

A

NÉPSZÖVETSÉG HÚSZ ESZTENDEJE

1920—1940

MIALATT E SOROKAT ÍROM, olvasom a napi jelentésben, hogy Finnország hálás köszönetét küldi a Népszövetségnek a nyújtott segítségért, egyben szerencsekívánatait fejezi ki a genfi intézmény fennállásának huszadik évfordulója alkalmával.

Valóban 1920 január 10-én lépett érvénybe a versailles-i szerződés és vált egyben hatályossá a Népszövetségnek a szerződés bevezetéseképp szereplő egyességokmánya (paktuma). De míg a Tanácsnak 1938 januárjában lezajlott századik ülészakát ünnepi beszédek és külön emlékkönyv örökítették meg, a jelen húszesztendő forduló a nemzetek egy újabb, minden eddiginél nagyobb méretű erőmérkőzésének zajában teljes csendben, úgyszólván észrevétlenül zajlott le.

Mit jelent a Népszövetségnek ez a húsz esztendeje reménységben, majd csalódásban, sikerben és kudarcban; sikereit minek köszönhette és mik voltak okai kétségtelen hanyatlásának; mindennek részletes megállapítása hálás feladata lesz a jövő történetírójának. Mi jelen összefoglaló sorainkban inkább néhány érdekes tényre és adatra óhajtunk rámutatni, amelyek egymagukban is világot vetnek e húsz esztendő munkásságának erényeire és hibáira.

Hymans belga delegátusnak a Békekonferencia 1919 április 28-i ülésén elmondott szavai — amikor a teljes ülés egyhangúan elfogadta a párizsi Crillon szállóban működő paktumelőkészítő-bizottság tervezetét — világosan megjelölik a siker feltételeit:

— Nagyjelentőségű kísérlet előtt állunk. Hogy munkánk sikeres lehessen, ahhoz valamennyi nép jóakarató támogatása, bizalma és őszinte együttműködése kell, de kell az is, hogy kormányok és népek egyképp alkalmazkodjanak a most elfogadott alaptörvényhez.

Más szóval a Népszövetség — nem lévén állam az államok fölött és nem rendelkezvén oly végrehajtó hatalommal, mely a Tanács vagy a Közgylés határozatát az államokra rákényszeríthette volna — eredményes működéshez valamennyi tagállam kollektív, őszinte együttműködési akaratára volt rászorulva. Mihelyt a tagállamok — és pedig elsősorban a nagyhatalmak — kivonták magukat ez együttműködésből, ha a népközösség egyete-

mes érdeke bármiképp keresztezte különleges, egyéni érdekeiket, abban a percben a Népszövetség is sikertelenségre volt kárhozthatva.

A közvetlen gondolatot a Népszövetség megalakítására azok a szövetségközi tanácsok és bizottságok szolgáltatták, amelyek különösen 1917 óta eredményesen működtek közre Anglia és Franciaország, majd Olaszország katonai erejének megszervezésében. Számuk 1918 novemberében már közel húszra növekedett és különösen a tengeri szállítások ügyében létesített szövetségközi tanács emelkedett nagyobb jelentőségre. (E tanács négytagú végrehajtóbizottságából hárman a Népszövetség vezető tisztviselőivé lettek.)

Clemenceau némiképp bizalmatlan volt a Népszövetséggel szemben, Orlando közömbös, Lloyd George szkeptikus. Viszont eredendő súlyos hibája volt a Népszövetségnek, hogy az amerikai nép megtagadta Wilson művét és az Amerikai Egyesült Államok kezdettől fogva kivonták magukat a tervezett együttműködésből.

A Népszövetség jogászai köreiben az intézmény húszesztendő történetét három, egymástól jól megkülönböztethető szakaszra bontják.¹

Az első szakasz, mely 1920 január 10-től 1925 augusztus haváig tartott, a kezdeti évek építő munkáját jelenti. A Népszövetség még nem közép-pontja a nemzetközi politikai eseményeknek, az eléje kerülő vitás ügyek inkább a békeszerződésekkel kapcsolatos határproblémák, de megkezdődött a technikai — elsősorban gazdasági és pénzügyi — együttműködés megszervezése és kiépítése s megalakul a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság.

A második, 1925 szeptemberétől 1931 augusztus haváig tartó szakasz, a Népszövetség virágkora. Közgyűlése, valamint a Tanácsulések a nemzetközi politikai élet eseményei és, élükön a nagyhatalmakkal, a tagállamok többsége miniszterelnökeit, külügyminisztereit s legjobb szakembereit küldi ki ezekre a tanácskozásokra. Ez az időszak egyben elválaszthatatlan Apponyi Albert gróf személyétől, aki egyedülálló személyes képességeivel országa számára egészen különleges tekintélyt vívott ki. Hogy pedig Apponyi Albert gróf minden kiváló sikere ellenére sem tudott politikai téren megfelelő eredményt elérni, az nem rajta, hanem tőle független szerencsétlen körülményeken múlt.

A Népszövetség ebben az időszakban válik a nemzetközi politikai együttműködés egy különleges fajtájának letéteményesévé. Ez a rendszer gyakorlati alkalmazását találja a locarno-i egyezményben, mely ismét lehetővé teszi Németország számára, hogy belépjen a Népszövetségbe (1926 szept. 8).

A Népszövetséget ekkor inkább a háború megelőzésének, semmint a háborúokozók megrendszabályozásának a problémái érdeklik és a nagyhatalmak is elismerik magukra nézve kötelezőnek a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság Szabályzatának 36., úgynevezett „fakultatív záradékát“, amelynek értelmében minden az e szakaszban felsorolt tárgyra vonatkozó³ jogi természetű vitás kérdésben kikérik a Bíróság döntését.

Végül a harmadik szakasz a hanyatlás kora, mely napjainkig tart. Ha e hanyatlás tüneteit vizsgáljuk, úgy ezeket szintén három csoportba oszthatjuk.

1. Politikai téren a Népszövetség közbelépése sorozatosan eredménytelen marad. Ezt látjuk a mandzsúriai japán-kínai viszályban (1931—33),

¹ Az adatok csoportosításában és az eredmények megítélésében Emile Giraud népszövetségi főtisztviselő kollégámnak és a rennes-i egyetem jogi fakultása tanárának egy nyomtatásban még meg nem jelent tanulmánya nyomán haladtam, míg az adatokat túlnyomó részben a jelen sorok írója szerkesztette „Petit Manuel de la Société des Nations“ című munkából vettem.

² Valamely nemzetközi szerződés értelmezése; a nemzetközi jog bármely kérdése; valamely nemzetközi kötelezettség megsértésének kérdése; végül nemzetközi kötelezettség megszegése következtében előálló jóvátétel természete és mértéke.

amikor a Népszövetség nem tudja megakadályozni sem a megkezdett ellenségeskedések folytatását, sem pedig Mandzsúriának Japán által való meghódítását; a Bolívia és Paraguay között fölmerült úgynevezett Chacoviszályban (1935—36), amikor a háború nem a Népszövetség közbelépése folytán szűnik meg, hanem a felek kimerülése következtében a szomszédos délamerikai államok békéltető kezdeményezésére; Németország esetében, amikor a német kormány a Népszövetség tiltakozása ellenére megszüntették nyilvánítja (1935) a versailles-i békeszerződés katonai kikötéseit; az olasz-abesszín háború esetében (1935—36), amikor a Népszövetség sem a háború kitörését nem tudja megakadályozni az egyességokmány 11. és 15. szakaszai értelmében folyamatba tett közbelépésével, sem pedig a háborút az olaszok teljes győzelme előtt megszüntetni a 16., úgynevezett szankciós szakasz alkalmazásával; ugyancsak Németország esetében, amikor a Népszövetség nem tudja megakadályozni, hogy a német csapatok a rajnai úgynevezett semlegesített zónát el ne foglalják (1936 március 8); a spanyol polgárháború esetében (1936—39), amikor a Népszövetség közbelépése semmi lényeges befolyással nem tudott lenni a háború menetére, végül teljesen korlátozott a Népszövetség szerepe az 1937-ben kitört újabb japán kínai háborúban.

Hogy ezekkel a sikertelenségekkel szemben a Népszövetség bizonyos aktívumot is fölmutathat — a Kolumbia és Peru között felmerült úgynevezett Leticia-viszály (1932), valamint az emlékezetes marseille-i királygyilkossággal (1934) kapcsolatosan fölmerült ügy elintézése, úgyszintén a saarvidéki szavazás eredményes lebonyolítása körül — az egyenleget nem befolyásolja lényegesen.

2. Rendkívül meggyengítette a Népszövetség jelentőségét a tagállamok sorozatos kiválása.

Japán kilép a Népszövetség Közgyűlésének a mandzsú viszály ügyében 1933 február 24-én hozott véghatározata miatt. Németország kilép 1933 október 21-én, mert elégedetlen a Leszerelési Konferencia eredménytelenségével. Paraguay bejelenti kilépését 1937 február 24-én, mert sérelmesnek véli a Népszövetségnek a Bolíviával való viszályában elfoglalt álláspontját. Olaszország a Népszövetség szankciós politikája miatt hagyja el 1937 december 11-én a Népszövetséget. Csile visszavonul 1938 június 2-án, mert elégedetlen, amiért a Népszövetség megreformálására irányuló terveit a többség kellőképp nem honorálja. Pénzügyi okokból és érdektelenség miatt hagyja el a Népszövetséget több, kisebb jelentőségű délamerikai állam: Guatemala, Nikaragua, Honduras, Salvador, Venezuela és Peru. Megszűnnek mint független tagállamok Ausztria (1938 márc. 13), Csehszlovákia (1939 március 15), valamint Albánia (1939 ápr. 7), míg legújabban közölték kilépő szándékukat Magyarország (1939 ápr. 11), úgyszintén Spanyolország (1939 május 8),

Egészen különálló jelentősége van, hogy Oroszországot legújabban kitessékelték a Népszövetségből, de erre még visszatérünk.

Viszont nem tudta kellőképp ellensúlyozni a fenti államok kilépésének súlyát Mexikónak, Törökországnak, Iraknak, Afganisztánnak, Equadomak, valamint Egyiptomnak felvétele a tagok sorába.

3. Külön lapra tartozik az 1932 február 2-án Arthur Henderson elnöklésével megnyílt Leszerelési Konferencia eredménytelensége, úgyszintén a népszövetségi akciónak a nemzeti kisebbségek védelme terén mutatkozó meddősége. Ez utóbbi volt Magyarország kilépésének is főoka.

Ebben az időszakban a Népszövetség politikáját némi bizonytalanság is jellemzi, mert míg az 1935 márciusi német események hatására a Tanács külön bizottságot küld ki annak a tanulmányozására, miképpen lehetne az egyességokmánynak az általános biztonság fenntartására irányuló sza-

kaszait alátámasztani, megerősíteni, a következő évben — a szankciós politika nyilvánvaló sikertelenségének következményeképp — újabb bizottságot küld ki az egyességokmány általánosságban való alkalmazásának a tanulmányozására — mondjuk ki magyarul: megvizsgálni, szükség van-e az egyességokmány reformjára s ha igen, minő keretek között. Ez a hangulat odavezetett, hogy az 1938. év folyamán az államok már teljesen függetlenítették magukat a 16., szankciós szakaszból eredhető mindennemű kötelezettség alól.

Általános szempontból a Népszövetség sikertelenségének és kudarcai-
nak főokát — mint már fentebb említettük — abban kell látnunk, hogy a népszövetségi egyességokmány teljesen érintetlenül hagyja a tagállamok szuverénitását. Ennek következtében tag lehetett, aki akart, szabadon kérhette felvételét bármely állam (kivéve néhány egészen jelentéktelen és teljes függetlenséggel nem bíró államot), úgyszintén szabadon távozhattott bárki. Viszály esetében a Népszövetség szervei — tehát a Tanács és a Közgyűlés — nem adhattak parancsokat a tagállamoknak, nem kötelezhatték azokat határozatok végrehajtására, hanem csak „javasolhattak“ (a 13. szakasz esetében), „figyelmükbe ajánlhattak“ valamit (a 15. és a 16. szakasz esetében) vagy „felszólíthattak“ őket valamire (a 19. szakasz esetében), minden kényszerítő erő alkalmazása nélkül. Egyetlen kötelezettségük volt a tagállamoknak, hogy a 15. szakasz alkalmazása esetén elfogadják a vizsgálati eljárást, majd a Tanács, illetve a Közgyűlés közvetítő szolgálatát. S megállapítható, hogy az esetek túlnyomó többségében, amikor a Népszövetségnek sikerült valamely viszályt elsimítania vagy elrendeznie, az egyességokmány ii., tehát lekevésbé merev és formáikhoz kötött szakaszára történt hivatkozás, míg a 15. szakasz alkalmazása, noha a hozott határozatok nem tekinthetők ítéletnek a szó köznapi vagy jogi értelmében, majdnem minden esetben sikertelenséget eredményezett.

Ezenkívül a Népszövetség határozatainak érvényességéhez szavazategyhangúság kellett, a szavazástól való távolmaradás nem befolyásolván az egyhangúságot. Ezt az egyhangúságot sokan az állami szuverénitás lényeges biztosítékának tekintik, holott nyilvánvaló, hogy csupán feledékenység vagy elnézés lehetett oka, amiért az egyességokmány 10., n., 13., 16. valamint 19. szakaszainak alkalmazása esetében nem zárták ki kifejezetten az érdekelt felek szavazatát. Mindenesetre a gyakorlati életben a viták eredményességét nem akadályozta meg az egyhangúság elvének szigorú keresztülvitele, viszont könnyen elképzelhető az elv szigorúságának enyhítése is az államok szuverénitásának komoly sérelme és veszedelme nélkül.

Hogy ezek után milyen jövő vár a Népszövetségre, arra komoly feleletet a mai körülmények között adni nem lehet.

Tény, hogy a Népszövetség 1939 december 14-ét, amikor a Tanács a Közgyűlés határozatára támaszkodva kivetette soraiból Szovjet-Oroszországot, történetének egyik legnevezetesebb napjává avatta.

Az így előállott helyzetet a „Journal de Génévé“ másnapi száma röviden és pontosan a következő sorokkal jellemezte:

Finnország megkapta a maximumát annak, amit a jelenlegi körülmények között a mai, több tagjának távozása miatt meggyöngült Népszövetségtől joggal elvárhatott. A Népszövetség teljesítette kötelességét, bátor és nyílt föllépése felszabadítóan hat számos nyomott hangulatú lélekre és visszaadja számára azt a bizalmat, amit az elmúlt évek gyöngeségei miatt elveszített. Azzal a cselekedettel, hogy Finnországot a Tanács tagjai közé beválasztotta, a Népszövetség különleges becsülését fejezte ki az említett állammal szemben és a minden kétséget kizáró határozatának megszavazásával erkölcsi támaszban részesítette Finnországot, egyben megkönnyítette anyagi megsegítését.

Ha tovább elemezzük a Népszövetségnek ezt a határozatát, a legfőbb általánosan hangzó vélemény, hogy a Népszövetség ezzel a cselekedetével átmentette magát a háború utáni időre, biztosította jövőjét.

Ezt nem úgy kell értelmezni, mintha a Népszövetség helyzetében a háború befejezte előtt lényeges változással kellene vagy lehetne számolni.

Oroszország kiválásával immár csak két nagyhatalom maradt vissza a Tanácsban állandó tagképp az eredetileg tervezett hét helyett, ami eleve kizárja, hogy a Népszövetség jelen formájában és összeállításában a világpolitikában jelentősebb szerepet játszassék. Ezt nagyon jól tudja Anglia is, Franciaország is és amikor többször kinyilvánították szándékukat, hogy a Népszövetséget fenn óhajtják tartani, ezzel egyben elismerték azt is, hogy a háború befejeztével vagy biztosítaniok kell a Népszövetség egyetemességét, vagy egészen más alapokra kell helyezni az intézményt.

Hogy ez így van, azt még bizonyítja, hogy a finnek részére biztosítandó anyagi segítség-akció megszervezését a Népszövetség közvetlenül nem vállalhatta, — hogy a Népszövetség átmenetileg saját maga helyezi az élvonalba technikai tevékenységét, tehát azt a munkásságot, amit az egészségügyi, gazdasági és pénzügyi problémák, szociális vonatkozású problémák, valamint a forgalommal egybefüggő kérdések tanulmányozása és megszervezése terén megkezdett és eddig is igen eredményesen folytatott, — hogy ennek megfelelően, de egyben pénzügyi helyzete egyensúlyának biztosítása végett nagyarányú leépítést hajtott végre, aminek eredményeképp több osztályt Összevontak, a fizetések csökkentették, egyben a tisztviselők létszámát közel felére apasztották.

Viszont kétségtelen és biztosítani látszik a Népszövetség jövőjét az a tény, hogy a világ mai szervezettségében és technikai fejlettségében feltétlenül szükség van egy nemzetközi, középponti irányító szervre, mely a különböző államok életét összehangolja, munkásságukat közös alapon megszervezi s ezzel a népek sorsát és megélhetését könnyebbé teszi. S ha már megvan a Népszövetség, könnyebb ezt a meglévő intézményt a szükségletnek megfelelően alakítani, mint egy újnak megszervezésével kísérletezni. Jól látják ezt az Amerikai Egyesült Államok irányító körei is, melyek nem szüntek meg továbbra is a legmelegebben érdeklődni a Népszövetség tevékenysége iránt s amelyek a legébe rebb figyelemmel kísérik nyomon az intézmény fejlődésének minden további mozzanatát.

Ne feledkezzünk meg arról sem, mennyire bevált Genf mint a nemzetközi politikai világ találkozóhelye, mennyire alkalmasnak bizonyult oly középpont létezése, ahol az országok vezetőférfiai feltűnés nélkül eszméket cserélhettek s egyben kihasználhatták a személyes érintkezés minden előnyét.

Nagyon sok függ attól, meddig tart a háború, sikerül-e a háború pusztító áradatának idejében gátat vetni, avagy mindkét oldalon teljesen kimerült embercsoport próbálkozik majd a nemzetközi életnek újabb megszervezésével. A Népszövetségnek mindenesetre életfeltétele, hogy tagjai az új európai, illetve világrendben megbékélten, közös akarattal és jóhiszeműen csatlakozzanak ehhez az építő munkához.¹

RADISICS ELEMÉR

¹ Itt említjük meg, hogy múlt számunk 141. lapján, Török Árpád: Európa megszervezése c. cikkében értelemzavaró sajtóhiba csúszott be, A mondat helyesen Így hangzik: „Chamberlain szerint Anglia háborús céljainak elérése után egy új Európát *nem* oly módon akar felépíteni, hogy minden régi határt lebont...” Szerk.