

# Apponyi és az Állandó Nemzetközi Bíróság

Írta: Magyary Géza

## I.

A magyar nemzet mérhetetlen szerencsétlenségében is joggal vitathatja maga számára azt a dicsőséget, hogy mindig teljes megértéssel volt azon nagy eszmék iránt, amelyek a nemzetek közötti békét előmozdítani vannak hivatva. Egy állandó nemzetközi bíróság felállítása iránt is meleg lelkesedéssel oly időben foglalt állást, mikor erre másutt még nem igen gondoltak, A millenáris ünnepek fényes napjaiban, 1896-ban történt, hogy az Interparlamentáris Unió Budapesten tartotta évi közgyűlését, kifejezni akarván ezzel rokonérzését az ünneplő magyar nemzet iránt, Erről a közgyűlésről nyomatékos felhívást intéztek a kultúr államok kormányaihoz egy állandó világ bíróság felállítása tárgyában, A mozgalmat a magyar nemzet a legnagyobb lelkesedéssel karolta fel, amely, mint erre már többször utaltam, igen jelentős tényezőként szerepelt az első hágai békekonferencia összehívásánál, És később is a magyar nemzet kitartóan híve volt egy állandó nemzetközi bíróság felállításának és általában a nemzetközi bíraskodás szervezésének, mint oly intézményeknek, amelyekről leginkább várhatjuk a háborúk elhárítását.

Az az államférfiú, aki ebben a mozgalomban magyar részről a zászlóvivő volt, *gróf Apponyi Albert*. Még a világháború előtt is a jól szervezett nemzetközi bíraskodást minden alkalommal a világ béke fentartásának leghatalmasabb eszköze gyanánt jelölte meg. Most pedig, hogy az új világrend létrejött, az állandó nemzetközi bíróságban látja azt a szervet, amelytől leginkább remélhetjük súlyos sérelmeink méltányos orvoslását. Nemcsak a legnemesebb lelkiületre, de mélységes államférfiúi belátásra is vall ez a meggyőződése. Mert kétségtelenül igaz,

hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság az a világorganum, amelytől a békeszerződések által eltiport nemzetek leginkább várhatnak megértést.

Ez indít arra, hogy midőn a nagy államférfiú iránt hódolatként kívánjuk kifejezni, az Állandó Nemzetközi Bírósággal óhajtók foglalkozni. A legnagyobb tárgyilagossággal ennek a bíróságnak bírálatát óhajtom nyújtani. A szerencsétlenségből való kibontakozásunknak legelső feltétele, hogy tisztán lássunk. Ezt a tisztánlátást óhajtja némi csekély részben előmozdítani tanulmányom. A közélet és a tudomány terén semmi sem oly veszedelmes, mint a kritikátlanság és az elfogultság. Belátó ember előtt nem lehet kétséges, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság egyik legnagyobb világtörténelmi fejlemény. Reánk nézve leginkább az főlötte szomorú, hogy minden közreműködésünk nélkül jött létre. Viszont azonban részünkről az volna nagy hiba, ha elzárkóznánk minden bírálata elől. Mi önmagunknak és az emberiségnek is akkor teszünk igazi szolgálatot, ha az új nagy intézményt kritikai szemmel nézzük. A bírálatot főleg abból a szempontból óhajtom gyakorolni, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróságban mennyire van keresztülvive a jó bíráskodás legfontosabb alapelve: *az egyenlőség*.

A mai kifejlett állami igazságszolgáltatási szervezetben az egyenlőség elve teljes mértékben jut kifejezésre s benne két irányban érvényesül: először, az állam minden polgára tehető a bíróságok tagjává, ha a törvényben előírt feltételeket teljesíti; másodsor, az állam bíróságait annak minden polgára egyformán veheti igénybe. Az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetében az egyenlőség elve sem az egyik, sem a másik irányban nincs keresztülvive. Az államoknak a Bíróság összetételénél nincs egyenlő szerepük és nem minden állam fordulhat hozzá jogvédelemért egyformán.

Mielőtt ezt kifejteném, néhány bevezető megjegyzést kell előrebocsátanom.

Egy állandó nemzetközi bíróság eszméjét legelőször az első hágai békeegyezmény (1899) valósította meg. Neve: *Állandó Nemzetközi Választott Bíróság* — Cour Permanente d'Arbitrage. E bíróság elnevezését jól meg kell különböztetnünk a legújabbban szervezett nemzetközi bíróság nevével, melyről ezúttal óhaj-

tok tüzetesebben szólani. Ez utóbbinak neve: *Állandó Nemzetközi Bíróság* — Cour Permanente de Justice Internationale. A kettő elnevezésében a különbség abban rejlik, mely a magyarban tűnik szembe leginkább, hogy a legújabban szervezett nemzetközi bíróság elnevezéséből a *választott* bíráskodásra való minden utalás hiányzik. Ez egyszerűen csak állandó nemzetközi bíróság és nem állandó nemzetközi választott bíróság. Hogy itt a „választott” jelzőt elhagyták, annak nagy elvi jelentőségű oka van. Azt akarták vele kifejezni, hogy itt a bírák egészen el vannak vonva a perben álló felek választása alól. E bíróság szervezete rendkívül laza. Voltaképen nem is bíróság, hanem mindössze azoknak a férfiaknak *jegyzékéből* áll, amelyekből az államok per esetén bíráikat megválaszthatják, de megválasztani nem kötelesek. A második hágai békeegyezmény (1907) ezt a bíróságot jóformán változatlanul fentartotta. A konferencia érezte azonban azt is, hogy mellette egy valóban állandó nemzetközi bíróság szervezéséről is kell gondoskodni, amelynek tervezetét el is készítette, s az államoknak elfogadásra ajánlotta, mihelyt a bírák kinevezésére nézve megállapodásra jutnak. Neve cour de justice arbitrale lett volna. Magyarban megfelelő elnevezést bajos reá találni. Sőt a konferencia egy állandó zsákmánybíróság — cour des prises — felállítására nézve is megállapodott, amelynek az volt a sajátsága, hogy azt mint állandó bíróságot már a békében kellett volna szervezni anélkül, hogy ekkor teendője akadt volna. Az egyezményt azonban az államok nem ratifikálták.

Ebben a helyzetben talált minket a világháború. A világnak az az igazságszolgáltatási szervezete, amely a világháború kitörésekor fenállott, sokkal gyöngébb volt ahhoz, semhogy a világháború elhárítani tudta volna. Ezt tőle egyébiránt senki nem is várta. A világnak szilárdabb és erősebb igazságszolgáltatási szervezetet adni a harmadik hágai békekonferenciának lett volna feladata, melynek előkészítőbizottságát a németalföldi kormány még a háború kitörése előtt 1915 június 1-re hívta össze Hágába. Ennek következtében maga a konferencia hihetőleg 1917-ben ült volna össze. Erős a meggyőződésem, hogy ez a konferencia valóra váltotta volna mindazokat a nagy terveket, melyekért az első és a második hágai békekonferencia oly lelkesen küzdött; s akkor bizonyára még az olyan nagy válságot

is, mint volt az 1914. évi, a kultúrvilág összeomlása nélkül lehetett volna kiállani.

A világháború befejezése után a Nemzetek Szövetségéről szóló egyezmény 14. cikke határozza el az Állandó Nemzetközi Bíróság felállítását. E cikk a Tanácsot bízta meg, hogy készítse el a bíróság tervezetét. A Tanács az előtervezet elkészítésére egy tíz tagú jogászbizottságot küldött ki, amely 1920 június és július havában Hágában tartott tanácskozásain felelt meg feladatának: A Tanács az előtervezetet a bíróság hatásköre tekintetében tett igen jelentős módosításokkal magáévá tette s azt, mint saját tervezetét, a Közgyűlésnek bemutatta. A Közgyűlés a tervezetet 1920 december havában tartott ülésezése alkalmával elfogadta s ezzel megalkotta az Állandó Nemzetközi Bíróság *szabályzatát* — statut, statute.<sup>1</sup> És miután ezt a szabályzatot a szövetségi tagoknak több mint fele ratifikálta, a Közgyűlés 1921 szeptember havában tartott második ülésezése alkalmával megválasztották a bíróság tagjait, minek következtében az 1922 február 15-én működését megkezdette.

Ezek után most áttérhetek tulajdonképeni feladatomra, az új világbiróság kritikai méltatására.

## II.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Nemzetek Szövetségének* szerve és nem azoké az egyes államoké, amelyekből a Nemzetek Szövetsége áll. Más szavakkal, a bíróság felhatalmazását a bírói hatalom gyakorlására nem azoktól az államoktól kapja, amelyekből a Nemzetek Szövetsége áll, hanem *közvetlenül* a Nemzetek Szövetségétől. Nem az egyes tagállamok döntenek a fölött, kik legyenek a perben ítélező Bíróság bírái, hanem a Nemzetek Szövetsége. Ennek a legújabb világszervezetnek nincs ugyan bírói joghatósága abban az értelemben, mint egy államnak, de mégis van bírósága. Ez ugyan egészen sajátzerű jelenség, de folyománya a nemzetközi jog fejlődésének. Hogy a Nemzetek Szövetsége megfelelő bírói joghatóság nélkül is tudott magának egy állandó bíróságot alkotni, ez az igazságszolgáltatás terén a legnagyobb átalakulás, amelyet eddig ismerünk.

<sup>1</sup> Az Állandó Nemzetközi Bíróság felállítására vonatkozó anyag hivatalos gyűjteménye: Cour permanente de justice internationale, I—III.

Méltán lehet kérdés tárgyává tenni, vajjon helyes volt-e hogy az új igazságszolgáltatási világszervezetet egészen elvonják az államok befolyása alól. Mert elvégre is, ne feledjük el, hogy az új igazságszolgáltatási szervezet mégis csak a tagállamok érdekeit van hivatva védeni. Az állam soha sem fog oly teljes alárendeltséggel beolvadni egy magasabb világorganizációba, mint az egyén az államba, s azért nagyon kérdéses, vajjon helyes volt-e teljesen elvonni az Állandó Bíróság szervezetét a tagállamok befolyása alól, mint ahogyan el van vonva az állam igazságszolgáltatási szervezete az egyes polgárok minden egyéni hozzászólásától.

Az elfoglalt álláspont következménye az volt, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetébe behatolt az *egyenlőtlenség*.

### III.

Az Állandó Bíróság igen csekély számú tagból álló bíróság. A rendes bírói tagok száma 11, a pótbíróké 4, összesen tehát 15, (Szab. 3, c). Ezt a kis létszámot a hágai tízes jogászbizottság hozta javaslatba. Belátták azonban, hogy a fejlődő viszonyokra való tekintettel nagyobb létszámra is lehet szükség, ezért *Elihn Root*, a híres amerikai jogász és államférfiú indítványára a jogászbizottság elhatározta, hogy a rendes bírák száma 15-re, a pótbíráké 6-ra legyen felemelhető. Ez a létszám azonban, még ha az esetleg felemelendő létszámot is vesszük figyelembe, rendkívül csekély, következménye pedig az adott viszonyok közt az államok egyenlőtlen képviselése a bíróság szervezetében.

Míg a második hágai békekonferencia számos bírói tagból álló állandó bíróság mellett foglalt állást, addig a világháborút követő tervezetekben és a hágai tízes jogászbizottság előtt már nem volt kérdés tárgya, hogy a felállítandó világbírószág létszámának csekélynek kell lennie. A nagyobb létszámú állandó világbírószág előnyei szinte egészen elkerülték a figyelmet. A hágai tízes jogászbizottságban egyedül *de Lupradelle* utalt arra, hogy egy nagy számú tagból álló világbírószágnek eléggé fel nem becsülhető előnyei vannak, mindazáltal a csekély létszámú bíróságot ő is megszavazta. A hágai tízes jogászbizottság azért foglalt állást egy csekély létszámú világbírószág mellett, mert csak

így vélte biztosíthatónak azt a célt, hogy az a világ legkiválóbb jogászait egyesítse magában, s hogy így a legmagasabb színvonalú s emberileg legtökéletesebb igazságszolgáltatást gyakorolja. Hogy azonban a világnak nem volna 1 I-nél több jogásza, akiket teljes megnyugvással lehetne a világbíróság bíráinak megtenni, azt komolyan alig állíthatja valaki. Annál kevésbé lehet állítani, hogy egy csekély létszámú világbíróság képes volna a világ összes vitás ügyeit jól ellátni. Egyébként nem szabad elfelejtenünk, hogy egy világbíróság felállításánál nemcsak az egyéni arravalóság és a szakszerű ismeret jön számba, hanem ezek mellett más szempontok is, főleg a nemzetiségi érzékenység, mint ezt *de Lupradelle* helyesen kiemelte. *Egy az egész világ számára alkotott bíróság csak akkor valóban az egész világ bírósága, ha abban a világ népei minél nagyobb mértékben találnak képviselőt.* A hágai tízes jogászbizottság és a Nemzetek Szövetsége egy világbíróság szervezésének ezt a leglényegesebb mozzanatát hagyta figyelmen kívül az Állandó Bíróság felállításánál.

A csekély bírói létszám a legszembetűnőbben idézi elő az egyenlőtlenség elvének behatolását az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetébe. Mert ha a bíróság csak 11, illetve 15 tagból állhat, akkor lehetetlen, hogy abban minden állam, akár csak minden számottevőbb állam, egy-egy bírói tag által találjon képviselőt,

A hágai tízes jogászbizottságban igen sokat beszéltek az államok jogegyenlőségéről és jogi egyenlőtlenségéről, a fogalmakat azonban nem tisztázták.

A tízes jogászbizottságban *lord Phillimore* angol főbíró, *Adatci* japán és *Ricci-Busatti* olasz tagjai a bizottságnak, igen határozottan az egyenlőtlenség mellett szálltak síkra, azt hangoztatván, hogy a nagyhatalmaknak legalább egy-egy bírói tag által okvetlenül kell biztosítani képviselőt a bíróságban. *Ricci-Busatti* az ő tervezetében egyenesen ebből a célból javasolta, hogy a nagyhatalmak egy-egy bírót közvetlenül nevezzenek ki,<sup>1</sup> Nézetük szerint kívánja ezt a nagyhatalmak hatalmi túlsúlya, amelynek a nemzetközi jogintézményekben is kell kifejezésre jutnia; de szükséges ez azért is, mert az Állandó Bíróságnak

<sup>1</sup> L. az ő első tervezetét Procès-verbaux 183.

csak akkor lesz kellő tekintélye és hatalma, ha abban a nagyhatalmak túlnyomó befolyása intézményesen van biztosítva, ők úgy vélekedtek, hogy amint a nagyhatalmak a Nemzetek Szövetsége Tanácsának állandó, hogy úgy mondjam, született tagjai, épúgy kell, hogy ők ilyen tagjai legyenek az állandó világbiróságnak is. A jogászbizottság túlnyomó része azonban nem helyeselte, hogy a nagyhatalmak döntő befolyása ilyen feltűnő módon jusson kifejezésre a Bíróság szervezetében, ezért el is határozta a bizottság, hogy a bírák nemzeti, vagyis állampolgári hozzátartozásra való tekintet nélkül választandók (2. c.) és hogy egy tagállam sem lehet a Bíróságban egynél több bíró által képviselve, (10. c). Ezekkel a rendelkezésekkel a bizottság annak a meggyőződésének akart kifejezést adni, hogy a Bíróság szervezetében inkább az egyenlőség elvének kell érvényesülnie.

Azonban mindazok, akik az egyenlőség elvét az Állandó Bíróság felállításánál oly nyomatékosan hangoztatták, azt nem vették abban az értelemben, mint fentebb kifejtettük. Valamennyien csak kevés számú tagból álló világbiróságra gondoltak, a nélkül, hogy arról gondoskodtak volna, hogy ebben a bíróságban a tagállamok polgárai egyenlően váltakozzanak, A hágai jogászbizottság az Állandó Bíróság szervezetében az egyenlőség elvét csak olyképen kívánta megvalósítani, hogy minden tállamnak egyenlő befolyása legyen az Állandó Bíróság *megalakotására*, anélkül, hogy annak szervezetében mindegyik megfelelő számú bírói tag által egyenlően vagy legalább egyenlő sorrendben nyerjen képviseletet.

Azonban az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetében az egyenlőség elvét még ebben a tökéletlen alakban sem vitték keresztül, mert, mint mindjárt látni fogjuk, a Bíróság összeállításánál nem minden államnak van egyenlő befolyása. Sőt kerülő úton intézményesen is biztosították, mint ezt alább szintén kifejtem, a nagyhatalmak képviseletét az Állandó Bíróság szervezetében. Szembetűnő, hogy rövid néhány esztendő alatt, bizonyára a katasztrofális világháború következménye gyanánt, mennyire elgyengült a világ érzéke az egyenlőség elvének szükségére iránt a világorganizációban. Míg a második hágai békekonferencián a cour de justice arbitrale csak amiatt nem ment keresztül, mert az évenként váltakozó bírói turnusokban nem sikerült az egyenlőség elvét megvalósítani, addig most az egyenlő-

ség elvének szembetűnő mellőzése már a legkisebb ellentállásra sem talált.

Most pedig lássuk, mennyiben hatolt be az egyenlőtlenség elve az Állandó Bíróság szervezetébe. Hogy ezt egészen pontosan tudjuk megállapítani, azt kell vizsgálnunk, hogyan történik az Állandó Bíróság tagjainak választása.

A bírák választása a Nemzetek Szövetsége által egészen sajátos módon történik, amely választásnál több különböző szempontot akartak megővni. Mindenekelőtt kapcsolatba akarták hozni az új bíróságot az első hágai békeegyezményben szervezett Állandó Nemzetközi Választott Bírósággal. E célból a bíróság nemzeti csoportjait, vagyis azt a négy tagot, akiket minden állam a bírák jegyzékébe kijelöl, a szabályzat (5. §.) érdemleges jelölési joggal ruházta fel. A választás csak a nemzeti csoportok által jelöltek sorából történhetik. A hágai tízes jogászbizottságban különösen *Descamps* belga szenátor és *Elihn Root* fektettek igen nagy súlyt arra, hogy az új nemzetközi bíróságot a hágai békeművel és a hágai békekonferenciák szellemével hozzák kapcsolatba. E célra sok megfontolás után végre is a fentebbi módot választották. Mindenesetre szép és nagy gondolat volt, hogy az új világbíróságot bekapcsolják a két hágai békekonferencia szellemébe. Ma nem először hirdetem, hogy az összeomlott kultúrvilág újjáépítése csak akkor sikerülhet, ha a népek visszatérnek a két hágai békekonferencia magasztos szelleméhez. Örök dicsősége lesz a tíz jogásznak, hogy ez irányban megtették az első lépést.

E jelölés alapján ejtik meg a választást. Kettős választás van: az egyik a Közgyűlésen, a másik a Tanácsban történik. Hogy valaki bírónak megválasztottnak tekinthető legyen, ahhoz az szükséges, hogy úgy a Közgyűlésen, mint pedig a Tanácsban megkapja a szavazattöbbséget. Ezt a kettős választást sok vitakozás után *Elihn Root* indítványára a hágai tízes jogászbizottság határozta el. A cél, amelyet ez által elérni akartak, az volt, hogy az Állandó Bíróság szervezetében összhangba hozzák az államok egyenlőségének és egyenlőtlenségének elvét. A Nemzetek Szövetségében az egyenlőség elvét a Közgyűlés, az egyenlőtlenség elvét a Tanács képviseli, melyben eredetileg a nagyhatalmak túlsúlya volt biztosítva. Ezért történt, hogy mind a két testület általi megválasztást kívánja meg a szabályzat ahhoz,



hogy valaki a Bíróság bírója legyen. Ezen választási mód következtében az államok egyenlőtlen befolyása a Bíróság tagjainak választásánál két körülményben áll. Először is a Tanács tagjainak *kettős* szavazati joguk van a bírák választásánál: ők ugyanis szavaznak a Tanácsban s mint egyúttal a Közgyűlés tagjai, a Közgyűlésen is. Voltak a hágai tízes jogászbizottságban többen, akik ellenezték, hogy a bírák a Tanács választása alá is essenek s akik arra is utaltak, hogy ez által a Tanács tagjai kettős, szavazathoz jutnak, ezeket azonban azzal nyugtatták meg, hogy a Tanács tagjai a Tanácsban más minőségben szavazzanak, mint a Közgyűlésen, s így kettős szavazatról nem lehet szó. Ezzel az érveléssel szemben minden aggály elnémult s a kettős szavazati jog bekerült a szervezeti szabályzatba. Másodszor, hogy a Tanácsban a nagyhatalmaknak van döntő befolyásuk arra, hogy ki legyen az Állandó Bíróság tagja. A nagyhatalmak ugyanis a Tanácsnak állandó, soha nem kilépő tagjai, ennek következtében nagy politikai befolyásukkal mindig ők döntenek el, ki legyen az Állandó Bíróság bírója, habár most nem is képviselik ott a számbeli többséget.

De az egyenlőtlenség elve még egy más módon is jutott kifejezésre az Állandó Bíróság szervezetében. Azon kellékek között, melyek a választandó bíraktól megkívántatnak, szerepel az is, hogy ők a maguk összességében biztosítsák *a civilizáció főformáinak és a világ fő jogrendszereinek képviselőit* — „mais; assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.” (9. c).

Ez a kellék amerikai eredetű, Azokban az utasításokban, melyeket a második hágai békekonferenciára küldött amerikai delegátusok kaptak, szerepel többi közt az is, hogy a delegátusok törekedjenek oly világbíróság megalkotását előmozdítani, amelynek tagjai a jog és eljárás különböző rendszereit és a fonyelveket képviseljék. E kelléket innen átvették a cour de justice arbitrale tervezetébe, bár itt nem volt különös értelme, mert ennek bírált a tagállamok nevezték volna ki s így itt minden államnak lett volna képviselője legalább egy bíró által. Ebben a bíróságban az egyenlőtlenség elve az évenként váltakozó bírói turnusokban jutott volna kifejezésre, ez azonban egészen más szempont alá esik.

Visszatérve már most a szabályzatra, minthogy egészen kétségtelen, hogy csak a nagyhatalmak állampolgárai fogják tudni a civilizáció főformáit és a világ főjogrendszereit képviselni, ezek mindenkor fognak helyet kapni a bíróságban. Igazolta ezt az első választás is. Ekként a nagyhatalmak képviselete az Állandó Bíróság szervezetében jogilag is biztosítva van. Senkinek sem juthat eszébe állást foglalni az ellen, hogy a nagyhatalmak polgárai állandóan ott legyenek a világbiróság tagjai között, mert ők nemcsak nagy hatalmat, hanem nagy kultúrát is képviselnek. Méltán esik azonban kifogás alá, hogy a kisebb államok képviselete, melyek közt van számos, amelyek a kultúrában a nagyhatalmakkal egyenlők, s amelyek jogrendszereiben is sok az önállóság és eredetiség, az Állandó Bíróságban való képviselete jogilag nincs biztosítva. Ezen rendelkezés következtében az új világbiróság szervezete hamis alaptételre van fektetve. Az emberiség nem a civilizáció fő ormai és nem a főjogrendszerek szerint van szervezve, amelyeket és határaikat pontosan meg sem lehet állapítani, hanem ezektől függetlenül *államok* szerint. Csak oly világbiróság lesz a világ hű tükre és az egész világ érdekeinek valódi képviselője, melyben minden jelentősebb kultúrállam, még ha nem is nagyhatalom, jogilag biztosított képviseletet kap. Most azonban ez nincs így, mely okból az a nagyon tiszteletreméltó és nagy tekintélyű bírói testület a legmagasabb, melyet a világ valaha látott, alig is lesz képes a hozzá fűzött várakozásoknak mindenben megfelelni.

#### IV.

Az egyenlőtlenség elvét, melyet ekként bevitték az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetébe, némileg letompítja a *nemzetiségi elv*, amelynek a Bíróság szervezetében igen jelentékeny szerep jut. Az irodalomban meglehetősen az egyértelműség a tekintetben, hogy a nemzetiségi elv nagy mértékben kárára van a nemzetközi bírászkodás tárgyilagosságának. Nem lehet ugyanis kétséges, hogy attól a bírói tanácstól, melyben a perben álló államnak saját polgára is ül, teljesen tárgyilagosságot ítéletet nem lehet várni, mert túlnagy önmeztagadás volna, mely senkitől sem követelhető, hogy a bíró ha kell, saját hazája ellen is szavazzon. Ennek dacára a nemzetiségi elvet a nemzetközi bírászkodásból addig sem sikerült kiküszöbölni. Az Állandó Bíróság szabály-

zata sem teszi, sőt ellenkezőleg azt igen erősen érvényre juttatja. Hogy ez minél tisztábban álljon előttünk, ki kell emelnem, hogy a Bíróság szabályként teljes tanácsülésben ítél, vagyis egy-egy ügy elbírálásánál szabályként mind a 11 rendes bíró vesz részt. Ha valamelyik gátolva van, helyére a Bíróság a pótbírák egyikét hívja be. Ennek következtében a Bíróság minden tagja résztvehet azon állam ügyének elbírálásában, melyhez ő mint állampolgár tartozik. Ha az egyik peres félnek nincs nemzeti képvisellete a Bíróságban, akkor ő abba nemzeti bírót küldhet ki. Ha egyiknek sincs nemzeti képvisellete, mind a kettő küldhet ki nemzeti bírót (31. c) Ilyen körülmények közt a perben ítélő tanács tagjainak száma 12-re, illetve 13-ra emelkedhetik fel. Az előadottakból nyilvánvaló, hogy a szervezeti szabályzat nemcsak hogy megtűri a nemzetiségi bírót, mikor ez a Bíróság létszámában már eredetileg ült, hanem még meg is engedi annak nemzetiségi bírakkal való kiegészítését, mikor az különben ilyen bíró nélkül is ítélnetne.

Ne legyen kétségünk az iránt, hogy a nemzetiségi elv az Állandó Bíróság azt a jellegét, amelyet neki eredetileg szántak, hogy az valóban állandó és teljesen pártatlan bíróság legyen, akár csak egy rendes állami bíróság nagy mértékben csorbítja, mert itt az állami bíráskodásnak legegységibb tétele\* hogy az ítélő tanácsban ne vegyen részt oly bíró, akitől az ügy pártatlan eldöntése nem várható, erősen át van törve. Hogy ezt az elvet az Állandó Bíróság szervezetébe bevitték, az nem csekély bizalmatlanságra vall a nemzetközi bíráskodás iránt. Ha az államok súlyt fektetnek arra, hogy saját pereik elbírálásánál egyik polgárjuk bent legyen a tanácsban, ezt azért teszik, mert az ő személyében saját ügyük igen hathatós védőjét látják, a tanács többi tagjaival szemben. Elvileg bármennyire is nem kívánatos a nemzetiségi elv az Állandó Bíróság szervezetében, az adott viszonyok közt igen alkalmas arra, hogy az egyenlőtlenség elvének káros hatásait enyhítse. Azok az államok, melyeknek az Állandó Bíróságban képviseljük nincs, csak a nemzetiségi elv útján jutnak a Bíróságban képviselthez, legalább saját ügyük elbírálása alkalmával. Ez lesz hihetőleg jó ideig Magyarország számára is az egyetlen alkalom, melynek útján az Állandó Bíróságban saját bíróját által képviselthez juthat. Hogy az ilyen alkalmi bíró nem igen lesz képes kiállani a ver-

seiiyt a Bíróság állandó tagjaival, akik annak szellemét és ügyvitelét teljesen ismerik, az kétségtelen, mint erre *Norvég- és Svédországok* kormányai, melyek a nemzetiségi elv elfogadását igen nyomatékosan ellenezték, igen helyesen utaltak is, de azért mégis biztosít valamelyes befolyást az Állandó Bíróság ítélkezésére azoknak az államoknak, amelyeknek annak szervezetében nem jutott állandó képviselő.

Két lényeges fogyatkozás hatolt be tehát a Bíróság szervezetébe: az államok egyenlőtlen képviselője és a nemzetiségi elv, mely utóbbi az előbbinek enyhítésére szolgál. Jellemző, hogy a Bíróság egyik lényeges fogyatkozását csak úgy sikerült mérsékelni, hegy azt egy másikkal megtoldották. Ez semmiképen sem lehet egy helyes bírósági szervezés alap-gondolata. Helyes az lett volna, hogy a Bíróság szervezetébe belevigyék az egyenlőség gondolatát s abból rekesszék ki a nemzetiségi elvet. Ennek megvalósítására kell a jövőben törekednünk. Ennek következtében a jövő világbiróságát úgy kell szervezni, hogy *tagjainak száma nagyobb legyen, hogy így lehetőleg minden jelentősebb állam kapjon benne képviselőt. Az ítélkezést pedig 5—7 tagú tanácsokban kell gyakorolnia, amelyekben azonban nem nyernének képviselőt az egymással perben álló felek.*

## V.

Ezek után most áttérhetek az egyenlőtlenség másik ágazatának, az Állandó Bíróság előtti jogvédelem egyenlőtlenségének vizsgálatára.

E célból az állandó Nemzetközi Bíróság hatáskörét kell szemügyre vennünk. Ez egyike a legbonyolultabb kérdéseknek, amelyről német munkámban: „Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde”<sup>1</sup> tüzetesebben szólok, a melyből most csak a következő részleteket emelem ki.

Az Állandó Bíróság hatáskörének kérdése szorosan összefügg az Obligatorium kérdésével. A hágai tízes jogász-bizottság kötelességének tartotta, hogy az obligatoriumot egy lépéssel előbbre vigye, s épen azért az Állandó Bíróság hatáskörének meghatározásával kapcsolatban megvalósítani akarta.

<sup>1</sup> Megjelent Berlinben 1922.

A bizottság ugyanis felsorolt bizonyos ügyeket, melyekben az Állandó Bíróság hatásköre abszolúte kötelező lett volna. A hivatalos körök azonban ezt nem tartották a szövetségi egyezmény szellemével összeegyeztethetőnek, mely szerint a nemzetközi bírászkodás minden ügyben csak *vagylagosan* kötelező, vagyis a felek *bármely* ügyet a nemzetközi bírászkodás helyett a Szövetség Tanácsa elé vihetnek. Ennek megfelelően valamely ügy csak annyiban tartozhatik az Állandó Nemzetközi Bíróság hatáskörébe, ha a felek ezt a hatáskört *kikötik*. Kompromisszum nélkül tehát az Állandó Bíróság nem járhat el. Az Állandó Bíróság hatáskörének kompromisszumos jellege ki van mondva a szervezeti szabályzat 36. cikkében.

A felek az Állandó Bíróság hatáskörét rendszerint esetről-esetre kötik ki, de az Obligatorium valamelyes halvány pótlására ki lett mondva az is, még pedig csak az első szövetségi Közgyűlésen *Fernandes* brazíliai delegátus indítványára, hogy a Bíróság hatásköre bizonyos ügyekben *általában* is kiköthető. Azt a jegyzőkönyvet, amely ilyen általános alávetés céljából nyitva áll, 1925 június 1-ig, amely időpontig terjed az Állandó Bíróság legutolsó jelentése, 23 állam írta alá, valamennyi csak korlátozottan, bizonyos időre és viszonyosságtól feltételezve. A nagyhatalmak közül egyedül Franciaország írta alá. Az alávetés tizenöt évre szól, értékét azonban nagyon leszállítja az a további kikötés, hogy Franciaország igénybeveheti az egyeztetést is a Tanács előtt.<sup>1</sup> Ennek következtében még ma igen nagy mértékben jogosult az a kifogás, melyet a harmadik Közgyűlésen *Motta* svájci delegátus gyakorolt, hogy épen a nagyhatalmak nem járnak jó példával az iránt, hogy az abszolút Obligatorium minél nagyobb tért hódítson. Ne lepjen meg, hogy ezen előzmények után Magyarország még nem írta alá az általános alávetési záradékot.

Annak dacára, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság hatásköre általában kikötésszerű, *a Bíróság védelmének igénybevételében nincs egyenlőség az államok közt*. Teljes, minden feltételtől mentes perlési képessége ezen Bíróság előtt csak a Szövetség tagjainak van, *más* államok csak a Tanács által megszabott feltételek mellett lehetnek előtte peres felek, *ámbar*

<sup>1</sup> Franciaországnak 1924 október 2. tett nyilatkozata.

igaz, hogy a Tanácsnak a feltételek megállapításában ügyelnie kell arra, hogy a felek közt a Bíróság előtt egyenlőtlenség ne támadjon. (35. c.) Mindazáltal az egyenlőtlenség az elbánásban így is nyilvánvalóan megvan. A jogvédelmi egyenlőtlenség nem egyeztethető össze az Állandó Bíróság hatáskörének kikötésszerű jellegével. Mert ha e bíróságot mindig csak kikötés alapján lehet igénybe venni és ha ilyen kikötés a felek közt már megtörtént, akkor alig van már elfogadható ok arra, hogy a feleknek vagy legalább az egyik félnek még különös feltételeket kelljen teljesítenie arra a célra, hogy a Bíróság előtt a per lebonyolítható legyen.

A Tanács mindjárt az Állandó Bíróság működésének kezdetén (1922 május 17j) sietett meghatározni azokat a feltételeket, amelyek mellett a nem tagállamok hozzá jogvédelemért fordíthatnak. Teljes elismeréssel keli megállapítanom, hogy ezeket a feltételeket a Tanács a legméltányosabban határozta meg. A nem tagállamra nézve csak annak a kijelentését tűzte ki feltételül, hogy a Bíróság joghatóságát úgy, amint az a szövetségi egyezményben és a szervezeti szabályokban meg van állapítva, elfogadja, hogy a Bíróság ítéletének magát aláveti és nem indít háborút azon állam ellen, mely ahhoz alkalmazkodik. A nyilatkozat lehet általános vagy különös. Általános alávetés esetében azonban az alávetést más állam teljesen feltétlenül veheti s különös egyezmény esetét kivéve, az alávető államnak nincs joga semmiféle kifogással az Állandó Bíróság hatásköre alól magát kivonni. Ennyiben tehát az alávető nem tagállam helyzete súlyosabb, mint a tagállamé. A Tanács ezeket a feltételeket *bármikor* visszavonhatja s helyettük másokat állapíthat meg.

Vannak ügyek, melyekben a Bíróság hatáskörének sem különös, sem általános kikötése nem szükséges, mert az már egy különös szerződésben van megállapítva. Ilyen ügy a *kisebbségek birói védelmének* ügye is, melyről, minthogy Magyarországra nézve rendkívül fontos, néhány szóval meg keli emlékezni és amelyben az egyenlőség elve még szembetűnőbb módon hiányzik mint más ügyekben, A kisebbségek védelméről Ausztriával, Magyarországgal, Bulgáriával és Törökországgal kötött békeszerződésekben, valamint azokban a külön egyezményekben van szó, melyeket az öt nagyhatalom, köztük tehát az Északamerikai Egyesült-Államok is: Lengyelországgal, Csehországgal, Szerbiá-

val, Romániával, Görögországgal és Armeniával egyenesen a kisebbségek védelme céljából kötöttek. Mindezekben a szerződésekben a kisebbségek védelmére lényegileg azonos rendelkezések foglaltatnak. Közülök most csak a bírói védelemre vonatkozók érdekelnek. Ezek szerint, ha a kisebbségek védelmére nézve a Tanács valamely tagja vagy általában valamely szövetséges nagyhatalom és azon szerződő fél közt, amellyel szemben a kisebbség megvédendő, véleményeltérés merül fel, a Tanácsban képviselt tag, illetve szövetséges nagyhatalom keresetére az Állandó Nemzetközi Bíróság határoz. Mellőzve minden részletezést, ezek a nemzetközi szerződések a perlési jogot nagyon megszorítják, mert nem minden államnak, nem is a Szövetség minden tagjának, hanem csak a Tanács tagjainak és az Észak-amerikai Egyesült-Államoknak, mint felpereseknek adják meg a perlési jogot az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt a szerződést kötő másik állam mint *alperes* ellen, ha nem is tagja a Tanácsnak. Ezek az utóbbi államok tehát az Állandó Bíróság előtt csak *alperesek* lehetnek az ellenük indított abban a perben, hogy a területükön levő kisebbségeknek a megfelelő jogvédelmet nyújtsák. E szerint Magyarország beperelhető az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt, ha arról van szó, hogy a békeszerződésben a saját területén levő kisebbségeknek védelmére nézve vállalt kötelezettségeit teljesítse. Ő azonban mint felperes védelméért nem léphet fel. Különösen nincs joga e Bíróság előtt perrel követelni azt, hogy az elszakított területeken levő kisebbségeinek adassék meg az a védelem, melyet az elszakított területek jelenlegi birtokosai nekik szerződésileg ígértek. Ez iránt csak a Szövetségi Tanács tagjai, valamint az Északamerikai Egyesült-Államok indíthatnak pert az Állandó Bíróság előtt a kötelezéseit megszegő állam ellen. A védelmi kör tehát nagyon korlátolt, s így a védelem is nagyon fogyatékos.

## VI.

Végeredményben tehát áll az, amiből kiindultam, hogy az egyenlőtlenség elve nemcsak az Állandó Nemzetközi Bíróság összetételébe, hanem hatáskörébe is behatolt. Van egy világ-bíróságunk, melyben nem minden állam talált egyenlő képviselést és amely nem minden állam védelmére egyformán áll nyitva.

Ezt a végeredményt, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság alaptulajdonságairól minél tisztább képet kapjunk, össze kell még hasonlítanunk hatáskörének *tartalmi* terjedelmével.

Habár ez a bíróság csak a felek kikötése alapján járhat el, legalább szabályként, tartalmilag az a hatalom, mellyel fel van ruházva, rendkívül nagy, a legnagyobb, amellyel eddig bíróságot felruháztak. Érezték ezt a szervezeti szabályzat megalkotói is. Hatáskörének jogi tartalmáról azonban eddig még senki sem adott számot. Próbáljuk röviden összefoglalni,

Mindenekelőtt a Bíróságnak van *önkiegészítési* joga. Ha ugyanis a Bíróság tagjait sem a fentebb vázolt módon, sem az e célra kiküldött bizottság útján megválasztani nem sikerül, akkor a Bíróság megválasztott tagjai Önmagukat a megfelelő létszámgig kiegészítik. (Sz. 12. e.) A Bíróság továbbá a szabályzat keretein belül megállapítja saját *eljárési szabályait* (30. c). Ezt a feladatát a Bíróság 1922. évi március 24-én tartott ülésén oldotta meg, midőn egy hetvenöt cikkből álló eljárési szabályzatot fogadott el.<sup>1</sup> Ez a szabályzat nem egyszerűen ügyviteli szabályzat, hanem jelentékeny részében valóságos peres eljárési szabályzat is. Ezt a szabályzatot a Bíróság végérvényesen alkotja meg, az semmiféle más hatóság jóváhagyására nem szorul. A Bíróság tehát itt törvényhozó testület módjára jár el. Egyedül a Bíróság van jogosítva valamelyik tagját elmozdítani, ha megszűnt azoknak a kellekeknek megfelelni, melyeket a szabályzat előír. (18, a). Jelentős mozzanat a nemzetközi jog fejlődésében, hogy a szervezeti szabályzat meghatározza azokat a jogforrásokat, melyeket az Állandó Bíróság alkalmazhat. Ezek közt szerepelnek a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek is (38, c. 3, p.). Ezeket nemcsak kiegészítésként, hanem versenyzőleg a többi jogforrásokkal is alkalmazhatja. Ez által a Bíróság a jogalkalmazás tekintetében majdnem szabad kezert nyert, mert az említett általános jogelvek már nem is tekinthetők jogszabályoknak. Sőt a szabályzat még tovább megy és megengedi, hogy a Bíróság a felek beleegyezésével csupán *ex aequo et bono*, tehát csak a méltányosság elvei szerint ítéljen, s így a felek beleegyezésével a jogelvek alkalmazásától egészen el is tekinthet. Ez által szinte mérhetetlen hatalom kerül a Bíróság

<sup>1</sup> Règlement de la Cour, — Rules of Court.



kezébe. A Bíróság nagy hatalma abban is megnyilatkozik, hogy mint első és utolsó fok ítélt; felebbvitel ítéletei ellen nincs. Végül igen nagy befolyáshoz jut az Állandó Bíróság az által is, hogy a Szövetségi Tanácsnak vagy Közgyűlésnek véleményt mond azokban a kérdésekben, melyeket e szervek eléje terjesztenek.

Ha pedig az Állandó Nemzetközi Bíróságnak eddigi bírói gyakorlatát vizsgáljuk, akár ítéleteit, akár pedig a Tanács kívánására adott véleményeit nézzük, arról győződünk meg, hogy a legszigorúbb tárgyilagosságra való törekvés és rendkívül nagy jogi tudás nyilatkozik meg bennük, de azt is kell tapasztalnunk, hogy igen nagy részben hiányzik belőlük az egységes felfogás-Legszembetűnőbb példáit nyújtják ennek a Wimbledon és a Mavrommatis ügyek, melyekkel most nem áll módomban behatóbban foglalkozni.<sup>1</sup>

A Bíróság különös érdeme gyanánt azt kell tekintenünk, hogy bírói jellegét ott is törekszik megóvni, ahol neki csak véleményadás a szerepe. Szép példáját nyújtotta ennek, mely bár jogilag nagyon vitatható *Kelet-Karélia* önkormányzata tárgyában adott véleményben. Itt ugyanis a Bíróság az érdemleges választ megtagadta, mert ilyen választ bírói jellegének megsértése nélkül nem látott megadhatónak,

Ne lepjen meg, hogy az új világbíróóság hatásköre tartalmilag sok olyan elemet ölel fel, amelyek egy állami bíróság hatáskörében nehezen férnének meg. Ne lepjen meg különösen az, hogy e Bíróságnak a jog alkalmazásában szabadabb keze van, mint az állami bíróságoknak, ez egyenesen a nemzetközi jognak mai bizonytalanságából ered, bár nem győzöm eléggé hangsúlyozni, hogy a törekvés itt is arra irányul, hogy a Bíróság lehetőleg *jogot* alkalmazzon. Különösen az amerikai irodalomban vált dogmává, hogy a világ állandó bírósága jogot alkalmazzon, s hogy az Északamerikai Egyesült-Államok csak ezen feltétel mellett tudnának hozzájárulni egy állandó világbíróóság szervezéséhez. De épen e miatt annál inkább lephet meg az, hogy a felek a Bíróságot a jog alkalmazása alól egészen felmenthetik.

<sup>1</sup> Recueil des Arrêts, Série A. No. 1, à 3 és 5. — Továbbá Recueil des avis consultatifs. Série B. A Bíróság hivatalos kiadványai.

<sup>2</sup> Recueil des avis. No 8.

És különös mértékben idegenszerű a Bíróság hatáskörében a rendkívül tág terjedelmű véleményezési hatáskör, melyben azonban a Bíróság a legnagyobb körültekintéssel törekszik eljárni.

És ne lepjen meg végül, hogy e Bíróság gyakorlatában nélkülözzük az egységes jogi felfogást, mert a még nagyon bizonytalan nemzetközi jog alkalmazásáról és kezdetéről van szó.

Már most állítsuk fel a mérleget. Milyen eredmény várható az egyenlőtlenségtől a Bíróság szervezetében és hatáskörében egyfelől és rendkívül nagy hatalmi hatáskörétől másfelől? *Egyenlőtlenség a Bíróság szervezetében és hatáskörében és rendkívül nagy hatalmi kör egymás mellett kétségkívül sok veszedelmet rejtnek magukban.* Az Állandó Nemzetközi Bíróság tagjainak igen nagy mérsékletre és önuralomra van szüksége, hogy szervezetében az egyenlőség hiánya az igazságszolgáltatásokra káros befolyással ne legyen, s a Bíróság eddigi működése mutatja, hogy ezeknek a követelményeknek tiszteletre méltó módon megfelel.

## VII.

Tanulmányom legvégső eredménye, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróságnak nincs az a szervezete, mely a demokrácia legfőbb követelményének, a jogegyenlőségnek megfelelne, s melyet az emberiség jobb jövője érdekében a nemzetközi vonatkozásokban is meg kell valósítani. Tételelem tehát nem az, hogy az Állandó Bíróság tagjai, akik kétségkívül a világ legjelesebb jogászai közé tartoznak, ítélezésükben és egyéb hivatalos működésükben ne törekednének a legnagyobb tárgyilagosságra. Ezt ők mint nagy jellemű emberek bizonyára meg fogják tenni; erre egyébiránt ünnepélyesen kötelezték is magukat. Tanulmányom eredménye az, hogy a teljesen tárgyilagos és igazságos ítékezésre a Bíróság *szervezetében* nincsenek meg a kellő biztosítékok, pedig erre van szükség s ezt kell megvalósítani. Azt sem állítom, hogy az Állandó Bíróságot céltudatosan szervezték fogyatékosan. Az Állandó Bíróság mai szervezete a mai világhelyzet, különösen a világháború eredője. Az adott viszonyok közt jobbat, tökéletesebbet alkotni igen nehéz lett volna. Első kísérletről, első lépésről van szó. Mint ilyennek jelentőségét nem szabad kevésre tartanunk, különösen ha tudjuk, hogy mily

óriási nehézségek árán sikerült megtenni ezt az első lépést. Eredményem minden mellétekintettől ment szigorú tárgyilagosságában egyszerűen az, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezete fogyatékos, bármily nagy tekintélyű testület is egyébként.

E mellett azonban azt a körülményt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy hivatását a Bíróság akkor sem tölthetné be teljesen, ha szervezete a jó nemzetközi igazságszolgáltatás minden követelményének megfelelné, mert egészen hibás és igazságtalan az a világorganizáció, amelynek jogrendjét védenie feladata. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Nemzetek Szövetségének jogrendjét van hivatva védeni, ez a jogrend azonban hibás, nem igazságos. Ilyen jogrend védelmére hiába állítunk mi fel bármily tökéletesen szervezett bíróságot, ez az ő ítélkezésében az igazság eszméjét nem fogja tudni uralomra juttatni. A jelenlegi világhelyzet tehát az, hogy van az emberiségnek egy rendkívül hibás és az igazság elveivel ellenkező világorganizációja — a Nemzetek Szövetsége — és van ennek az új világrendnek védelmére egy sok tekintetben célszerűtlenül szervezett világbírósága. Ezekről azt, amit cél gyanánt eléjük kítűztek, hogy a világbékét biztosítsák, komoly és súlyos viszonyok közt nem lehet elvárni. Ez a cél csak egy igazságos világorganizációban oldható meg. És ezt az igazságos, minden állam érdekeit védő világorganizációt, bármily nehéz legyen is, meg kell valósítani. A világháború oly nagy visszaesést idézett elő a népek gazdasági, kulturális és erkölcsi életében, hogy ismétlődés esetében már alig volna elég erejük a szenvedett károkat kipótolni. Mindenképen kell tehát oly világorganizációról gondoskodnunk, mely az igazság eszméjére támaszkodva, újabb visszaeséstől megóv és a haladást biztosítja. Ennélfogva sem a Nemzetek Szövetségét, sem az Állandó Nemzetközi Bíróságot nem tekinthetjük végleges alakulásoknak. Mind a kettő a világorganizáció történetében csak egy fejlődési fokot képvisel s mind a kettőnek gyökeresen át kell alakulnia, hogy az államok társadalmában az igazság eszméjét megvalósítani, s ez által a békét tartósan biztosítani tudja.

A mostani világorganizációnak ettől az elmaradhatatlan átalakulásától mi is sokat remélhetünk. Remélhetjük feltámadásunkat és boldogabb jövőnket. Mert az igazság eszméjének ér-

vényre jutása a világszervezetben szükségképpeni következmény gyanánt fogja maga után vonni, hogy nekünk is igazságot szolgáltatassanak. Az igazság eszméjének diadala a világszervezetben a magyar nemzet ügyének diadala is lesz. A kettő egymástól elválaszthatatlan. És ekkor a magyar nemzet az államok sorában ismét el fogja foglalni régi helyét, mely őt múltjánál, kultúrájánál, képességeinél és földrajzi fekvésénél fogva elvitathatlanul megilleti.