értékelhető élet és becsületbeli ügyeiről van szó, a Népszövetség politikai jellegű eljárása helyénvaló lehet, a kisebbségi jogvédelem terén, amely kiképzett tételes jogi szabályozással bír, az Állandó Nemzetközi Bíróság illetékessége mellözhetetlen követelmény és ezen vitáknak nem bírói úton való rendezése a jog eszméjével ellentétes.

Fenti négy pont alkotja alapját a kisebbségi jog nemzetközi szankciójának. Ezen szankció azonban holt betű marad, ha megfelelő eljárási gépezet nem áll rendelkezésre, amely keresztül ezen szankciók adott esetben gyakorlati érvényesülést nyerhetnek. Az erre vonatkozó szabályozás alkotja a kisebbségi jog alaki részét, a Népszövetség előtti védelmi eljárást.

2. §. A kisebbségi védelem alaki (eljárási) joga.

A kisebbségi szerződések nem tartalmaznak közelebbi útmutatást arra nézve, hogy adott esetben a Népszövetség védelme milyen eljárás útján nyerjen megvalósulást. Az erre vonatkozó alaki szabályokat a Tanács saját hatáskörében hozott elvi határozatai tartalmazzák. Ezek alapján a ma érvényben lévő eljárási szabályozás a következőkben foglalható össze.¹

¹ A kisebbségi eljárásra vonatkozó legfontosabb elvi határozatok: a Népszövetség Tanácsa által Brüsszelben 1920 október 22-én elfogadott ú. n. *Tittoni-féle* jelentés; az 1920 október 25-i határozat az ú. n. hármasszövetség megalakításáról; az 1921 június 27-i határozat a bepanaszolt állam előzetes értesítése tárgyában, továbbá az eljárást újonnan megállapító 1923 szeptember 5-i *Rio Branco* és az 1925 június 10-i *Mello Franco-féle* határozatok. Ehhez járulnak a Közgyűlésnek 1922 szeptember 21-i, továbbá 1923 szeptember 26-i határozatai.

Az eljárás megindítása. A szerződések a Tanács tagjainak tartják fenn a jogot arra, hogy a Tanács figyelmét kisebbségi sérelemre felhívják. Ezen megszorítás a kisebbségi jogok védelmét gyakorlatilag igen hátráltatja, mert sem a Tanácsban nem képviselt államok, sem pedig maguk a kisebbségek a Népszövetség védelmi eljárását nem indíthatják meg. Nyilván érezte ennek visszásságát maga a Tanács is, mert az 1920 október 22-iki Tittoni-féle javaslat alapján kimondta, hogy a fenti rendelkezés nem zárja ki a jogot, hogy a Népszövetség többi tagjai vagy a kisebbségek is felhívhassák a Népszövetség figyelmét a kisebbségi szerződések megsértésére vagy megsértésének veszélyére. «Ezen lépésnek azonban kizárólag kérelem vagy felvilágosítás jellege lehet csak és nincs meg az a jogi hatása, hogy a Tanács közbelépését előidézze». A Tanács maga érdemileg csak akkor foglalkozik valamely sérelemmel, ha arra a figyelmet valamely tagja hívja fel. A Tanács előtti eljárásban tehát lényegileg két fázist különböztethetünk meg: az előzetes eljárást, amelynek tárgya a kisebbségi petíciónak a Tanács tagjai által való elfogadtatása; továbbá érdemi eljárást, amely megindul akkor, ha a fenti módon előkészített kisebbségi panaszt a Tanács valamelyik tagja magáévá teszi és arra a Tanács figyelmét felhívja.

Előzetes eljárás. A Tanács 1923 szeptember 25-iki határozatában állapította meg azon általános elvi kellékeket, amelyek előfeltételeit alkotják annak, hogy \ valamely kisebbségi petíció eljárás tárgyává tétessék.

Ezen kellékek a következők:

- a) a petíciónak tárgya csakis a kisebbségeknek a szerződésekben megállapított védelmére vonatkozhatik;
- b) nem szabad a kérvényeket oly alakban előterjeszteni, mely a kérdéses kisebbség és az állam közötti politikai kapcsolat megszakítását követelné;
- c) a kérvényeknek nem szabad névtelen vagy kétséges forrásból származniok;
- d) nem szövegezhetők meg sértő modorban;
- e) nem szabad oly adatokat és tényeket tartalmazniok,

melyek már egy előbbi és a rendes eljárásnak alávetett kérvény tárgyát alkották.

Mindenekelőtt a Titkárság vizsgálja meg, vajjon a fent előírt feltételek fennforognak-e. A Titkárság elutasító álláspontja ellen a Tanács elnökéhez lehet fellebbezni. Az érdekelt állam kívánságára ez az eljárási kérdés a Tanács napirendjére is tűzhető.

Amennyiben a Titkárság az elfogadhatóság szempontjából előírt feltételeket fennforogni látja, illetve a Tanács elnöke ily értelemben döntött, a petíció állásfoglalás végett közlendő azon állammal, amely ellen a beadvány irányul. Az érdekelt állam a közléstől számított három héten belül tudatni köteles a főtítkárral, hogy szándékozik-e a petícióra vonatkozólag megjegyzéseket tenni vagy sem. Igenlő esetben erre kéthónapi ideje van. Ezt a határidőt a Tanács elnöke meghosszabbíthatja, ha az érdekelt állam kívánja és a körülmények ezt szükségessé teszik. A petíciót és az érdekelt kormány megjegzéseit aztán együttesen közlik a Tanács tagjaival tájékoztatás céljából. A Tittoni-féle jelentés szerint a petíciót egyidejűleg az összes tagállamokkal is közölni kellett volna. Csehország és Lengyelország szorgalmazására azonban a Tanács 1923 szeptember 25-iki határozatával fenti rendelkezést elejtette és így a Szövetség többi tagjai a vitára vonatkozó iratokat csak akkor kapják meg, ha kifejezetten kérik.

A tanács a beérkezett petíciót megvizsgálásra az u. n. hármásbizottságnak adja ki, amely az elnökből és általa választott két más Tanácstagból áll. Amennyiben a hármás - bizottság a panaszt alaptalannak minősíti, a Tanács avval egyáltalában nem foglalkozik többet. De még az esetben sem indul meg szükségkép az érdemi eljárás, ha a bizottság a beadványt indokoltnak találja, hanem csakis akkor, ha a Tanács egy tagja a kérdéses ügyre a Tanács figyelmét hivatalból felhívja.

Az eljárás alapvető hiánya tehát abban áll, hogy a Tanács tagjai a kisebbségi sérelmek szóvátételére csak jogosítva vannak, de nincsenek rá kötelezve. Nincs megállapítva

megfelelő biztosíték arra nézve, hogy a felmerült panaszokat a Tanács tényleg magáévá is tegye.¹ A tárgyalás kezdeményezése a Tanácstagok tetszésétől függ. Minthogy pedig a kormányokat eljárásukban célszerűségi szempontok vezetik és a bepanaszolt államok a kérdés napirendre tűzését barátságosan aktusnak tekintik, a fenti gyakorlat oda vezet, hogy a Tanács tagjai nem szívesen vállalják a kezdeményező szerepet.

Amint azonban már a Tittoni-féle jelentés helyesen hangsúlyozta, minden jognak kötelesség is felel meg és ennél fogva a kisebbségi sértések bejelentése a Tanácsban képviselt hatalmaknak nemcsak jogát, de kötelességét is kell, hogy jelentse. A hármashbizottság megalakításának be nem vallott célja és létjogosultsága éppen az, hogy ily módon az indítványozás ódioma az egyes tagról elháruljon és az indítványt a bizottságban képviselt három hatalom együttesen tehesse meg.²

A hármashbizottság összetételére vonatkozólag fontos határozatot hozott a Tanács 1925 június 10-iki ülése Mello Franco braziliai nagykövet, kisebbségi előadó indítványára:

E szerint a Tanács kisebbségi, ú. n. hármashbizottságának elnöke vagy tagja nem lehet oly állam képviselője, melyben a panaszos kisebbség állampolgársággal bír, mellyel a panaszos kisebbség hazája határos, vagy amely állam lakosságának többsége etnikai szempontból ugyanazon nemzetiséghez tartozik, mint a peticionáló kisebbség.

Mello Franco fenti javaslata nyilvánvalóan már előre

¹ *N. Buxton & C. Evans* i. m. 96. oldal: «It is evident from the foregoing statement, that a very urgent grievance might exist and yet no member of the Council be instructed by his Government to draw attention to it. The machinery is not complete, until some such provision is made in particular a Permanent Commission as is authorised by the Covenant in the case of mandates.

² *Dr. Rauchberg* i. m. 189. old.: «Gemeint, wenn auch nicht ausdrücklich ausgesprochen, ist wohl, dass es Sache dieser Kommission sei, die Beschwerde, die sie als berücksichtigungswert erkennt* beim Rate anhängig zu machen.»

azt célozta, hogy Németországnak a kisebbségi panaszok képviselétét a Tanácsban megnehezítse.

Az érdemi eljárás. Amennyiben akár a hármashizottság, akár a Tanács valamely más tagja a kisebbségi panaszt magáévá teszi és a kisebbségi sérelemre a Tanács figyelmét felhívja, a Tanács köteles a kérdéssel érdemileg foglalkozni. Eljárására az Egyeségokmány általános szabályai lesznek irányadóak. Nevezetesen a kérdés tárgyalására meg kell hívni az érdekelt államot is, amelynek kiküldöttje azonban ez esetben nem bír szavazati joggal, mert oly vitáról van szó, amelyre vonatkozólag a Tanács szerződési hatáskörét az illető állam előzőleg elismerte. (Egyezően Schücking—Wehberg i. m. 326. old., Fouques—Duparc i. m. 315. old.) Az igazság követelményének az felelne meg, hogy az érdekelt kisebbség is képviselthesse magát megbízottja által. (Fouques—Duparc i. m. 315. old.) A Népszövetségi jog jelen állapotában azonban erre lehetősége nincs. A kisebbség legfeljebb csak közvetett úton juthat szóhoz az esetben, ha a Tanács helyszíni bizottság kiküldetését határozza el, amely a tényállás kiderítésében természetesen korlátozva nincs. (Fouques—Duparc.)

A Tanácsnak az ügy érdemében való intézkedésre teljes szabadsága van. A kisebbségi szerződések vonatkozó kitétele szerint «a Tanács oly módon járhat el és oly *utasításokat adhat*» (az S. H. S. szerződés szerint «oly intézkedéseket foganatosíthat»), «amelyek az adott esetben alkalmasoknak és hathatósaknak mutatkoznak». Hogy miben álljanak ezen intézkedések, arra nézve még szokásjogi szabályok sem fejlődtek ki. Adott esetben megfelelő rendszabály lehet Népszövetségi biztosoknak a helyszínre való kiküldetése stb.

A Tanács érdemi határozatához elvileg egyhangúság szükséges. Igen fontos azonban az a rendelkezés, hogy amennyiben az érdekelt kormány és akármelyik Tanácstag között valamely kisebbségi ügyre vonatkozólag jogi vagy ténykérdésből kifolyólag véleménykülönbség merülne fel, ez a véleménykülönbség a N. Sz. Egyeségokmányának 14. cikke értelmében nemzetközi jellegű vitás ügynek tekin-

tendő. Ez esetben egy Tanácsstag egyszerű kívánsága elegendő ahhoz, hogy az ügy az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztessék, amelynek döntése ellen fellebbezésnek helye nincs. A bírói ítélet olyan erővel bír, mint az Egyességokmány 13. cikke alapján hozott ítélet, azaz az ellenfél kötelezve van az ítélet teljesítésére. Teljesítés hiánya esetén pedig a Tanács javasolja azokat a rendszabályokat, amelyeknek feladata az ítélet végrehajtását biztosítani.¹

Ha szerződő állam és a Tanácsban nem képviselt állam közt merült fel kisebbségi vita, az Egyességokmány általános szabályai alkalmazandók. (Fouques—Duparc, 317. old.) Vagyis a 12. cikk általános esete áll elő, amelynél fogva a vitás ügy vagylagos tanácsi eljárás, vagy bírói eljárás alá terjesztendő. Utóbbihoz azonban ez esetben mindkét fél megegyezése szükséges. A fenti Obligatorium ugyanis csak Tanácsstag államokkal szemben érvényesül. A Tanácsban nem képviselt államokkal szemben ilyen kötelezettség nem áll fenn, hacsak erre vonatkozólag az illető államok egymás között külön döntőbírói szerződést nem kötöttek.²

¹ Tisztázatlan a kérdés, vajjon az Állandó Bíróság jogi véleményének kikérésére is elegendő-e a kisebbségi vita esetén a Tanács egy tagjának indítványa. *Baranyai* (i. m. 167. old.) azon általános tételből, hogy a határozathoz egyhangúság szükséges, azt következteti, hogy mivel a jogi vélemény bekérése is határozathozatalhoz van kötve, végeredményben avis consultatif bekérése egyhangúság nélkül nem lehetséges, — amihez még az érdekelt állam szavazata is beszámítandó volna. Ezen érvelés azonban még a rendes Tanácsi eljárásra vonatkozólag sem állhat meg, annál kevésbé kisebbségi ügyekben. Jogi abszurdum volna ugyanis, hogy ha akkor, amikor az Állandó Bíróság *érdemi* eljárását egy tag is megindíthatja, a bíróságnak *véleményező* megkereséséhez az összes tagok egyhangúsága kívánatnának meg.

² A fenti esetre különleges választott bírósági eljárást állapít meg az Ausztria és Csehország között kötött brünni szerződés. E szerint a kisebbségi viták kétféle eljárás alá vonhatók, vagy a két kormány kiküldötteiből álló vegyes bizottság, vagy pedig az Állandó Választott Bíróság előtt. (Bővebben 1. *Fouques Duparc* i. m. 318. o.) Ugyancsak külön bírói szervezetet létesít a lengyel-német kisebbségi egyezmény. (L. *Lucien Brun* i. m. 189. oldal.)

3. §. A kisebbségi jogvédelem politikai problémái.

A kisebbségi jognak az előzőkben kifejtett jelenlegi szabályozása mind anyagi, mind alaki szempontból felette fogyatékos.

Mindenekelőtt kifogásolandó a kisebbségi kérdés általános beállítása, amely a faji, vallási és nyelvi elnevezésben kifejezésre jut. Faj, nyelv és felekezet ugyanis csak egy-egy megnyilatkozását jelentik a nemzeti jellegnek, amelyben a háborúutáni kisebbségek valódi lényege gyökerezik. A békeszerződések folytán keletkezett kisebbségek saját nemzeteiktől elszakított valóságos nemzetrészek. A Népszövetség általános eszméinek megfelelően ezen kisebbségeket nemzeti autonómia illette volna meg.

A békekonferencia azonban az autonómiát csak egyetlen kivételes esetben adta meg, a többi kisebbség anyagi jogállására vonatkozó szabályozás a nemzetközi szabadság és demokrácia eszméjét csak igen csekély mértékben valósítja meg. Nevezetesen a nyelvszabadság terén a kisebbségi szerződések rendelkezései messze elmaradnak a háborúelőtti magyar és osztrák törvényhozás liberális szelleme mögött. Iskolai téren a rendelkezések tágítható és bizonytalan szövegezése a legmesszebbmenő önkényre ad alkalmat, amely, mint egyes utódállamok gyakorlata mutatja, a kisebbségek teljes kismizésére vezethet. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a kisebbséghez való tartozás eldöntése tárgyi ismérvekhez kötve nincs. Ezáltal az egyes kormányok önkényétől függ, kit ismernek el a kisebbséghez tartozónak és kit nem. Tapasztalható ez az utódállamokban, ahol ismételten megtagadták a nem magyar nevű egyének gyermekeinek magyar iskolába való beíratását. Végül hiánya a kisebbségi szerződéseknek, hogy gazdasági és szociális térre egyáltalában nem terjednek ki. Már pedig gazdasági rendszabályok útján a nemzeti

kisebbségek létükben éppúgy megtámadhatók, mint kulturális téren. Így pl. Erdélyben a földreform címén végrehajtott birtokkisajátítás a magyar kisebbség széles rétegeit teljes romlásba döntötte. A kisebbségi munkásoknak munkaadóik ellen való fokozottabb védelme is alapkövetelmény lett volna.

Még rosszabb a helyzet a kisebbségi jogvédelem eljárási szabályozását illetőleg. Egymagában az e tény, hogy a Népszövetség 8 évi fennállása óta mindössze csak két esetben került a sor arra, hogy a Tanács kisebbségi ügyet érdemi eljárása tárgyává tegyen, világosan mutatja, hogy a jelenlegi eljárási mód még a fennálló mostoha jogok biztosítására sem kielégítő. A legfőbb baj, hogy az eljárást a sérelmet szenvedő kisebbség maga nem indíthatja meg, s ha nem akad Tanácstag, amely a panaszt magáévá teszi, a legkiáltóbb jogsértés is megtorlatlanul marad.

A Népszövetségi eszme előharcosainak törekvése azért ezidőszerint elsősorban arra irányul, hogy legalább az alaki eljárási jog reformját kieszközöljék. Ezen szellemi küzdelemben fontos szerep jut a Népszövetségi Ligák Uniójának,¹ amely a kisebbségi eljárás reformját évi kongresszusain állandóan napirenden tartja. Ezidőszerint két tervezet áll előtérben, az egyik Magyar Géza budapesti, a másik Raucherberg prágai egyetemi tanár kidolgozásában.

Magyar tervezete az előzetes hármashozottságot kapcsolja és ehelyett a Népszövetségben állandó kisebbségi szakbizottság (commission consultative) felállítását javasolja.²

¹ Magyarországi társ egyesülete a Magyar Külügyi Társaság (Főrendiház 7. sz. kapu), alapította *dr. Paikert Alajos*, elnöke *gróf Apponyi Albert*.

² Art. 11. La requête . . . sera transmise avec les observations éventuelles du Gouvernement de l'Etat adverse à la *Commission consultative* des minorités, qui sera constitué a sein de la Société des Nations pour les questions de minorités.

Ugyanezt sürgetik Λ^7 . *Buxton & C. Evans* i. m. 94.: «A very définit defect should be remedied without delay— namely the absence of a minorities Commission of the League of Nations which can deal with the complaints and grievances of the minorities.

A petíciók elfogadhatósága felett az Állandó Bizottság javaslata alapján a Tanács szótöbbséggel határoz. Elfogadás esetén a Tanács illetékessége adva van. Amennyiben a Tanács a teendő intézkedéseket illetőleg egyhangú álláspontra jut, a vitát a Tanács dönti el, ellenkező esetben a vitás ügy az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztendő.

Rauchberg megelégszik kisebbszerű reformokkal, amelyek az érvényben levő eljárás jogászibb megszervezésére vonatkoznak.

Kétségtelen, hogy külön kisebbségi bizottságnak a Népszövetségben belül való megszervezése (pl. a lefegyverzési bizottság mintájára), a legelemibb feltétele volna annak, hogy a kisebbségi védelmet a Népszövetség ugyanolyan figyelemben részesítse, mint a többi feladatait. Sajnos, azonban mindezen tervezetek megvalósítására ezidőszert vajmi kevés kilátás van. A Tanácsban ugyanis a kisebbségeket elnyomó államok nagy többségben vannak, és igazságosabb szabályozás elfogadásának eleve útját állják.

A Népszövetség, mint ismételt kimutattuk, eszmei tartalom szempontjából határozott hanyatlást mutat. A kisebbségi védelemre ezen megállapítás fokozott mértékben áll. Első megszorítás volt e téren a beadványoknak titkári / vizsgálata, valamint az érdekelt államok előzetes értesítésének elrendelése. További visszaesést jelentett a hármásbizottság közbeiktatása. Végül tetőfokát érte el a kisebbség elleni irányzat a Mello Franco-féle rendszerben.

Annál felemelőbb ezen sivár fejlődés közepette a magyar szabadságeszmék ősz előharcosának, gróf Apponyi Albertnek felszólalása az 1924. évi és az 1925. évi Közgyűléseken/ Apponyi magas szárnyalású beszédeiben megdönthetetlen érvekkel mutatta ki a Népszövetség kisebbségi politikájának hibáit és a kisebbségi sérelmek tárgyalására a Tanács helyett független politikamentes fórumot követelt. Ha nem is lehetett arra számítani, hogy Apponyi javaslatát a Közgyűlés kormány utasításokhoz kötött tagjai elfogadják, Apponyi felszólalása a kisebbségi kérdés világpolitikai

jelentőségére a világ közvéleménye előtt mégis kellően rávilágított.¹

A Népszövetség ezidőszerinti szellemére mi sem lesújtóbb és megbélyegzőbb, mint azon okfejtés, amelyet Mello Franco braziliai nagykövet, a Tanács kisebbségi előadója Apponyi érveivel szembehelyezett. Mello Franco szerint Apponyi gróf javaslatai «nemvalósíthatók meg azon erkölcsi cél veszélyeztetése nélkül (!), amely a kisebbségek védelmére alkotott jogrend alapját alkotja. Ezen jogrend szerzői nem gondoltak arra, hogy az egyes államokon belül oly lakosságréteget teremtsenek, amely az államnemzet általános szervezetével szemben, magát mint valami különállót állítja szembe. Ellenkezőleg, a kisebbségi lakosság egyénei részére a jogvédelemnek oly rendjére törekedtek, amely alkalmas arra, hogy a személyes sérthetlenséget minden tekintetben biztosítsa és lassan előkészítse a teljes nemzeti egység előállításának előfeltételeit».

Mello Franco fenti kijelentése hajmeresztő ellentétben van mindazon eszmékkal, amelyeket a Népszövetség és a kisebbségi szerződések alkotói annak idején — legalább is kifelé — vallottak. Homlokegyenest ellenkezik mindazon megállapításokkal, amelyekre a kisebbségi kérdés tudományos vizsgálata vezet.

A kisebbségi nemzetközi jogalkotás egyetlen erkölcsi célja igenis a kisebbségi sajátosságának nemcsak megőrzése, hanem mind teljesebb kifejllesztése. Elengedhetetlen korrektívuma ez azon elveknek, amelyeknek egyoldalú alkalmazása Európa ezeréves struktúrájának megdöntését és a nemzetiségi jelszó alapján álló új államok létesítését eredményezte. A békeszerződési kisebbségek az államnemzetekkel szemben tényleg és lényegileg különböző kollektivitást jelentenek. Ezen kollektivitások védelmét célzó nemzetközi szerződésekben az illető államok nemzetközi jellegű kötelezettségeket vállaltak, amely szuverenitásukat éppúgy kor-

¹ *Rappard* i. m. 51. old.: Idézi *Apponyi* beszédét, melynek gondolatmenetét magáévá teszi. L. még V. Közgyűlés szeptember 9-i ülésének, valamint VI. Közgyűlés szeptemberi 4-i ülésének jegyzőkönyveit.

latolja, mint ahogy a belső államélet terén az egyéni szabadságjogok korlátozzák a demokratikus alapon álló civilizált államok szuverenitását, (de Lapradelle.)¹

A nemzeti kisebbségeknek önálló és sajátos egyénisége ennél fogva egyrészt a fennálló politikai állapotokban gyökerező tény, másrészt nemzetközi szerződésekben gyökerező jog. A Népszövetség ezen tényeken és ezen jogokon nem teheti túl magát saját létalapjainak megtagadása nélkül,

A Népszövetség eszméjének legmélyebb lényege ugyanis éppen a nemzeti eszmének a nemzetközi szervezkedés követelményeivel való kiegyenlítése. A nemzeti kisebbségek elnyomása ezen fejlődéssel összeférhetetlen. A Mello Franco-féle politika végső eredményben nem a kisebbségeknek, hanem a Népszövetségnek ássa meg a sírját.

¹ L. még *Lucien Brun* i. m. 94. old.: «La résistance à l'assimilation, caractéristique de la minorité, n'est en effet que la première manifestation du vouloir vivre collectif, caractéristique de l'être national. . . Qu'une minorité soit seulement de langue ou de religion . . . elle garde le droit au maintien de sa vitalité. Il se forme alors une nation au sein de l'État — tel est le cas que visent les nouveaux traités par le terme ambigu de minorité ethnique.»

ÖSSZEFOGLALÁS.

A Népszövetség jelen valósága és jövő lehetőségei.

Az előzményekben beható vizsgálat alá vettük a Népszövetséget mind szabályozásának jogi tartalma, mind pedig tényleges működése szempontjából, amely fennállása óta lefolyt nyolc év történetében tükröződik. A vizsgálódásaink eredményéből leszűrődött megállapításokat a következőkben foglalhatjuk össze:

A Népszövetség lényegi elemét két gondolatban, a béke és az igazság gondolatában ismerjük fel. Az Egyességokmány elsősorban a háborúk megelőzésére és megnehezítésére irányuló intézményes megegyezés — politikai, diplomáciai kísérlet a háború csapásainak kiküszöbölésére. Bármily álláspontot foglaljunk is el ezen eszme gyakorlati megvalósíthatóságát illetően, a Népszövetségnek a hadindítást korlátozó nemzetközi szabályozása oly tény, amellyel a jövő politikusainak számolniuk kell.

A háborúk megszüntetésére irányuló minden kísérlet nemcsak meddő, de naiv, sőt káros is, ha nem gondoskodik oly más eszközökről, amelyek az eddig háború útján eldöntött nemzetközi kérdéseknek megfelelő megoldását lehetővé teszik.

A nemzetközi bíraskodásnak és közvetítésnek e célból megszervezett népszövetségi rendszere a kérdésnek csak egyik oldalát öleli fel. A nemzetközi érdeellentétek és végeredményben háborús kirobbanások valódi oka nem alaki vitákban, hanem a nemzetek élni akarásának és fejlődési szükségletének mély mozgató erőiben gyökerezik. Ezen

problémák békés megoldása a nemzetközi szervezkedés leg-súlyosabb feladata. A Népszövetségnek ezirányban való kezdetleges kísérlete nyilvánul meg abban, hogy a békét fenyegető politikai evolúciókba beavatkozhatik (11. cikk), továbbá, hogy a nemzetközi szerződések revízióját ajánlhatja (19. cikk).

A hadüzenés jogának szigorú körülhatárolásához viszonyítva azonban, a nemzetközi állapotok igazságosabb alakulását szolgáló szabályozás vajmi kezdetleges és tökéletlen. Az Egyességokmány a békével szemben az igazság és a fejlődés követelményeit meglehetősen elhanyagolja. («Peace before justice».) *Az igazság követelményeinek kollektív biztosítása és a békejogi szabályozással szemben való fokozottabb érvényrejuttatása a világbékére irányuló nemzetközi szervezkedés legfontosabb megoldandó problémája.*

A Népszövetség ezen alapvető problémája mellett a jogi kérdések egész sora igényel eldöntést, hogy a Népszövetség mai valóságának lényege kellően kidomborodjék.

A j o g i k é r d é s e k :

Államközötti vagy állam fölötti szervezkedés? Az E. O. részletes elemzése megerősítette az általános részben külön vizsgálat alapján megállapított azon tételt, hogy a jelenlegi Népszövetség szabad államoknak szerződésén alapuló viszonya és nem államfeletti alakulat. Mindazonáltal a Népszövetség nyolcévi fennállása óta ismételten mutatkoztak oly törekvések, amelyek a Super State burkolt megvalósítása felé vezetnek. A Népszövetségi szankciók elhatározásának a tagállamok joghatóságából való elvonása és a Tanácsra való ruházása, a bírói döntéseknek politikai vitákra való kiterjesztése és kollektív szankció alá való helyezése, a hadüzeneti jognak teljes megszüntetése és a kölcsönös biztonságnak a Népszövetség által való megvalósítása ezen irányzat legjellemzőbb megnyilatkozásai.

Terület garانتálása vagy újjárendezési lehetőség? A nemzeti önrendelkezés Wilson-féle kettős felfogásának meg-

felelően E. O. mind a területi állomány sértetlenségéről, mind pedig a szükségessé váló változásoknak kollektív megoldásáról rendelkezik. A két elv helyesen magyarázva, amint azt a wilsoni államelmélet elemzése nyomán kimutatni véltük, nem összeférhetetlen, sőt egymást kiegészíti. Egyoldalúan hangsúlyozva és a Népszövetségi rendszer középpontjára állítva azonban a fenti elvek ellenmondásra vezetnek. A tényleges fejlődés fogja megmutatni, hogy a Népszövetség a békeszerződések fenntartására irányuló szent szövetségnek, vagy pedig a nemzetek igazságos igényeit megvalósító demokratikus szervezetzésnek bizonyul-e?

Nemzetközi bírászkodás vagy népszövetségi közvetítés. Az E. O. a nemzetközi viták elintézésére nézve kettős megoldási lehetőséget nyújt: vagy szabadon választott bírósági, vagy kötelező (de a kényszerítő hatalmat nélkülöző) népszövetségi eljárás. Bizonyos fejlődési törekvések mutatkoznak úgy az obiigatórium megvalósítására, mint pedig abban az irányban, hogy politikai vitákra nézve is a Népszövetség döntése kényszerítő jelleggel ruháztassék fel, amely ellen a fegyverekhez való folyamodásnak helye ne legyen (genfi protokollum).

Míg a jogi viták szempontjából bírósági eljárásnak kötelezővé tétele az E. O. szerves továbbfejlesztésének tekinthető, — amely mintegy csak az E. O. szerzőinek túlságos óvatosságából eredő hiány pótlása — addig a politikai vitákra nézve kötelező döntés kimondása az Egyességokmány jellegének alapján való megmásítását jelentené. A politikai viták részére megállapított népszövetségi közvetítés — amely meg nem egyezés esetén az államok cselekvési szabadságát meghagyja — a Népszövetség általános jogi rendszerének alapvető vonását képezi.

Erkölcsei vagy hatalmi szankciók. A Népszövetség jogi szervezetének döntő problémája végül a szankciók kérdése, főleg azon szempontból, hogy azok alkalmazását az egyes államok vagy pedig maga a Népszövetség döntse el. Az Egyességokmányból kifolyólag kizárólag a gazdasági szánk-

ciók kötelező jellegűek és a szankciók alkalmazása minden esetben a tagállamoktól függ. A katonai szankcióknak kötelező és államfeletti irányba való kiépítésére tett kísérletek eddig eredményre nem vezettek. A Népszövetség döntéseinek valódi legfőbb öre a nemzetek közvéleménye.

Mindezen, az E. O. által részben eldöntött, részben nyitva hagyott fejlődési lehetőségek nemcsak a Népszövetség jogi jellegének megállapítása szempontjából fontosak. A fenti kérdések egymással szorosan összefüggnek és végeredményben a Népszövetségnek két különböző sajátos világnemzeti elgondolása testesül meg azokban:

A francia elgondolás prekoncipiált ideáktól indul ki és deduktív módon hatalmi szankció-rendszer segítségével felülről lefelé igyekszik megszervezni a békeszerződéseken alapuló statusquo épségben tartását.

Az angol szász konstrukció empirikus, a népek demokratikus önrendelkezését veszi alapul és induktív módon az állami szuverenitás szigorú megőrzésével alulról felfelé építi fel az általános béke rendszerét, amely a tényleges fejlődés követelményeihez alkalmazkodik.

A Népszövetség jövőjét azonban végső fokon nem azon elméleti viták fogják eldönteni, amelyek a Népszövetség általános rendszerének eszmei elgondolásából fakadnak.

A Népszövetség mindenekelőtt — és ez vizsgálódásaink során csak megerősítést nyert — *politikai* szerv és nemcsak tényleges működését, hanem végeredményben alkotmányának végleges alakját is azon politikai áramlatok harca fogja meghatározni, amely a Népszövetség minden életnyilvánulásának lényegi háttérét képezi.

A politikai evolúció

pedig a Népszövetségen belül az európai politika általános forrongását tükrözteti vissza. E politika összes történéseinek háttérében ma két végső mozgató erő ismerhető fel, mely az eseményeket két különböző végső cél felé igyekszik

csoportosítani. Az egyik a békeszerződési statusquo fenntartása, — a másik a statusquo megváltoztatása, illetve a természetes fejlődés helyreállítása.

A statusquo irány fő képviselője Franciaország és a háborúban gazdagodott utódállamok szövetsége. Fejtegetéseink folyamán ismételten rámutattunk azon tudatos és célirányos politikai térfoglalásra, amelyet Franciaország a Népszövetségen belül az elmúlt nyolc év alatt elért. A térfoglalás nemcsak a népszövetségi Tanács összetételében nyilatkozik meg, hanem a Népszövetségnek szellemi evolúciójában is tükröződik, a francia népszövetségi javaslatától a genfi protokollumig.

A statusquo állandósításának természetszerű ellenlábasai a legyőzött államok és bizonyos tekintetben a győzők diktatúráját sínylő semlegesek, akik a népszövetségi haladás eszméjét képviselik. Nagyhatalmi támogatás híján, a háborúutáni évek gyűlölködő légkörében, ezen államok politikája egységesen még nem bontakozhatott ki. Németország belépésével a legyőzöttek népszövetségi politikájának kristályosodási pontja mindenesetre adva van. E politikához Angolország és a semlegesek is csatlakozni fognak akkor, amikor saját érdekeik és az európai béke fenntartása azt megköveteli.

A gyakorlati politika szempontjából tehát a Népszövetségen belül két, illetve három nagyhatalmi irányzattal számolhatunk:

Franciaország népszövetségi politikájának célja a Népszövetség által a jelenlegi nemzetközi statusquo fenntartása.

Németország célja, hogy a Népszövetség útján a statusquo és a békeszerződések revízióját elérje.

Anglia célja a béke minden áron: a békeszerződések alapján, amíg lehet, a békeszerződések módosításával, ha kell.

A Népszövetség egyetemes távlatából mikép képzelhető a fenti irányzatok kiegyenlítése?

A reális meglátás, amelyet az elfogulatlan szemlélet kiindulópontjául felállítunk, az, hogy a fejlődésnek nemcsak vízszintes, de függőleges irányjaival is számolni kell. A jelenlegi

világhelyzet a politikai evolúció különböző fejlődési fokozatainak egymásmellettiségét tünteti fel. A nemzetközi politika jegecesedési folyamatának e különböző fejlődési állapotaira a Népszövetség eszméit nem lehet egyformán alkalmazni.

Európa nyugatának nemzeti megoszlása a legutolsó történelmi események óta oly állapotba jutott, hogy lehetséges benne felismerni oly korszak előfeltételeinek megvalósulását, amelyben a nemzetek békés fejlődése a fennálló statusquo alapján a háborúk kikapcsolásával biztosítható. Európa északi és nyugati részeire a Népszövetség békepolitikája kétségkívül alkalmazható.

Ezzel szemben Európa keletén 40 millió nemzeti kisebbség él idegen ekvómás alatt. Európa ezen részének politikai állapota teljes megszilárdulását még semmikép nem érte el. A Népszövetség alapját alkotó önrendelkezési eszmék igazságos alkalmazása lehetőségessé tehetné Európa ezen részében egészségesebb viszonyok megteremtését, anélkül hogy a nyugati statusquo doktrínája sérelmet szenvedne. Hogy ezen fejlődés beálljon, ahhoz mindenekelőtt az szükséges, hogy a nemzetközi igazság és a nemzeti önrendelkezés eszméi a Népszövetségben tudatosabb és hatályosabb kiképzésre találjanak.

Az angol közvéleményben a keleti és nyugati statusquo külön tartására irányuló fenti politikai megismerés első jelei már határozottan észlelhetők. A locarnói paktum alkalmával az angol közvélemény nagy többsége leplezetlenül kifejezést adott azon felfogásának, hogy a Közép- és Kelet-európai állapotok véglegeseznek nem tekinthetők. Bizonyos, hogy ezen gondolat a világ független közvéleményének, főleg pedig az Egyesült-Államoknak és Oroszországnak is támogatására számíthat. Idő és kedvező körülmények kérdése, hogy a közvélemény állásfoglalása a hivatalos angol politikát is adott alkalommal revizionista irányba kényszerítse.

Nem mellőzhetjük el azonban, hogy e helyütt is rámutassunk arra a sajnálatos tényre, hogy míg Németország aránylag elviselhetőbb sérelmeinek orvoslása ma már az angol sajtó nagy részét komolyan foglalkoztatja, a trianoni béke-

szereződés sokkal kiáltóbb szörnyűségeit sem az angol-szász közvélemény, sem általában a világ közvéleménye mindeddig kellően fel nem ismerte.

A magyar külpolitika feladata a magyar kérdésnek és a magyar sérelmeknek minden eszközzel való napirenden tartása — nehogy, amikor a jobb belátás napja felvirrad, az mások javára virradjon fel. . .

A Népszövetség és a magyar jövő.

Fenti összefüggésekből önként következik a Népszövetséggel szemben adódó magyar állásfoglalás és politikai célkitűzés.

Magyarország a Népszövetséggel szemben nem helyezkedhetik sem a fenntartás nélkül való helyeslés álláspontjára, de nem volna indokolt feltétlen elzárkózása sem. Magyar szempontból világosan és tudatosan különböztetni kell a Népszövetség ellentétes elgondolásai és az abban megnyilvánuló politikai irányzatok között.

A jogi szervezet kérdését illetőleg, magyar szempontból az állami és alkotmányjogi felfogásunkhoz történelmileg is legközelebb álló angol-szász felfogást tartjuk helyesnek. Feltétlenül kockázatosnak minősítendő a nemzeti szuverenitásról való bármily lemondás, mindaddig, míg a mai helyzetnek az igazság és nemzeti szabadság alapján való újrendezése be nem következik. *Nem arra van szükség, hogy a fennálló állami szabadságok megnyirbálásával a Népszövetség állam feletti hatalmat nyerjen, hanem, hogy a Népszövetség útján az önrendelkezéshez és önállósághoz nem jutott nemzeti alakulatok (kisebbségek) joga és igazsága is érvényesíttessék.* Éppen ezért ragaszkodunk a Népszövetség rugalmas angol alkotmányához, mert elejét veszi reánk nézve kedvezőtlen állapotok megrögzítésének és fenntartja a lehetőséget arra, hogy a történelmi fejlődés a Népszövetségnek ma még bizonytalan jogi kereteit kellő tartalommal megtöltse.

A német politikának államfeletti szervezkedésre irányuló ellentétes törekvései, részben a háború utáni német

politika kiforratlanságának, részben a politikai érzék hagyományos hiányának tudhatók be.

Ami már most a Népszövetség lényegi problémáit, a háború megszüntetését és a nemzetközi bonyodalmak népszövetségi rendezését illeti, miképpen hat ki ezen kérdések alakulása hazánk sorsára?

Kétségtelen, hogy Európa mai állapotában a háborús lehetőségek teljes kikapcsolása oly statusquo érdekeit szolgálná, amely nemcsak a legyőzöttek igényeivel, de jog- és igazság követelményeivel is ellentétes. Az Egyességokmány jelenlegi szabályozása tehát, amely a hadüzeneti jogot, bár korlátozza, de teljesen meg nem szünteti, magyar szempontból nem kifogásolható, mert a nemzeti érvényesülésnek és a fejlődési szükségességnek oly utolsó eshetőségeit tartja nyitva, amelyeknek teljes kikapcsolására az idő csak akkor érkezik el, amikor az igazság eszméje a nemzetközi politikában tökéletesebben megvalósul. A Népszövetség komplex feladatköréből nem a mindenáron való béke, hanem az igazság és a nemzeti jogok azon eszmék, amelyeknek kidomborítására és megvalósítására a magyar lélek elsősorban súlyt helyez. *A béke mellett az igazság eszméjét is szóhoz kell juttatni.*¹

Az igazságnak ezen hatályosabb érvényesülése részére az Egyességokmány megadja legalább is a fejlődés lehetőségét, s ha a Népszövetség valóban a haladás intézménye, a haladás követelményei elől nem zárkozhatik el. A békeszerződési helyzet igazságos újjárendezése nemcsak magyar kérdés, hanem az egyetemes emberi haladásnak is kérdése. A magyar nemzeti akarás az igazság akarása és ezen akarás teljességében összeesik az egyetemes világfejlődés legmagasabb eszmei követelményeivel — mint Apponyi Albert gróf oly ragyogó szavakkal tett arról hitvallomást a nemzetek gyűlézetében:

«Nationalistes dévoués à l'idée nationale, nous le som-

¹ «Az igazság a béke fölött áll.» — Bethlen István gróf 1927 febr. 13-iki veszprémi beszéde.

mes, nous le restons. Mais nous avons pour programme de n'avoir aucun idéal national, qui ne soit compatible avec les grands intérêts, avec les grands progrès, avec les grandes espérances, avec les grandes possibilités de l'humanité.» (5. Ass. 95. o.)

Vájjon a Népszövetség ezen nagy eszméket tényleg meg valósít ja-e, a fentjelzett politikai irányok belső evolúciója fogja eldönteni.

Végeredményben, a Népszövetség problémája nem is az, hogy a Népszövetség a jelen területi politikát, vagy pedig az újjárendezést fogja-e szolgálni, hanem *hogy az európai újjárendezésnek fejlődési szükségességnél fogva féltartózatlanul beálló folyamata a Népszövetségen keresztül, vagy azon kívül fog-e lebonyolítást nyerni.*

Amennyiben a Népszövetség hivatásának magaslatára emelkedik és a közép- és kelet-európai kérdés igazságos újjárendezését lehetővé teszi, — a magyar sors is megvalósul benne.

Ha a Népszövetség a fejlődés elől elzárkózik, nemcsak a magyar eszmével való kapcsolatát, de saját létjogosultságát is elveszti.

Ez esetben a Népszövetség eszméje megbukott . . .

De a magyar eszme akkor is él. S a haladás, a fejlődés, a jövő akkor is szolgálja — a magyar igazságot!

FÜGGELÉK.

I.

A Nemzetek Szövetségének Egyesség- okmánya.

(A trianoni békeszerződés hivatalos magyar fordítása alapján — kiegészítve az 1926. év végéig életbeléptetett módosításokkal. Az eredeti szövegnek a hivatalos fordítás által hiányosan visszaadott kitételeit csillag alatt idézzük. Az E. O. módosításait dűlt betűk jelzik.)

A Magas Szerződő Felek,

a végből, hogy a nemzetek együttműködését előmozdítsák és a nemzetközi békét és biztonságot megvalósítsák, még pedig:

azzal, hogy egyes esetekben kötelezettséget vállalnak a háború elkerülésére,

azzal, hogy nyílt, igazságos és becsületos nemzetközi összeköttetések tartanak fenn,

azzal, hogy a nemzetközi jog szabályait ezentúl a Kormányok kölcsönös magatartásának valóságos zsinórmértékéül határozottan elismerik és

azzal, hogy a szervezett népeknek egymásközi érintkezésében az igazság uralmát és mindennemű szerződéses kötelezettségnek lelkiismeretes tiszteletbentartását biztosítják,

megállapították a Nemzetek Szövetségének alább következő Egyességokmányát.

1. cikk.

A Nemzetek Szövetségének eredeti tagjai azok az aláíró tagok, amelyeket a jelen Egyességokmány Függeléke megnevez, valamint az ugyanott megjelölt más Államok közül is azok, amelyek a jelen Egyességokmányhoz fenntartás nélkül csatlakoznak. Ez a csatlakozás nyilatkozattal valósul meg, amelyet az Egyességokmány életbelépésétől számított két hónapon belül kell a Titkársághoz benyújtani. Erről a nyilatkozatról értesíteni kell a Szövetség valamennyi többi tagját.

Bármely Állam, Dominium vagy Gyarmat, amelynek önrendelkezési joga¹ van s amelyet a Függelék nem nevez meg, a Szövetség

¹ «Any fully self-governing State, Dominion or Colony», «Tout État, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement».

tagjává válhatik, ha a Közgyűlés kétharmad része ehhez hozzájárul, feltéve, hogy az illető Állam, Domínium vagy Gyarmat hathatós biztosítékot nyújt abbéli őszinte szándékáról, hogy nemzetközi kötelezettségeit teljesíteni fogja és hogy elfogadja azokat a szabályokat, amelyeket szárazföldi, tengeri, úgyszintén légi hadiereje és hadi felszerelésére nézve a Szövetség jónak lát megállapítani.

A Szövetség bármely tagja két évi előzetes felmondás után kiléphet a Szövetségből, feltéve, hogy a kilépés időpontjáig teljesítette valamennyi nemzetközi kötelezettségét, ideértve a jelen Egyességokmányból folyó kötelezettségeket is.

2. cikk.

A Szövetség a jelen Egyességokmányban körülírt tevékenységét Közgyűlés és Tanács útján gyakorolja, amelyek mellett az állandó Titkárság működik.

3. cikk.

A Közgyűlés a Szövetség tagjainak képviselőiből áll.

A Közgyűlés meghatározott időközökben és ha a körülmények megkívánják, más időpontokban is vagy a Szövetség székhelyén vagy más kijelölt helyen ül össze.

A Közgyűlés a maga ülésein minden ügygel foglalkozhatik, amely a Szövetség működésének körébe esik vagy a világbékét érinti.

A Közgyűlés ülésein a Szövetség minden egyes tagjának csak egy szavazata és legfeljebb három képviselője lehet.

4. cikk.

A Tanács a Szövetséges és Társult Főhatalmak képviselőiből, továbbá a Szövetség más négy tagjának képviselőiből áll. A Szövetségnek ezt a négy tagját a Közgyűlés saját tetszése szerint időről-időre jelöli ki. Addig, amíg a Közgyűlés részéről először megjelölendő négy szövetségi tag a maga képviselőit ki nem nevezi, Belgium, Brazília, Spanyolország és Görögország képviselői lesznek a Tanács tagjai.

A Közgyűlés többségének hozzájárulásával a Tanács a Szövetségnek más tagjait is kijelölheti a végből, hogy ezentúl az ő képviselőik is állandó tagjai legyenek a Tanácsnak; ugyanily hozzájárulással a Tanács felemelheti azoknak a szövetségi tagoknak számát is, amelyeknek a Közgyűlés a Tanácsban képviseleti jogot ad.

A Közgyűlés ²fs többséggel határozza meg a Tanács nem állandó tagjainak választására és különösen a megbízatások tartamára és az újra való megválaszthatóság feltételeire vonatkozó szabályokat.¹

A Tanács oly időpontokban, amint azt a körülmények megkívánják, de évenként legalább egyszer vagy a Szövetség székhelyén vagy más kijelölt helyen ül össze.

¹ A módosítás érvénybe lépett 1926 július 29-ikén.

A Tanács a maga ülésein minden ügyel foglalkozhatik, amely a Szövetség működésének körébe esik, vagy a világbékét érinti.

A Szövetségnek a Tanácsban nem képviselt minden tagját meg kell hívni, hogy képviselőt küldjön ki tagsági joggal a Tanácsnak olyan üléseire, amelyeken a Szövetség illető tagjának érdekeit különösen érintő ügyeket tárgyalnak.

A Tanács ülésein a Szövetség minden egyes tagjának, amelynek a Tanácsban képviselője van, csak egy szavazata és legfeljebb egy képviselője lehet.

5. cikk.

Hacsak a jelen Egyességokmány vagy a jelen Szerződés rendelkezései kifejezetten másként nem intézkednek, a Közgyűlésnek vagy a Tanácsnak bármely ülésén a határozatokat az ülésen képviselt szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni.

Minden eljárási kérdésben, amely a Közgyűlés vagy a Tanács ülésein felmerül, ideértve az egyes ügyek megvizsgálására szolgáló bizottságok kiküldetését is, a Közgyűlés vagy a Tanács határoz, még pedig az ülésen képviselt szövetségi tagok szótöbbségével.

A Közgyűlésnek első ülését és a Tanácsnak első ülését az Észak-amerikai Egyesült-Államok elnöke fogja összehívni.

6. cikk.

Az állandó Titkárságot a Szövetség székhelyén kell felállítani. A Titkárság a főtitrkáról, továbbá megfelelő számú titkáról és egyéb személyzetből áll.

Az első főtitrkárt a Függetlék nevezi meg; a jövőben a főtitrkárt a Tanács fogja a Közgyűlés többségének hozzájárulásával kinevezni.

A titkárokat és a titkárság egyéb személyzetét a főtitrkár nevezi ki a Tanács hozzájárulásával.

A főtitrkár ilyen minőségben részt vesz mind a Közgyűlésnek, mind a Tanácsnak valamennyi ülésén.

A Szövetség költségeit a Szövetség tagjai a Közgyűlés által megállapított arányban viselik.¹

7. cikk.

A Szövetség székhelye Genf.

A Tanács bármikor elhatározhatja, hogy a Szövetség székhelyét máshová helyezi át.

Minden tisztség, amelyet a Szövetségnél vagy azzal kapcsolatban

¹ A módosítás 1924 augusztus 13-ikán lépett életbe.

el kell látni, ideértve a Titkárságot is, egyaránt betölthető férfivel vagy nővel.

A Szövetség tagjainak képviselői és a Szövetség hivatalnokai a Szövetség ügyeinek ellátása alatt a diplomáciai személyek kiváltságai-ban és mentességeiben részesülnek.

A Szövetségnek vagy hivatalnokainak, avagy az üléseken résztvevő képviselőknek használatában álló épületek és egyéb ingatlanok sérthetetlenek.

8. cikk.

A Szövetség tagjai elismerik, hogy a béke fenntartása megköve-teli a nemzetek fegyverkezésének csökkentését addig a legalacsonyabb fokig, amely az Allam biztonságával és nemzetközi kötelezettségek-nek közös eljárás útján megvalósítandó kikényszerítésével még össze-egyeztethető.

A Tanács a kérdéses csökkentésnek terveit minden Állam föld-rajzi fekvésének és különös körülményeinek figyelembevételével elkészíti avégből, hogy a különféle Kormányok ezeket a terveket meg-vizsgálhassák és megfelelően intézkedhessenek.

Az említett terveket legalább tízévenként újabb vizsgálatnak és ha szükséges, módosításnak kell alávetni.

Ha ezeket a terveket a különféle Kormányok elfogadták, az ekként megállapított fegyverkezési korlátozást a Tanács hozzájárú-lása nélkül nem szabad túllépni.

A Szövetség tagjai egyetértenek arra nézve, hogy lőszernek és hadianyagnak magánvállalatok részéről való gyártása súlyos ellen-vetésekre ad okot. A Tanácsnak lesz kötelessége, hogy javaslatokat tegyen az ily gyártásból származó káros következmények elhárítá-sára, kellő figyelembe véve azoknak a szövetségi tagoknak szükség-leteit is, amelyek a saját biztonságukra szükséges lőszernek és hadi-anyagnak gyártására maguk nem képesek.

A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy kölcsönösen kimerítő felvilágosítást adnak egymásnak fegyverkezésük mértékéről, szárazföldi, tengeri és légi véderőprogramjukról és hadi célokra alkalmas iparágaik helyzetéről.

9. cikk.

Állandó bizottságot kell alakítani avégből, hogy az a Tanácsnak az 1. és a 8. cikk rendelkezéseinek végrehajtására és általában a száraz-földi, tengeri és légi haderő kérdéseire nézve véleményt adjon.

10. cikk.

A Szövetség tagjai kötelezik magukat arra, hogy a Szövetség valamennyi tagjának területi épségét és jelenlegi politikai független-ségét tiszteletben tartják és minden külső támadással szemben meg-ővják. Ha ily támadás vagy fenyegetés esete, avagy ily támadás ve-

szélye bekövetkezik, a Tanács megfontolás alá veszi, miként kellene a fent megállapított kötelezettséget teljesíteni.¹

11. cikk.

Ezennel kimondatik, hogy minden háború vagy háborúval való fenyegetés, akár közvetlenül érinti a Szövetség bármelyik tagját, akár nem, a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy és a Szövetségnek ilyenkor kötelessége, hogy a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutakozó minden intézkedést megtegyen. Ha ilyen eset állana be, a főtitkár a Szövetség bármelyik tagjának kérelmére haladéktalanul egybehívja a Tanácsot.

Kimondatik az is, hogy a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni a nemzetközi viszonyokat érintő minden oly körülményre, amely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek között a jó egyetértést, melytől a béke függ.

12. cikk.

A Szövetség összes tagjai megállapodnak abban, hogy a közöttük esetleg felmerülő vitás kérdéseket, amelyek szakadáshoz vezethetnek, választott bírósági vagy bírósági eljárás, vagy pedig a Tanács vizsgálata alá bocsátják. Megegyeznek továbbá abban, hogy semmi esetben sem kezdenek háborút előbb, mint három hónappal a választott bíróság döntése vagy a bíróság ítélete vagy a Tanács jelentése után.

Az e cikkben megjelölt összes esetekben a választott bírák vagy a bíróság megfelelő határidőn belül ítéletet kötelesek hozni, a Tanács pedig jelentését hat hónapon belül terjeszti elő attól a naptól számítva, amelyn a vitás eset eléje került.²

13. cikk.

A Szövetség tagjai megállapodnak abban, hogy ha közöttük oly vitás eset merül fel, amely nézetük szerint választott bírósági döntésnek vehető alá és amely diplomáciai úton kielégítő módon nem intézhető el, az ügyet a maga egészében választott bíróság elé terjesztik.

A választott bírósági döntésre alkalmas vitás esetek közé tartozóknak mondatnak ki általában: valamely szerződésnek értelmezése, a nemzetközi jog bármely kérdése, bármely ténynek megállapítása, amely ha bebizonyul, valamely nemzetközi kötelezettség megszegését jelentené vagy a jóvátétel terjedelme és módja, amely ilyen megszegés esetében teljesítendő volna.

¹ «The Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.»

«Le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.»

² A 12., 13. és 15/cikkre vonatkozó módosítások 1924 szeptember 26-ikán léptek életbe.

Ilyen vitás esetekben a 14. cikk értelmében felállított Állandó Nemzetközi Bíróság fog dönteni vagy bármely más bíróság, amelyben a felek a vitás esetre nézve megállapodtak vagy amelyet valamely közöttük létrejött egyezmény kijelölt.

A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy híven végrehajtják a hozott ítéletet és nem indítanak háborút a Szövetség olyan tagja ellen, amely az ítéletnek aláveti magát. Abban az esetben, ha az ítéletet nem hajtják végre, a Tanács az ítélet érvényesítésére megfelelő intézkedéseket indítványoz.

14. cikk.

A Tanács Állandó Nemzetközi Bíróság felállítására vonatkozó tervezetet fog készíteni és azt elfogadás végett a Szövetség tagjai elé terjeszti. Ennek a Bíróságnak hatásköre ki fog terjedni a felek részéről elébe terjesztett minden nemzetközi jellegű vitás esetre. A Bíróság azonfelül véleményt fog nyilvánítani minden olyan vitás esetben és kérdésben, amelyet a Tanács vagy a Közgyűlés hozzá utal.

15. cikk.

Ha a Szövetség tagjai között olyan vitás eset merül fel, amely szakadásra vezethetne és amely a 13. cikk értelmében nem esik választott bírósági vagy bírósági eljárás alá, a Szövetség tagjai megegyeznek abban, hogy az ügyet a Tanács elé terjesztik. Az ügynek a Tanács elé terjesztéséhez elegendő, ha a felek egyike a vitás eset fennforgását bejelenti a főtítkárnak, aki minden szükséges lépést megtesz a tüzetes nyomozás és megvizsgálás érdekében.

A felek ebből a célból az ügy állását az ügyre tartozó minden bizonyítékkal és okirattal együtt a legrövidebb idő alatt a főtítkárral közlik és a Tanács azonnal elrendelheti mindezeknek nyilvánosságra hozatalát.

A Tanács a vitás kérdés elintézésére törekszik. Ha törekvései eredményesek, a vonatkozó tényállást a szükséges magyarázatokkal és az elintézés módjával együtt nyilvánosságra hozza oly mértékben, amint azt célravezetőnek tartja.

Ha a vitás esetet nem lehetett elrendezni, akkor a Tanács egyhangú vagy többségi határozat alapján meghozza és nyilvánosságra hozza jelentését, amelyben közli a vitás eset tényállását és azokat az indítványokat, amelyeket az eset megoldására nézve méltányosaknak és megfelelőeknek talál.

A Szövetségnek a Tanácsban képviselt bármely tagja hasonló módon nyilvánosságra hozhatja a vitás eset tényállását és ebből vont következtetéseit.

A Szövetség tagjai kötelezik magukat, hogy, ha a Tanács jelentését — a vitában álló felek képviselőinek szavazatát nem számítva — a tagok egyhangúlag elfogadták, egyik olyan fél ellen sem viselnek háborút, amely a jelentésben ajánlott megoldást elfogadja.

Ha a Tanácsnak nem sikerül minden tagját — a vitában álló felek képviselőinek kivételével — jelentésének egyhangú elfogadására bírni,

a Szövetség tagjai fenntartják maguknak azt a jogot, hogy akképen cselekedjenek, amint azt a jog és igazság érdekében szükségesnek látják.

Ha az egyik fél azt állítja és a Tanács megállapítja, hogy a nemzetközi jog szerint a vitás eset ennek a félnek hazai igazságszolgáltatása¹ alá tartozik, a Tanács ezt jelentésében kimondja a nélkül, hogy bármiféle megoldást ajánlana.

A Tanács a jelen cikkben megnevezett minden ügyben a vitás esetet a Közgyűlés elé terjesztheti. A felek bármelyikének kívánságára is a vitás esetet a Közgyűlés elé kell terjeszteni. Ezt a kívánságot tizennégy napon belül kell tudatni, attól a naptól számítva, amelyen a vitás kérdés a Tanács elé kerül.

A Közgyűlés elé terjesztett minden esetben, a jelen cikknek és a 12. cikknek azok a rendelkezései, amelyek a Tanács eljárása és hatáskörére vonatkoznak, a Közgyűlés eljárására és hatáskörére is alkalmazást nyernek. A Közgyűlés olyan jelentésének, amelyet a Tanácsban képviselt szövetségi tagok jóváhagyásával és a Szövetség többi tagjai többségének hozzájárulásával — minden esetben a vitában álló felek kivételével — hoztak, ugyanaz a hatálya van, mint az olyan jelentésnek, amelyet a Tanács összes tagjai — kivéve a felek képviselőit — egyhangúlag elfogadnak.

16. cikk.

Ha a Szövetség valamelyik tagja a 12., 13. és 15. cikkeken foglalt megállapodások ellenére a döntést háború útján keresi, ezt a tagot ipso facto olyannak kell tekinteni, mintha háborús cselekményt követett volna el a Szövetség valamennyi tagja ellen. Ez utóbbiak kötelezik magukat, hogy az ilyen Állammal minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést haladéktalanul megszakítsanak, saját állampolgáraik és a szerződésszegő Állam polgárai között minden érintkezést betiltanak és minden pénzügyi, kereskedelmi vagy személyes összeköttetést megszüntetnek a szerződésszegő és minden más Állam polgárai között, tekintet nélkül arra, hogy a másik Állam a Szövetség tagja-e vagy sem.

Ily esetekben a Tanács köteles a különféle érdekelt Kormányoknak ajánlatot tenni aziránt, hogy a Szövetség tagjai egyenkint minő szárazföldi, »tengeri és légi haderővel járuljanak hozzá azokhoz a fegyveres erőkhöz, amelyek a szövetségi megállapodások betartását biztosítani hivatva lesznek.

A Szövetség tagjai megegyeznek továbbá abban is, hogy az e cikk alapján megvalósítandó pénzügyi és gazdasági intézkedésekben egymást kölcsönösen támogatni fogják, hogy az ezzel járó veszteségek és hátrányok a legkisebb mértékre csökkenjenek; épp így kölcsönösen támogatni fogják egymást a védekezésben minden olyan külön intézkedés ellen, amelyet a szerződésszegő Állam valamelyikükkel szemben alkalmaz; valamint megfelelő intézkedéseket fognak

¹ ««solely domestic jurisdiction», «compétence exclusive».

tenni arra nézve, hogy az ő területükön átvonulhassanak bármely szövetségi tagnak oly haderői, amelyek a szövetségi megállapodások betartásának biztosításában közreműködnek.

Minden tag, amely a Szövetségből folyó bármely kötelezettséget megsért, a Szövetségből kizárható. A kizárás a Tanácsban képviselt valamennyi többi szövetségi tagnak szavazata alapján történik.

17. cikk.

Ha két olyan Állam között, amelyek közül csak az egyik vagy egyik sem tagja a Szövetségnek, vitás eset merül fel, a Szövetség kötelekébe nem tartozó Államot vagy Államokat fel kell szólítani, hogy a vitás kérdés megoldása céljából a Szövetség tagjaira nézve megállapított kötelezettségeknek vessék alá magukat és pedig oly feltételek mellett, amilyeneket a Tanács igazságosaknak tart. Ha ennek a felszólításnak eleget tesznek, akkor a 12—16. cikkek rendelkezései irányadók, azokkal a változtatásokkal, amelyeket a Tanács szükségesnek tart.

Ennek a felszólításnak elküldése után a Tanács azonnal vizsgálatot indít a vitás eset körülményeire nézve és azt az intézkedést indítványozza, amelyet az adott esetben a legjobbnak tart.

Ha a felszólított Állam a vitás eset elintézésénél a Szövetség tagjaira rótt kötelezettségek elvállalását visszautasítja és a Szövetség valamelyik tagja ellen háborút indít, az ilyen Állammal szemben a 16. cikk rendelkezései nyerne alkalmazást.

Ha a felszólítás ellenére mindkét fél vonakodik a Szövetség tagjaira rótt kötelezettségeket a vitás eset elintézésénél elfogadni, a Tanács minden olyan intézkedést és indítványt megtehet, amely az ellenségeskedések megelőzésére és a vita megoldására alkalmas.

18. cikk.

Minden nemzetközi szerződést vagy megállapodást, amelyet a Szövetség bármely tagja ezentúl létesít, haladéktalanul be kell iktatni a Titkárságnál és a Titkárságnak azt, mihamar lehetséges, közzé kell tennie. A Titkárságnál való beiktatás előtt semmiféle ilyen nemzetközi szerződésnek vagy megállapodásnak nincs kötelező ereje.

19. cikk.

A Közgyűlés időnkint felhívhatja a Szövetség tagjait az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására, amelyeknek fennmaradása a világbékét veszélyeztethetné.

20. cikk.

A Szövetség tagjai egyenkint megegyeznek abban, hogy a jelen Egyességokmány elfogadásával közöttük megszűnik minden olyan kötelezettség és megegyezés, amely az Egyességokmány rendelkezé-

seivel össze nem egyeztethető; ünnepélyesen kötelezik magukat, hogy ezentúl a jelen Egyességokmány rendelkezéseivel összeférhetetlen kötelezettségeket nem vállalnak.

Ha a Szövetség valamely tagja a Szövetségbe lépése előtt a jelen Egyességokmánnyal összeférhetetlen kötelezettséget vállalt volna, kötelessége, hogy haladéktalanul megtegye a lépéseket az ily kötelezettségek felbontása iránt.

21. cikk.

A béke fenntartását biztosító nemzetközi megegyezések, mint a választott bírósági szerződések és bizonyos területre vonatkozó megállapodások, amilyen a Monroe-elmélet, érvényességét a jelen Egyességokmány rendelkezései semmiben sem érintik.

22. cikk.

Oly gyarmatokra és területekre nézve, amelyek az elmúlt háború következtében megszűntek az őket azelőtt kormányzó Államok fennhatósága alá tartozni s amelyeken oly népek laknak, amelyek a mai világ különösen nehéz viszonyai között még nem tudják önmagukat kormányozni, alapelvül mondatik ki, hogy ezeknek a népeknek jóléte és fejlődése a civilizáció szent hivatása, amelynek biztosítékait fel kell venni a jelen Egyességokmányba.

Ez alapelv gyakorlati megvalósításának legalkalmasabb módja az, hogy a népek felett való gyámságra megbízást azok a fejlettebb nemzetek nyernek, amelyek segédeszközeiknél, tapasztalataiknál vagy földrajzi helyzetüknél fogva leginkább képesek és hajlandók ennek a felelősségnek vállalására; ezek a nemzetek a gyámságot, mint a Szövetség Megbízottai, ennek nevében gyakorolnák.

A megbízás jellegének az illető nép fejlődési foka, a terület földrajzi fekvése, gazdasági viszonyai és más egyéb körülményei szerint kell különböznie.

Bizonyos közületek, amelyek azelőtt a Török Birodalomhoz tartoztak, a fejlettségnek oly fokát érték el, hogy független nemzetként ideiglenesen elismerhetők, azzal a feltétellel, hogy közigazgatásuk valamely Megbízott Hatalom tanácsadó és támogató vezetése alá helyeztessék addig az időpontig, amikor már önmaguk is tudják sorsukat intézni. A Megbízott Hatalom választásánál elsősorban ezeknek a közületeknek kívánságait kell tekintetbe venni.

Más népek, különösen a középafrikaiak, olyan fejlődési fokon állanak, hogy a megbízott Hatalmat kell felelőssé tenni a területnek olyan közigazgatásáért, amely a lelkiismeret- és vallásszabadságot, a közrend és a jó erkölcs követelte korlátozásokkal biztosítja, továbbá biztosítja bizonyos visszaéléseknek, mint a rabszolga-, fegyver- és szeszkereskedelemnek megtiltását, valamint erődök, hadi- vagy tengerészeti támpontok létesítésének és a bennszülöttek katonai kiképzésének megakadályozását, kivéve, ha ez a kiképzés rendőri és területvédelmi célokat szolgál; a Megbízott Hatalomnak a Szö-

vétség más tagjai részére is biztosítania kell a kereskedelem és áruforgalom azonos lehetőségét.

Végül vannak oly területek, mint Délnyugat-Afrika és a Csendes-Óceán déli részének bizonyos szigetei, amelyek csekély népsűrűségüknel, kis terjedelmüknel, a civilizáció központjaitól való távolságuknál, a Megbízott Hatalom területével földrajzi összefüggésüknel vagy más körülményeknél fogva, legkedvezőbben a Megbízott Hatalom törvényei szerint és területének alkotórészeként igazgathatók, fenntartva a bennszülött lakosság érdekében fentebb felsorolt biztosítékokat.

A megbízás minden esetében a Megbízott Hatalomnak a Tanácshoz évenként jelentést kell tennie a reá bízott területről.

Ha a Megbízott Hatalom jogkörének, ellenőrzésének vagy igazgatásának terjedelmére vonatkozólag a Szövetség tagjai előzetesen nem állapodtak meg, erre nézve minden egyes esetben a Tanács kifejezetten határoz.

Állandó bizottságot kell alakítani avégből, hogy az a Megbízott Hatalmak évi jelentéseit átvegye, megvizsgálja és a Tanácsnak a megbízások végrehajtására vonatkozó minden kérdésben véleményét adjon.

23. cikk.

A Szövetség tagjai a már fennálló vagy a jövőben kötendő nemzetközi egyezmények határozataival egybehangzóan és azok fenntartása mellett:

- a) arra törekszenek, hogy férfiak, asszonyok és gyermekek részére méltányos és emberies munkafeltételeket biztosítsanak és tartssanak fenn, úgy saját országaikban, mint minden olyan országban, mint amelyre kereskedelmi vagy ipari összeköttetésük kiterjed és ebből a célból szükséges nemzetközi szervezeteket létesítsenek és tartssanak fenn;
- b) kötelezik magukat, hogy az igazgatásuk alá bocsátott területek bennszülött lakosságával szemben igazságos bánásmódról gondoskodni fognak;
- c) megbízzák a Szövetséget a leány- és gyermekkereskedelemre, valamint az ópiummal és más ártalmas szerekkel való kereskedelemre vonatkozó egyezmények végrehajtásának legfőbb ellenőrzésével;
- d) megbízzák a Szövetséget a fegyver- és lőszerkereskedelem legfőbb ellenőrzésével oly országok tekintetében, amelyekben ez az ellenőrzés közérdekből szükséges;
- e) megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy közlekedés és az átmenő forgalom szabadságát, valamint az egyenlő elbánást a Szövetség valamennyi tagjának kereskedelme számára biztosítsák. Ebben a vonatkozásban az 1914—1918. évi háború következtében elpusztított vidékek különös szükségleteit figyelembe kell venni;
- f) arra törekszenek, hogy nemzetközi rendszabályokat fogantossanak a betegségek elhárítására és legyőzésére.

24. cikk.

Minden nemzetközi hivatal, amelyet előbb kötött általános egyezmények alapján szerveztek, a felek beleegyezésével a Szövetség igazgatása alá kerül. Minden ily féle nemzetközi hivatal és nemzetközi érdekű ügyek rendezésére hivatott bizottság, amely ezentúl keletkezik, a Szövetség igazgatása alatt fog állani.

Általános egyezményekkel szabályozott oly nemzetközi ügyekre nézve, amelyek nemzetközi bizottságok vagy hivatalok ellenőrzése alatt nem állanak, a Szövetség Titkársága, ha a Tanács beleegyezését megadja és ha a felek kívánják, az ügyre vonatkozó minden adatot összegyűjt és közöl, valamint minden szükséges vagy célszerű segítséget megad.

A Tanács elrendelheti, hogy a Szövetség igazgatása alatt működő bármely hivatal vagy bizottság költségeit a Titkárság viselje.

25. cikk.

A Szövetség tagjai megegyeznek arra nézve, hogy a Vörös-Kereszt Egylet elismert önkéntes nemzeti szervezeteinek létesítését és együttműködését elősegíteni és támogatni fogják, minthogy ezeknek célja az egészségi állapotok javítása, a betegségek megelőzése és a szenvedéseknek enyhítése az egész világon.

26. cikk.

A jelen Egyességokmányra vonatkozó módosítások akkor lépnek életbe, ha a Szövetségnek azok a tagjai, amelyeknek képviselői a Tanácsot alkotják, és a Szövetség azon tagjainak többsége, amelyeknek képviselői a Közgyűlést alkotják, ezeket a módosításokat megerősítették.

Semmiféle módosítás sem kötelező a Szövetségnek olyan tagjára nézve, amely kijelenti, hogy a módosításhoz nem járul hozzá; ebben az esetben azonban megszűnik a Szövetség tagja lenni.

FÜGGELÉK.

A Nemzetek Szövetségének eredeti tagjai.

Északamerikai Egyesült- Államok	Haiti
Belgium	Hedzsasz
Bolivia	Hondurasz
Brazília	Olaszország-
Brit Birodalom	Japán
Kanada	Libéria
Ausztrália	Nikaragua
Délafrika	Panama
Újzéland	Peru
India	Lengyelország-
Kína	Portugália
Kuba	Eománia
Equador	Szerb-Horvát-Szlovén-Álla
Franciaország	Sziám
Görögország	Cseh-Szlovákország
Guatemala	Uruguay

Az Egyességokmányhoz való csatlakozásra meghívott államok:

Argentínai Köztársaság	Perzsia
Csile	Szalvador
Kolumbia	Spanyolország-
Dánország	Svédország
Németalföld	Svájc
Norvégország	Venezuela
Paraguay	

A Nemzetek Szövetségének első főtitkára.

The Hon. Sir James Eric *Drummond*, K. C. M. G., C. B.

II.

Règlement Intérieur de l'Assemblée.

Adopté par la Première Assemblée le 30 novembre 1919.

A közgyűlés ülésézésének ideje.

§ 1. — 1. L'Assemblée se réunit chaque année de plein droit, au siège de la Société des Nations, le premier lundi de Septembre.

2. Elle se réunit également aux dates fixées par l'Assemblée au cours d'une session antérieure ou par le Conseil, votant à la majorité des voix.

3. Si un ou plusieurs Membres de la Société estiment une réunion opportune, ils en informent le Secrétaire Général, qui demande leur avis aux autres Membres de la Société. Si le projet de réunion est accepté par la majorité des Membres dans le délai d'un mois, à partir de la date de cette communication, l'Assemblée est convoquée en séance extraordinaire.

Az ülés helye.

§ 2. L'Assemblée se réunit au siège de la Société ou, en cas de circonstances exceptionnelles, en tout autre lieu désigné par l'Assemblée ou par le Conseil, votant à la majorité, ou approuvé par la majorité des Membres de la Société.

Egybehívás.

§ 3. — 1. Les réunions de l'Assemblée auront lieu sur convocation du Président du Conseil par les soins du Secrétaire Général.

2. Les convocations sont adressées aux Membres de la Société, quatre mois avant la date fixée pour l'ouverture de la session; ce délai peut toutefois, dans les circonstances exceptionnelles, être réduit par une décision du Conseil prise à la majorité des voix.

3. Les dispositions du paragraphe précédent n'affectent en rien les stipulations concernant les cas spéciaux prévus au Pacte.

Napirend.

§ 4. — 1. L'ordre du jour de la Session est établi par le Secrétaire Général de la Société, avec l'approbation du Président du Conseil et communiqué en entier aux Membres, autant que possible quatre mois avant la date de la première séance.

2. L'ordre du jour de chaque session annuelle comprendra:
 - a) Un rapport sur l'œuvre du Conseil accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée;
 - b) Toutes les questions dont la mise à l'ordre du jour aura été décidée par l'Assemblée au cours d'une session antérieure;
 - c) Les questions proposées par le Conseil;
 - u) Les questions proposées par un Membre de la Société;
 - e) Le projet de budget pour l'exercice financier suivant et le rapport sur les comptes de l'exercice précédent.

3. Tout Membre de la Société peut, un mois avant la date fixée pour la séance d'ouverture, demander l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour. Ces questions figureront sur une liste supplémentaire qui sera communiquée aux Membres de la Société des Nations, trois semaines au moins avant la date fixée pour la séance d'ouverture. L'Assemblée décidera si les questions figurant sur la liste supplémentaire feront partie de l'ordre du jour de la session.

4. L'Assemblée peut, dans des circonstances exceptionnelles, inscrire de nouvelles questions à son ordre du jour, mais elle ne peut en aborder l'étude que quatre jours après leur inscription et après rapport d'une commission, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement à la majorité des deux tiers.

5. Aucune proposition tendant à modifier la méthode de répartition des dépenses en vigueur ne sera inscrite à l'ordre du jour, si elle n'a été communiquée aux Membres de la Société quatre mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture de la session.

Kiküldöttek.

§ 5. — 1. Chaque Membre communique au Secrétaire Général, autant que possible avant l'ouverture de la session, le nom de ses Représentants, dont le nombre ne doit pas excéder trois. Il peut y ajouter les noms des Représentants suppléants.

2. Chaque Représentant remet, aussitôt que possible, et de préférence avant l'ouverture de la session, ses lettres de créance au Secrétaire Général.

8. Une commission de vérification de pouvoirs, composée de huit membres, est élue au scrutin secret par l'Assemblée. Elle fait immédiatement son rapport.

4. Tout Représentant dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres Représentants, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement.

Helyettes kiküldöttek.

§ 6. — 1. Outre les Représentants suppléants mentionnés au § 1 de l'article 5, les Représentants d'un Membre de la Société présent»

à l'Assemblée peuvent collectivement désigner des suppléants. La nomination des suppléants doit être communiquée par écrit au Président.

2. Si un Représentant suppléant a été nommé par un Membre de la Société, il peut remplacer un Représentant sans être désigné par les Représentants titulaires.

3. Le titulaire étant présent, le suppléant ne peut que l'assister; si le titulaire est absent ou s'il se trouve momentanément empêché de prendre part aux délibérations de l'Assemblée, le suppléant peut siéger à sa place.

4. Les Délégations peuvent, dans les commissions, désigner des remplaçants autres que ceux indiqués dans le présent article ,ainsi que des experts techniques; mais remplaçants et experts ne peuvent être nommés ni présidents ni rapporteurs et ne peuvent pas siéger à l'Assemblée.

Elnöki hivatal.

§ 7. — 1. Le Bureau de l'Assemblée est composé d'un Président et de six Vice-présidents, ainsi que des Présidents de Commissions générales qui sont de plein droit Vice-présidents de l'Assemblée.

2. Le Président est élu au début de chaque session.

3. Le Président du Conseil de la Société assume provisoirement la Présidence de l'Assemblée jusqu'à l'élection du Président définitif.

4. L'élection des vice-présidents aura lieu à l'une des premières séances de la session.

Az elnöki hivatal feladatai.

§ 8. — 1. Le Président ouvre, suspend et lève les séances, et dirige le travail de l'Assemblée; il assure l'observation du règlement, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats du scrutin.

2. Le Président est assisté des membres du Bureau pour diriger d'une façon générale le travail de l'Assemblée, pour constituer les commissions que l'Assemblée peut décider de créer, pour arrêter les communications à lui faire et pour fixer l'ordre du jour de chaque séance, ainsi que l'ordre dans lequel les différentes questions devront être examinées.

A főtítká feladatai.

§ 9. — 1. Le Secrétaire Général est chargé de l'organisation du Secrétariat de l'Assemblée, ainsi que des secrétariats des Commissions constituées par l'Assemblée.

2. Le Secrétaire Général peut être assisté ou remplacé au cours des séances de l'Assemblée par un ou plusieurs délégués. Le Secrétaire Général ou ses délégués peuvent à tout moment, sur l'invitation du Président, soumettre à l'Assemblée des rapports sur toute question

que l'Assemblée est en train d'examiner. Ils peuvent être invités par le Président à faire des communications verbales au sujet de toute question à l'examen.

Titkárság.

§ 10. — 1. Le Secrétariat est chargé notamment de recevoir, imprimer, communiquer et traduire les documents, rapports ou résolutions, de traduire les discours faits au cours des séances, de rédiger, imprimer et communiquer les procès-verbaux des réunions, de conserver les documents de l'Assemblée dans les archives de la Société, de publier les rapports des séances et, en général, d'assumer toutes les tâches que l'Assemblée juge bon de lui confier.

2. Tous les documents émanant de l'Assemblée sont communiqués aux Gouvernements des Membres de la Société.

Az ülések nyilvánossága.

§ 11.—1. Le public est admis aux séances plénières de l'Assemblée sur cartes distribuées par le Secrétaire Général.

2. L'Assemblée peut décider que certaines séances déterminées ne seront pas publiques.

3. Les décisions prises dans des séances non publiques sur les questions à l'ordre du jour, seront communiquées par l'Assemblée au cours d'une séance publique.

Névsor.

§ 12. Le Secrétariat tiendra une liste des Membres présents à chaque séance.

Beadványok.

§ 13. Au début de chaque séance, le Président soumet à l'Assemblée toutes les communications adressées à l'Assemblée ou à la Société des Nations, dont l'importance lui paraît justifiée.

Bizottságok.

§ 14. — 1. L'Assemblée décidera la création de Commissions pour l'étude des questions figurant à l'ordre du jour. Les questions de même ordre seront renvoyées à la même Commission.

2. L'Assemblée ne statue sur les questions à l'ordre du jour en séance plénière qu'après dépôt et distribution d'un rapport d'une Commission, à moins que, votant à la majorité des deux tiers, elle n'en juge autrement.

Les rapports établis par une commission et prévoyant les dépenses doivent indiquer si ces dépenses rentreront dans les dépenses générales de la Société ou si elles seront recouvrées sur les Membres de la Société qui y sont particulièrement intéressés.

Les rapports établis par une commission autre que la Commission des finances et qui recommanderaient des mesures entraînant des dépenses devront être accompagnés d'une estimation aussi précise que le permettront le temps et les circonstances. Ces estimations devront, avant que la question ne soit portée devant l'Assemblée, être soumises au contrôle de la Commission des finances.

Aucune résolution entraînant des dépenses ne pourra, en aucun cas, être votée par l'Assemblée avant que la Commission des finances n'ait, en tenant compte des dispositions budgétaires générales, donné son avis sur l'opportunité des dépenses proposées.

3. Chaque Délégation peut désigner un délégué et des conseillers techniques pour chaque Commission.

4. Les Commissions nomment elles-mêmes leurs Présidents et leurs Rapporteurs.

5. Chaque Commission a la faculté de se diviser en Sous-Commissions qui constitueront elles-mêmes leur Bureau.

6. Sauf décision contraire le public ne sera pas admis aux séances des Commissions. Les Commissions tiendront un registre de leurs délibérations et un procès-verbal qui seront publiés aussitôt que possible et qui pourront toujours être consultés par les Membres de l'Assemblée. Ces documents ne seront publiés qu'après approbation par la Commission.

7. Tout Représentant a le droit de faire à une Commission toute communication qu'il jugera utile, mais il ne pourra y prendre la parole que s'il en est membre, à moins d'autorisation spéciale du Président de la Commission.

8. Le Secrétaire Général ou ses délégués pourront également faire aux Commissions et aux Sous-Commissions tous les rapports ou toutes les communications verbales qu'ils jugeront utiles.

Szólásjog.

§ 15. — 1. Aucun Représentant ne peut prendre la parole à l'Assemblée sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation du Président.

2. Les orateurs parleront à tour de rôle, dans l'ordre où ils auront demandé la parole. Le Président et le Rapporteur d'une Commission pourront parler avant leur tour pour défendre ou expliquer les conclusions auxquelles est arrivée leur Commission.

Le même principe s'applique aux membres du Conseil.

3. Le Président peut rappeler à l'ordre l'orateur dont les remarques n'ont pas trait au sujet en discussion; il peut au besoin lui retirer la parole.

4. Au cours de la discussion d'une question, un Représentant peut soulever une motion d'ordre, et le Président doit prendre une décision immédiate, conformément au Règlement.

5. L'Assemblée peut limiter la durée des discours à prononcer par chaque orateur.

Nyelvhasználat.

§ 16. — 1. Les discours en français sont résumés en anglais, et vice-versa, par un interprète appartenant au Secrétariat.

2. Tout Représentant parlant dans une autre langue doit assurer lui-même la traduction de son discours en français ou en anglais.

3. Tous les documents, résolutions et rapports communiqués par le Président ou par le Secrétariat, doivent être rédigés à la fois en français et en anglais.

4. Tout Représentant peut faire distribuer des documents écrits dans une langue autre que le français ou l'anglais, mais le Secrétariat n'est pas tenu de pourvoir à leur traduction ou à leur impression.

5. Tout Membre de la Société ou tout groupe de Membres peut demander que régulièrement tous les documents et publications de la Société soient traduits, imprimés et distribués dans une langue autre que le français ou l'anglais, à la condition d'y pourvoir lui-même.

Indítványok.

§ 17. — 1. Les projets de résolutions, amendements et motions doivent être communiqués, par écrit, au Président qui en fera distribuer des exemplaires aux Représentants.

2. En règle générale, nul projet n'est discuté ou mis aux voix, si des exemplaires n'en ont pas été communiqués aux Représentants, au plus tard la veille de la séance.

3. Le Président peut, cependant, autoriser la discussion ou l'examen d'amendements ou de motions d'ordre, sans en avoir au préalable fait faire la communication.

Tárgyalási rend.

§ 18. — 1. Dans toute discussion, tout Représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité; outre l'auteur de la proposition, deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole.

2. La division est de droit, si elle est demandée.

3. A tout moment, un Représentant peut demander la clôture de la discussion, même si d'autres Représentants ont manifesté le désir de prendre la parole. Si la parole est demandée pour s'opposer à la clôture, deux orateurs seulement seront autorisés à parler.

4. Le Président demandera l'avis de l'Assemblée sur la motion de clôture. Si, à la majorité, l'Assemblée approuve la motion, le Président prononce la clôture de la discussion.

5. En présence de plusieurs propositions, on donne la priorité dans le vote à celle qui s'éloigne le plus de la proposition principale.

6. Si un amendement est suppressif, on met aux voix le maintien

de la disposition qu'il a pour but de supprimer; si ce maintien est rejeté, on vote sur l'amendement.

7. Si un amendement est adjonctif, on vote sur l'amendement; s'il est approuvé, on vote sur l'ensemble de la proposition amendée.

Szavazatok aránya.

§ 19. — 1. Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou d'un Traité, les décisions de l'Assemblée sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la séance.

2. Toutes questions de procédure qui se posent aux séances de l'Assemblée, y compris la désignation des Commissions chargées d'en-

quêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la séance.

3. Sont considérées comme questions de procédure toutes décisions prises en vertu des articles du présent Eèglement.

4. Pour qu'une décision soit prise à la majorité, il faut que la moitié plus un des Membres représentés à la séance émette un vote favorable.

5. Dans toutes les votations visées au présent article, les Représentants qui s'abstiennent sont considérés comme non présents.

A szavazás módja.

§ 20. L'Assemblée vote par appel nominal, sauf lorsque les Membres de la Société des Nations représentés à la séance décident que le vote se fera par «debout» et «assis», et sauf dans les cas prévus par l'article 21. L'appel nominal se fera d'une des deux façons suivantes selon la décision de l'Assemblée:

- a) Le nom de chaque délégation sera appelé et un de ses membres répondra par «oui» ou «non», ou «je m'abstiens». Le résultat du vote sera enregistré et proclamé. Ou
- b) La Délégation de chaque Membre de la Société représenté à la séance de l'Assemblée reçoit deux bulletins de vote, portant l'indication du nom de son pays. L'un de ces bulletins, de couleur rouge, signifie «oui»; l'autre, de couleur bleue, signifie «non». Les bulletins de vote sont déposés dans une urne disposée sur le Bureau. Lorsque tous les bulletins ont été recueillis, le Président proclame la clôture du scrutin et le Bureau procède à son dépouillement. On donne connaissance à l'Assemblée de chacun des suffrages exprimés, et le Président proclame le résultat du scrutin.

§ 21. 1. Toute décision concernant des personnes est prise au scrutin secret.

2. Si aucun nom n'obtient la majorité au premier tour, on procède à un second tour, mais dans ce cas, le vote ne portera plus que sur les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu.

3. Quand l'Assemblée est appelée à procéder simultanément à plusieurs nominations dans des conditions identiques, elle y procède par le scrutin de liste. Sont élus au premier tour ceux qui obtiennent la majorité absolue des voix. Si le nombre de ceux qui ont obtenu cette majorité est inférieur au nombre des nominations à faire, on procède, parmi ceux qui auront obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour, à un second tour sur un nombre de candidats double de celui de places restées disponibles; sont alors élus ceux qui auront réuni le plus grand nombre de voix.

§ 22. En cas d'égalité de voix dans tout autre vote que ceux visés par l'article 21, où la majorité est requise, on procède à un second vote au cours de la séance suivante. Celle-ci se tiendra dans les quarante-huit heures suivant la date à laquelle le premier vote a eu lieu, et l'ordre du jour de cette séance mentionnera expressément que la question en suspens fera l'objet d'un second vote. Si, au cours de cette seconde séance, la motion ne rallie pas la majorité des suffrages, elle est considérée comme rejetée.

Nem állandó Tanácsstagok megválasztása.

§ 22a. — 1. Les Membres dont les Représentants sont appelés à faire partie du Conseil à titre non permanent sont désignés par l'Assemblée au scrutin secret.

2. Lorsqu'il y a lieu de pourvoir à la vacance de plusieurs sièges, l'élection se fait au scrutin de liste. Est nul, tout bulletin contenant plus de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

3. Nul n'est élu au premier et au second tour de scrutin, s'il n'a obtenu au moins la majorité absolue des voix. Si, après deux tours de scrutin, il reste encore des sièges à pourvoir, il est procédé à un troisième tour sur une liste comprenant les candidats les plus favorisés au deuxième tour en nombre double des sièges à pourvoir; sont alors élus, les Membres ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

4. Si deux ou plusieurs Membres ont obtenu le même nombre de voix sans qu'il y ait un siège pour chacun, il est procédé à un tour spécial de scrutin entre ces Membres; en cas d'égalité nouvelle, il est tiré au sort par le Président.

Az ülés bezárása.

§ 23. — 1. Le Président peut déclarer la séance levée ou suspendue, si, lorsqu'il propose de la lever ou de la suspendre, il ne rencontre pas d'objection de la part de l'Assemblée.

2. Le Président déclare la séance levée ou suspendue lorsque l'Assemblée le décide.

§ 24. Le Bureau peut apporter des modifications de forme, mais non de fond à toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée, quand il le juge nécessaire à la coordination des textes. Il en fait un rapport à l'Assemblée.

Jegyzőkönyvek.

§ 25. Le compte rendu in-extenso de chaque séance est rédigé par le Secrétariat et soumis à l'Assemblée après approbation du Président.

§ 26. Les textes votés par l'Assemblée seront communiqués aux Membres de la Société par le Secrétaire Général dans les quinze jours qui suivront la clôture de l'Assemblée.

Bizottságok ügyrendje.

§ 27. Le Règlement intérieur s'applique aussi aux délibérations des Commissions de l'Assemblée.

Az ügyrend módosítása.

§ 28. Le présent Règlement peut être modifié par décision de l'Assemblée, prise à la majorité des voix, après rapport d'une Commission.

III.

Règlement Intérieur du Conseil de la Société des Nations.

Adopté par le Conseil le 17 mai 1920.

Egybehívás.

§ 1. Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent et au moins une fois par an, au siège de la Société. En raison de circonstances spéciales, le Conseil peut être convoqué dans un autre endroit, que le Conseil désignera lui-même, ou que le Président jugera utile, si cela est possible, en consultation avec les autres représentants au Conseil.

Les réunions du Conseil auront lieu sur convocation du Président, par lettre du Secrétaire Général, adressée aux Représentants régulièrement accrédités par chaque Gouvernement, par l'entremise de leur Gouvernement. Elle sera expédiée au moins 20 jours avant la première séance de chaque session.

La lettre indiquera les questions à l'ordre du jour. Les documents nécessaires y seront annexés, autant que possible.

En cas de circonstances graves, le Président pourra réduire le délai mentionné au second alinéa, autant que la situation le demande et le permet.

Le Conseil devra être convoqué, dans un délai raisonnable, sur la demande d'un Membre de la Société représenté au Conseil, ou sur celle de trois Membres de la Société non représentés au Conseil. Les demandes doivent être envoyées au Secrétaire Général.

Les dispositions ci-dessus n'affecteront en rien les stipulations spéciales concernant les cas visés dans l'article 11, paragraphes 1 et 2, et dans l'article 15, paragraphe 1, du Pacte.

Napirend.

§ 2. Le Conseil décide quelles sont les questions qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour de la session prochaine et peut en désigner les rapporteurs.

Si, entre deux sessions du Conseil, un Membre de la Société demande qu'une question soit examinée à la prochaine session, le Secrétaire Général la fera figurer à l'ordre du jour. Il en est de même de toute question qui sera parvenue à la connaissance du Conseil, entre

deux sessions, et dont l'examen paraîtra désirable au Secrétaire Général, d'accord avec le Président.

Dans tous les cas où les rapporteurs n'auront pas été désignés par le Conseil, la désignation sera faite par le Président.

Au cas où la majorité des Membres du Conseil représentés à une réunion y consent, de nouvelles questions ne figurant pas à l'ordre du jour pourront y être ajoutées au cours des séances, mais le Conseil ne pourra prendre de décision à leur sujet que 48 heures après leur inscription à l'ordre du jour et après qu'elles auront fait l'objet d'un rapport.

Főtitkári jelentés.

§ 3. Au début de chaque session, le Secrétaire Général présentera un rapport écrit sur la suite donnée aux décisions prises antérieurement, sur l'état des questions soumises au Conseil, ainsi que sur les questions dont il aurait été saisi directement depuis la dernière session.

Elnökválasztás.

§ 4. Le Président et le Vice-Président seront élus par le Conseil, dans son sein, au scrutin secret et à la majorité. Ils resteront en fonctions pendant un an.

Si le mandat du Président ou du Vice-Président, en tant que Représentant au Conseil de la Société des Nations, prend fin, pour une raison quelconque, le Conseil procédera à une nouvelle élection.

Le Représentant au Conseil qui aura rempli les fonctions de Président ou de Vice-Président pendant une année, ne sera pas rééligible pour l'année suivante, ni comme Président ni comme Vice-Président.

Az ülések nyilvánossága.

§ 5. Sauf décision contraire du Conseil, les séances seront publiques pour entendre les conclusions des rapporteurs et pour procéder à la discussion finale et au vote sur les résolutions proposées. Le Conseil se réunira en séance privée pour la discussion préliminaire des questions mises à l'ordre du jour.

Toutes les propositions figurant à l'ordre du jour devront être reprises et votées en séance publique, à moins que le Conseil n'en décide autrement.

A többség jelenlétének megkövetelése.

§ 6. Le Président déclarera la séance ouverte dès que, après l'heure indiquée par la lettre de convocation ou fixée dans une séance précédente, la majorité des Représentants des Membres désignés, conformément aux deux premiers paragraphes de l'article IV du Pacte, seront présents. Il déclarera la séance levée ou suspendue quand le nombre de ces Représentants sera inférieur à cette majorité.

Jegyzőkönyvek.

§ 7. Le Secrétaire Général ou son Représentant tiendra le procès-verbal des réunions. Des copies de ces documents seront remises aux Représentants au Conseil aussitôt que possible. Les textes des procès-verbaux qui n'auront pas été approuvés au cours d'une réunion, seront expédiés par le Secrétaire Général aux Représentants au Conseil, dans les 15 jours qui suivront la clôture de la session, à l'adresse permanente du Représentant, ou à celle indiquée par lui.

Ces textes seront considérés comme définitifs si, 20 jours après l'expédition des exemplaires, aucune objection n'a été soulevée par un Représentant au Conseil.

Toutes les résolutions doivent être approuvées dans leur forme définitive, avant la clôture de la session.

Les textes définitifs seront distribués avix Représentants au Conseil, ainsi qu'aux Membres de la Société.

Szavazás.

§ 8. Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou des clauses d'un Traité, les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toute question de procédure qui se pose aux réunions du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers est réglée par le Conseil et décidée à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

On votera à mains levées, ou par appel nominal, s'il est réclamé par un des Représentants au Conseil.

§ 9. Toute décision concernant des personnes sera prise au scrutin secret, en séance privée. Si aucun nom n'obtient la majorité au premier tour, on procédera à un second tour de scrutin libre. Si aucun nom n'obtient encore la majorité, on procédera à un troisième tour de scrutin, mais, dans ce cas, le vote ne portera plus que sur les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix au deuxième tour. En cas d'égalité de votes en faveur de plusieurs candidats, le troisième tour de scrutin ne portera plus que sur les deux candidats les plus âgés. En cas d'égalité persistante, le candidat le plus âgé sera élu.

En cas d'égalité de voix dans tout autre vote où la majorité sera requise, on procédera à un second vote au cours de la séance suivante. Celle-ci se tiendra dans les 48 heures suivant la date à laquelle le premier vote a eu lieu, et l'ordre du jour de cette séance mentionnera expressément que la question en suspens fera l'objet d'un second vote. Si, au cours de cette seconde séance, la motion ne rallie pas la majorité des suffrages, elle sera considérée comme rejetée.

Szakértők.

§ 10. Les experts et les fonctionnaires de la Société peuvent être admis aux séances pour donner des renseignements ou prêter leur concours, ci cela est nécessaire.

Chaque Membre du Conseil pourra se faire accompagner par deux
conseillers ou secrétaires.
§ 11., § 12. elavult,

Az ügyrend módosítása.

§ 13. En conformité avec les dispositions du Pacte, ce règlement pourra toujours être modifié par une décision prise à la majorité des Membres de la Société représentés au Conseil. Si la proposition de modification n'a pas été insérée dans la lettre de convocation, elle devra être prise en considération en conformité avec les stipulations du paragraphe 4 de l'article 2.

§ 14. Les dispositions du présent règlement entreront en vigueur dès la clôture de la session du Conseil tenue à Eome du 14 au 19 mai 1920. Toutefois, en ce qui concerne la nomination du Président et du Vice-Président, le règlement ne sera applicable qu'après une décision spéciale à prendre par le Conseil.

IV.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság felállítására vonatkozó határozat.

Résolution relative à l'établissement d'une Cour Permanente de Justice Internationale

approuvée par l'Assemblée de la Société des Nations
GENÈVE, le 13 décembre 1920.

1. L'Assemblée à l'unanimité déclare approuver, avec les amendements qu'elle y a apportés, le projet de Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, qui, préparé par le Conseil aux termes de l'article 14 du Pacte, a été soumis à son approbation.

2. Le Statut de la Cour, vu les termes particuliers dudit article 14, sera soumis, dans le plus bref délai, aux Membres de la Société des Nations pour adoption sous forme de Protocole dûment ratifié constatant qu'ils reconnaissent ce Statut. Le soin de procéder à cette présentation est confié au Conseil.

3. Dès que ce Protocole aura été ratifié par la majorité des Membres de la Société, le Statut de la Cour sera en vigueur et la Cour sera appelée à siéger, conformément audit Statut, dans tous les litiges entre les Membres ou États ayant ratifié, ainsi que pour les autres États auxquels la Cour est ouverte aux termes de l'article 35, alinéa 2, dudit Statut.

4. Ledit Protocole restera également ouvert à la signature des États mentionnés à l'Annexe au Pacte.

Protocole de Signature.

Les Membres de la Société des Nations, représentés par les soussignés dûment autorisés, déclarent reconnaître le statut ci-joint de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Société des Nations, approuvé par le vote unanime de l'Assemblée de la Société, en date, à Genève, du 13 décembre 1920.

En conséquence, ils déclarent accepter la juridiction de la Cour dans les termes et conditions prévus dans le Statut ci-dessus visé.

Le présent Protocole, dressé conformément à la décision de l'Assemblée de la Société des Nations du 13 décembre 1920, sera ratifié. Chaque Puissance adressera sa ratification au Secrétariat

Général de la Société des Nations, par les soins duquel il en sera donné avis à toutes les autres Puissances signataires. Les ratifications resteront déposées dans les archives du Secrétariat de la Société des Nations.

Le présent Protocole restera ouvert à la signature des États visés à l'Annexe du Pacte de la Société.

Le Statut de la Cour entrera en vigueur ainsi qu'il est prévu par ladite décision.

Fait à Genève, en un seul exemplaire, dont les textes français et anglais feront foi.

Le 16 décembre 1920.

Disposition Facultative.

Les soussignés, dûment autorisés, déclarent en outre, au nom de leur Gouvernement, reconnaître dès à présent, comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour et dans les termes suivants:

NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ.

- A.
- d'Abernoon lord 184.
- Acte de Guerre 265.
- Adatci 193.
- de Visscher-féle jelentés 193.
- Ad hoc tanácsstagok 128,
- Aland szigetek ügye 276.
- Agression 191.
- Állami szuverenitás 56.
- korlátozása 61.
- átruházása 62.
- Államkapcsolatok fajái és a *N. Sz.* 63.
- Államszövetség 63.
- Alliance 64.
- Állandó Nemzetk. Bíróság 143, 232.
- felállításának elmunkálatai 143.
- jogállása 148.
- szervezete 145.
- Választott Bíróság 148, 232.
- tanácsstagok 123.
- Általános leszerelés 1. leszerelés alatt.
- Alvarez 23, 310, 333.
- Amendement 1. módosítások alatt.
- Amerika szerepe a népszövetségi mozgalomban 22.
- Amerikai szenátus fenntartásai 101.
- nemzetközi jog 23.
- Angol-francia állampolgársági vita 287.
- hivatalos tervezet 31.
- szász népszövetségi javaslatok 27.
- — politikai eszmék befolyása a Népszövetségre 55.
- népszövetségi iskola 68.
- nyelv használata kisebbségi közigazgatásban 344.
- Apponyi Albert gróf 181, 360, 372.
- Arbitration-disarmament-security 176.
- Argentínai javaslatok 99.
- Ausztria felvétele *N. Sz.*-be 107.
- Autonómia elve 33.
- Balfour, lord 184, 282, 329, 332.
- Bánffy gróf külügyminiszter 107.
- Baranyai Zoltán 350, 353, 358.
- Barnes 99, 116, 225, 283.
- Beavatkozás általános elmélete 60.
- háború esetén 210.
- előfeltételei 213.
- nem tagállamokkal szemben 212.
- kisebbségi sérelmek esetén 350.
- Békebiztosító szabályozás rendszere 210.
- Békekonferencia tárgyalásai 44, 48.
- tizes bizottsága 46.
- Békeszerződések és Egyezségokmány 73
- Békés megszállás 223.
- Belső szuverenitás elmélete 67.
- Belügyi illetékességi kifogás 251.
- Benes 92, 177, 323.
- Bethlen István gróf 207, 288, 371.
- Bethmann Hollweg birod. kancellár 25.
- Bírói jellegű viták 226, 227.
- Bírósági eljárás 1. nemzetközi bíráskodás alatt.
- Blokád 1. gazdasági szankciók alatt.
- Bonfils 211.
- Bourgeois Léon 169, 228, 250, 276.
- Branting 278, 296.
- Brünni szerződés 358.

- Bryan-féle szerződések 191, 232, 243, 322.
 Bryce viscount 26.
 Bulgária felvétele 107.
 Bulgáriai görög betörés 303.
 Büntető szankciók 1.
 népszövetségi szankciók alatt.
- C**
- Cambon Jules 306.
 Cecil, lord Robert (viscount) 26, 77, 171, 307, 315.
 Chamberlain, Sir Austin 184.
 Clemenceau 242.
 Comité provisoire technique et financier 159.
 Commission des amendements 143.
 — de contrôle 143.
 — internationale du Blocus 143.
 — permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes 141.
 — préparatoire de la Conference de desarmement 187.
 — temporaire mixte des armaments 142.
 Commissions consultatives 140.
 Coudenhove-Kalergi gróf 102.
 Cour Permanente d'Arbitrage 148, 232.
 ----- Internationale de Justice 143, 232.
 Council of conciliation 22.
 Covenant szó értelme 71.
 Csáky Imre gróf 292.
 Csáky István gróf követségi titkár 289.
 Curzon lord 184.
 — -féle demarkációs vonal 279.
- E**
- Da Gama braziliai nagykövet 289.
 Danilovics Pál dr. 351, 353.
 Dawes-tervezet 184.
 Descamps báró 228.
 Dickinson-féle tervezet 25.
 Diplomáciai szankciók 271.
 Diplomáciai viszony megszakítása 223.
 Dorpáti szerződés 291.
 Döntőbírósi megállapodás (kompromisszum) 281.
 Droit de garantie 190.
 — de respect 190.
 Drummond, Sir Eric 152.
- E**
- Egyesületi és iskolatartási jog 345.
 Egyesült-Államok 83.
 — különleges jogállása Monroe-elv alapján 320.
 Egyetemesség elve 98.
 Egyességokmány általános jellemzése 72.
 — kapcsolata békeszerződéssel 73
 — külső alakja és alapszmei 71.
 — módosítása 325.
 Élet és szabadság védelme, mint kisebbségi alapjog 343.
 Eredeti tagok 82.
 Esher lord 171.
 Executive Council 40.
- F**
- Fabian Society 25.
 Fauchille 212.
 Fegyverkezési rend elfogadása, mint népsz. tagság előfeltétele 90.
 — szervezetek kidolgozása Tanács által 90.
 Fehty bey 301.
 Felsősziléziai válság 284.
 — népszavazás 289.
 Felvételi eljárás 93.
 Felvétel joghatása 94.
 Fernandez 230, 329.
 Feysal iraki király 301.
 Fokozatosság elve 269.
 Forradalom esetén való beavatkozás 194.
 Földrajzi és különleges körülmények, mint leszerelés elvi határa 165.

Francia népszövetségi javaslat 35.

— politika és a leszerelés kérdése 168.

— — s a szankciók kérdése 270.

— — és az E. O. módosítása 327.

Függetlenségi mozgalmak és a Népszövetség 195.

Gajzágó László 212, 291.

Garanciája kisebbségi szerződéseknél 350.

Gazdasági szankciók 266.

Genfi protokollum 176.

----- ■ összefoglaló ismertetése 178.

-----és az Egyességokmány összehasonlítása 180.

-----bírálat 181.

Gerevich Zoltán dr. 103.

Gratz Gusztáv dr. 69.

Grey Sir Edward (Viscount of Falldon) 26, 306.

Görögök betörése Bulgáriába 303.

Guani uruguayi képviselő 297.

II

Háború elhárítása általában 209.

— elhárításának népszövetségi rendszere 210.

— veszélye vagy fenyegetése esetén Népszövetség beavatkozása 211.

Hadindítási szuverenitás 217.

Hadüzeneti jog korlátozása 216.

Hágai békekonferencia 152, 227,

— egyezmény 233.
szankciói 259.

Határok módosítása Népszövetség által 39.

Hanotaux 169.

Herriot 161.

Hivatalos nyelv 121.

----- és kisebbségi jogvédelem 344.

House ezredes 38, 227.

Hurst C. I. B. angol koronajogász 45.

Hurst—Miller-féle tervezet 45, 227.

Hymans 46, 280, 287, 297.

Imperial War Cabinet 86.

— conferences 86.

Imperiali marquis olasz nagykövet 155.

India képvisellete Népszövetségben 87.

Intervention 1. beavatkozás.

Jogegyenlőség elve 57.

Jogellenes háború 217, 221.

----- esetei 259.

Jogi szankciók 261, 271.

— véleményezés Állandó Bírótság által 149.

Jogorvoslat kérdése a nemzetközi bírásokodásban 235.

Jus belli ac pacis 58, 217.

— tractatum ac federum 59.

Justiciable disputes 22, 35.

K

Kanada módosító javaslata 194, 197.

Kánya Kálmán 293.

Károly király visszatérési kísérlete 286.

Kárpátalji ruténföld autonómiája 348.

Katonai szankciók 261, 269.

Keletkarélia 290.

Kényszerítő rendszabályok 259.

Keynes Maynard 30.

Kisebbségi autonómia 348.

— kulturális és szociális intézmények támogatása 347.

— nyelv az állami közigazgatásban 346.

— petíciók tárgyalása 355.

— szerződések 342.

----- nemzetközi garanciája 350.

— védelmi eljárás 354.

— jogvédelem általános elmélete 336.
anyag joga 342.

— — alaki joga 353.

----- politikai problémái 359.

biztosítása mint felvételi felvétel 92.

- Kisentente és genfi protokollam 181.
 — ultimátum Károly király visszatérése alkalmával 284.
 — szerződéses népszövetségi beiktatása 310.
- és a regionális egyezmények 323.
- Kizárás a Népszövetségből 96.
- Kizárólagos (belügyi) illetékesség 252.
- illetékesség alá eső ügyet 253. —
- Knox szenátor 101.
- KQİSLÇtom.m&'ii.u.m 231.
- Korfiui incidens 296.
 — incidensről szóló jogi vélemény — 298.
- Kölcsönös területi garancia 1. területi garancia alatt.
 — védelmi szerződés 173.
- Költségvetés szabályozása 150.
- Kötelező bíráskodás fogalma 226.
 -----történeti előzményei 227.
 -----és a 13. cikk szabályozása 229.
 — bíráskodásra vonatkozó záradék 231.
- közvetítés 239.
 -----történeti előzményei 218.
- moratórium 220.
- Közgyűlés fogalma 115.
 — tagjainak jogállása 116.
 — jelenlegi összetétele 107.
 — bizottságai 120.
 — ügyrendje 118.
 — eddigiek története 121.
 — kizárólagos illetékességébe tartozó ügyek 113.
- előtti vitás eljárás 250.
- Közvetítés szervezete 242.
- eljárási szabályozása 244.
- L
- Lammasch 227.
- Lange norvég kiküldött 169.
- Lansing 40, 318.
- és Wilson ellentéte 40.
- League szó értelme 71.
- of free Nations Association 25.
 — of Nations Society 25.
- League to enforce Peace 21, 22, 227.
 — war 164, 221.
- Lefegyverzés 1. leszerelés alatt.
- Legyőzött államok jogi helyzete a Népszövetségben 73.
- Lengyel-litván viszály 278.
- Leikiismereti szabadság elve mint kisebbségi jog 343.
- Leszerelés elvi szabályozása 162.
 határa 164.
 Leszerelési tervezetek 162»
- eljárás anyagi szabályozása 166.
 — politika 168.
- kérdés és Locarno 183.
- Litván-lengyel konfliktus 278.
- Lloyd George 99, 100, 284.
- Locarno 183, 185.
- Lodge szenátor 101.
- Lőszer és hadianyag gyártása magánvállalatok által 151.
- Macdonald 100, 175, 176.
- Magyar népszövetségi jegyzék 50.
 — határmegállapítás kérdése 287.
 — -cseh határ megállapításának ügye 289.
 -----osztrák határ ügye 288.
 — -szerb határ ügye 287.
 — r.ronutódlás kérdése 253.
- Magyary 66, 69, 105, 198, 220, 236.
 — -féle kisebbségi jogvédelmi tervezet 360.
- Magyarország felvétele a Népszövetségbe 107.
- Mandatarus rendszer 33.
- Marburg amerikai nagykövet 21.
- Mello Franco braziliai nagykövet, kisebbségi előadó 356, 362.
- Mezopotámiai határügy 299.
- Miller David Hunter amerikai jogi szakértő 180.
- Millerand 202.
 ----féle kíséző levél 287.

- Módosítások (amendements) általános szabályozása 329.
- elutasítása 332.
 - 4. cikk módosítása 125.
- 16. cikk módosítási javaslata 268.
- 18. cikk 310.
- 21. cikk 323.
- 26. cikk 330.
- Monroe-elv jelentősége 47.
- — kivétele Egységokmány alól 314.
 - — meghatározása 315.
- -féle üzenet szövege 316.
- Motta 99.
- Nagy Elek 107, 158, 174, 231, 295.
- Nansen 120.
- Negulescu 329.
- Nem állandó tanácsstagok 24.
- Nem eredeti tagok 84
- Nem tagállamok jogállása 103, 256.
- Német fegyverszüneti jegyzék 30.
- népszövetségi tervezet 50.
- Németország felvétele a Népszövetségbe 100.
- Nemzeti kisebbségek védelme 334.
- — fogalmi meghatározása 336.
 - és Smuts kezdeményezése 33.
- Nemzeti kisebbségi jog lásd: kisebbségi jog alatt.
- Nemzetközi jogalanyiség kollektív elismerése 96.
- bíraskodás 225.
 - előfeltételei 226.
 - szankciói 232.
- — jogorvoslata 235.
- Munkaügyi Hivatal 159.
- viták békés elintézésének népszövetségi rendszere 219.
 - bírószági eljárás útján való elintézése 225.
 - tanács (közgyűlés) útján való elintézése 238.
 - szerződések beiktatása 308.
- Nemzetközi szerződések beiktatásának jogi hatása 307.
- beiktatásának módja 310.
 - érvénytelensége 311.
 - — nyilvánossága 305.
 - felülvizsgálása 200, 311.
- Népszövetség beavatkozása a háború esetén 210.
- békepolitikája 275.
 - fogalmi meghatározása 65, 66, 70.
 - és állami szuverenitás 56.
 - és államkapcsolatok nemei 63.
 - és világszervezkedés 66.
 - kisebbségi politikája 359.
 - kiváltságai 158.
 - leszerelési politikája 168.
 - — összetétele 107.
 - szankciói 258.
 - szervezete 81.
 - szervei 108.
 - tagjai 81.
 - Népszövetségi biztosságok 160.
 - közigazgatás szervei 159.
 - közvetítő eljárás 242.
 - uniók ligája 361.
 - tagság szabályozása 81.
 - megszűnése 96.
 - vitás eljárás 246.
- Nitti 155.
- Nyelvhasználat szabadsága mint kisebbségi jog 344.
- Norvég javaslatok 328.
- O
- Obiigatórium kérdése 145, 146, 228.
- záradék 178.
- Olasz hivatalos tervezet 45.
- Opció joga 343.
- Optans per 291.
- Organisation centrale pour la paix durable 22.
- des communications et du transit 159.
- d'Hygiène 159.

- Organisation de la Cooperation intellectuelle internationale 159.
- technique 158.
- Orosz-lengyel háború 275.
- -perzsa incidens 276.
- Osztrák népszövetségi jegyzék 50.
- Önkéntes kilépés 96.
- Önrendelkezési elv 45, 39, 38, 253.
- I?
- Paikert Alajos 26, 360.
- Pánamerikai kongresszusok 23.
- mozgalom 102.
- Páneurópai mozgalom 102.
- Pénzügyi rendtartás 155.
- Personnel exterritorial 154. —
- non exterritorial 155.
- Phillimore, Sir Walter (lord) 31.
- -féle tervezet 32. —
- Pilzudski 279. —
- Polgári és politikai jogegyenlőség mint kisebbségi alapjog 343.
- Politikai függetlenség garantálása 196.
- Pollock, Sir Frederick 29, 214, 261.
- Ponsomby 188.
- Preamble 74.
- Private war 221.
- Protocol for the peaceful settlement of intern, disputes 177.
- Puyrerredon 99.
- Rajna vidék katonai megszállása 285.
- Rauchberg-féle kisebbségi tervezet 360.
- Regionális megegyezések 321.
- és kis entente 323.
- Requin francia ezredes 173.
- Resolution XIV. 174.
- Retorsio 224.
- Represszáliák 223.
- Revisio, lásd: nemzetközi szerződések felülvizsgálása alatt.
- Rolin 330.
- Ruhrvidék megszállása 224.
- Rumbold, Sir Horace angol követ 303.
- Saar vidék kormánybiztossága 160.
- Salandra 223, 296.
- Salgótarján-somoskői határkiigazítás 289.
- Schücking-Wehberg, 26, 62, 83, 94, 105, 129, 157, 193, 218, 234, 328.
- Scialoja 326, 328, 330, 333.
- Self-government 87.
- Semleges államok a békekonferencián 49.
- népszövetségi tagsága 84.
- és tanácsi állások felemelése 127.
- Semlegesség kérdése 272.
- joga 59.
- Settlement 247.
- Smuts tábornok 32.
- -féle tervezet 32, 33, 162, 227.
- Soproni népszavazás 288.
- Spanyol mint hivatalos nyelv 121.
- Spanyolország 123, 127.
- Struycken 328.
- Svájc fellépése népszövetségbe 84.
- jogállása 278.
- Szankciók bekövetkezésének előfeltétele 261.
- tartalma 262.
- az Egyességokmány alapján 258.
- Szápáry László gróf 289.
- Szerződések revíziója, lásd: nemzetközi szerződések alatt.
- Szkandináv államok módosító javaslata 243.
- konferenciája 144.
- Szuvalki-i egyezmény 279.
- Szuverenitás 56.
- X
- Taft W. H. amerikai elnök 21.
- Tagsági jog alapja 81.

- Tagsági jog előfeltételei 85.
- kellékei 84.
- — kapcsolatos politikai problémák 98.
- területi körülhatárolása 105.
- Támadás fogalma 191.
- ismérvei genfi protokollum szerint 179.
- Tanács állandó tagjai 123.
- nem állandó tagjai 124.
- ad hoc tagjai 128.
- hatásköre 110.
- jogállása 122.
- jelenlegi összetétele 127.
- kizárólagos illetékessége 113.
- és Közgyűlés együttes illetékessége 114.
- és Közgyűlés közös illetékessége 111.
- közvetítői hatásköre 241.
- hatásköre kisebbségi jogvédelem terén 357.
- szervezete 122.
- tagjai számának felemelése 126.
- ügyrendje 130.
- Tánczos tábornok 289.
- Technikai szervezet 158.
- Teleki Pál gróf 300.
- Területi garancia 193, 201.
- elv blokádnál 268.
- Titkárság jogállása 150.
- feladata 150.
- tagozódása 151.
- tagjainak nemzetközi jogállása 154.
- Tittoni-féle jelentés 356.
- Tizes bizottság 46.

- Titulescu 292.
- Traité d'assistance mutuelle 173.

ű

- Ultimatum 222.
- Understandings of inter nationalisa w 75.
- Union of Democratic control 25.
- Választott bírósági megegyezés 321.
- "Van Karnebeck 305.
- Velencei protokollum 288.
- Venizelos 47.
- Vest Fedor báró követségi titkár 287.
- Világparlament 117.
- Világszervezkedés 66.
- Villani Frigyes báró 289.
- de Virsen svéd diplomata 300.
- Visszaható erő kérdése 308.
- Viviani 99, 115.

W

- Walkó Lajos külügyminiszter 295.
- Wellington Koo kínai nagykövet 46.
- Wlassics Gyula báró 181, 335.
- Wilson eszméi 27.
- első tervezete 37, 39.
- második tervezete 44.
- önrendelkezési elmélete 45.
- az Egységökormány módosításáról 328.
- a kisebbségekről 335.
- a Monroe-elvről 315, 317.

Z

- Zeligowski 279, 302.