

TÖREKVÉSEK A NEMZETKÖZI ÉLET MEGSZERVEZÉSÉRE

ÍRTA
OTTLIK GYÖRGY

BEVEZETÉS.

A KÖZÉPKOR VÉGÉN TALÁLKOZUNK az első elmékedésekkel arról, vajjon lehet-e a nemzetek közötti viszonylatokat is úgy megszervezni, mint a nemzeti társadalmakat és azokra is állandó érvényű jogszabályokat alkalmazni. A nemzetközi jog, bár első teoretikusai spanyol egyház jogászok voltak, megalakulását elsősorban a holland Hugó Grotius műveinek köszönheti. A XVII. és XVIII. század már mind sűrűbben vetett fel olyan terveket, amelyek hol csupán a keresztény államoknak, hol a művelt világ összes államainak valamilyen lazább vagy szorosabb szervezetét tűzték ki cél gyanánt. A háborútól való irtózat sok derék és nemes lelket ihletett meg és bírt arra, hogy keresse az eszközöket és a gyógyszereket, amelyek az emberiséget ettől a csapástól megmenthetnék. Az ember a természet erőinek pusztításától, bár igyekszik őket lenyűgözni, sohasem lesz teljesen ment: földrengések, tűzhányók kitörései, éhínségek, árvizek, ragályok mindig fogják az emberiséget pusztítani, de talán egyszer mégis teljesen el lehet hárítani az ember feje felől azt a csapást, a háborút, amelynek eredete az ember saját akaratában rejlik — mondják az idealisták. A napóleoni háborúk után és a modern technika gyors fejlődésével, amellyel a XIX. század ajándékozta meg az emberiséget, ez a mozgalom mind erősebbé vált és különösen az angol-szász államokban jelentékeny tömegeket hódított meg: a liberális korszak is alkalmas volt ennek a humanizmussal telt elméletnek a megerősítésére. De különösen erős gyökerei voltak abban a racionalizmusban, amely a XIX. század második felét jellemezte és amely az embernek, az emberi észnek a történelmi erők fejlődésében és küzdelmében mindig nagyobb és döntőbb jelentőséget vélt tulajdoníthatni.

A társadalmi viszonylatban különböző nemzetközi békeligák, az Interparlamentáris Unió és a magánosok által létrehozott és inkább propagandisztikus jellegű világkonferenciák voltak ennek a szellemi mozgalomnak

látható jelei és határállomásai. Az államok közötti viszonylatban az államközi konferenciák számának megnövekedése éppúgy, mint a nemzetközi döntőbíráskodás eseteinek megszorodása a mérföldkövei ennek a fejlődésnek. A pacifistákban, ahogy ezeknek az eszméknek a propagandistái magukat elkeresztelték, a II. Miklós orosz cár által 1899 tavaszára összehívott hágai békekonferencia keltett vérmes reményt, annál is inkább, mert ezt 8 évvel később egy második, az államok nagyobb számára terjedő hasonló összejövetel követte. A Marx-féle szocializmus is ezeknek az eszméknek a szolgálatába szegődött és igyekezett a munkásságot arra nevelni, hogy ne vállaljon szolidaritást a nemzeti érdekekkel, hanem háború esetén tagadja meg az engedelmséget és más nemzetbeli proletár társaival együtt, az osztályérdekért küzdjön. A világháború kitörése elhervasztotta a pacifisták reményseit és a nemzeti erkölcs szempontjából örvendetesen megmutatta, hogy háború esetén a nemzeti szolidaritás a nagyon is elvont nemzetközi osztályszolidaritásnál erősebb összetartó kapocs.

1. A NÉPSZÖVETSÉG.

1. A NÉPSZÖVETSÉG MEGALAKULÁSA.

A világháború kimenetele hozta meg a nemzetközi társadalom megszervezésére irányuló mozgalmaknak első gyakorlati eredményét: a Népszövetséget.* Következésképpen volt ez az ú. n. demokratikus államok győzelmének és különösen Amerika részvételének a háborúban. A XIX. század pacifistái átvették Kant elgondolását, hogy a háború elleni nemzetközi szervezetet csak köztársasági államok szövetkezésével lehet létrehozni, amely elgondolásban a „köztársaság” szó nem államformát jelent, hanem azt a követelményt, hogy a köz- és végrehajtó hatalom a népakarat ellenőrzése alá legyen helyezve. Az az összefüggés, amelyet egyesek a béke megszervezésére irányuló törekvések és a demokratikus eszme között létesítettek, természetessé teszi, hogy a Népszövetség megalakítására a háború után megindult mozgalom főként a demokratikus országokban — az angol-szász államokban és Franciaország egyes köreibben — vett nagy lendületet. Míg azonban Angliában csak nem-hivatalos bizottságok foglalkoztak a béke-

* Tulajdonképeni címe: Nemzetek Szövetsége (Société des Nations, League of Nations), de e kifejezés nehézkessége miatt a nem egészen szabatos „Népszövetség” név ment át közhasználatba.

tárgyalások anyaga előkészítésének keretén belül egy népszövetségi szerződés kidolgozásával és Franciaországban csak a Ligue des Droits de l'Homme dolgozott ki terveket egy Népszövetség megalakítására, az Északamerikai Egyesült Államokban a leghivatalosabb személyiség, a végrehajtó hatalom feje, maga az elnök, több hivatalos enunciaciójában az amerikai Unió hivatalos békeprogramjának részévé tette a Népszövetség felállítását. Ezt a 14 pontban foglalt hivatalos békeprogramot Wilson elnök 1918. január 8-án mondott beszédében szegezte le. Tizennegyedik pontja így szól: „A nemzeteknek egy általános jellegű társaságát kell megalakítani, amelyet speciális szerződések szabályozzanak, azzal a céllal, hogy kis és nagy államoknak egyaránt politikai függetlenségük és területi integritásuk kölcsönös biztosítékát adják“. A központi hatalmak 1918 októberében, az összeomlás pillanatában, Wilson elnök enunciaciójának tizennégy pontját a fegyverszüneti szerződésben elfogadták a megköendő béke alapjául. A győztes hatalmak — kivált a franciák — ugyan tudvalevőleg nem ragaszkodtak nagyon lelkiismeretesen ehhez a megállapodáshoz és a sokféle ellentétes érdekkiegyenlítések pillanatában ilyen lovagias aggodalmak nem zavarthatták meg őket önzésük józan követésében, de Wilson elhatározása és az angolok igen szívós akarata mégis győzedelmeskedett a franciák ellenállásán és egy népszövetségi szerződés az összes békeszerződések szerves részeként létrejött. A népszövetségi Egyességokmány magán is viseli ennek a hármas eredetnek a bélyegét. Az angolszász faj miszticizmusa és erősen moralizáló, kissé elvontan idealista gondolkodása, amely nála együtt jár a fajtára jellemző józan, empirikus, gyakorlati szellemmel, a népszövetségi szerződésnek olyan gondos kiegyensúlyozott rendszerét eredményezte, amelynek célja volt a felmerülő viszályok elkerülése és békés elintézése a méltányosság és igazságosság elvei alapján a *status quo* rideg garanciája nélkül. Ideális bázisként egy teljesen univerzális jellegű szövetséget képzeltek el. Ez volt az egyik hatás, amely a Népszövetség alkotára befolyást gyakorolt. A másik döntő hatású áramlat a Népszövetség születésére az európai kontinentális győztes hatalmak felfogása volt, élükön Franciaországgal. Elgondolásuk sokkal kevésbé volt elvont, mint az angolszászoké, sőt inkább nagyon is nyers és gyakorlati cél lebegett szemük előtt. Franciaország és szövetségesei békéjüket olyan szilárd alapokra akarták fektetni, hogy ez őket szinte minden időkre biztosítsa az erőviszonyok változása következtében beállható felfordulások ellen. Egy ponton azonban találkozott ez a két irányzat: mind a kettő lehetetlenné akarta tenni a háborút. Az egyik, az

angolszász, azért mert irtózott tőle és mert mint hódításra már nem vágyó, kielégített hatalom, nem is látta annak semmi célját. Franciaországot és szövetségeseit viszont nem a háborútól való szent iszonyat vezette, hanem inkább az a megfontolás, hogy a nemzetközi béke szerves biztosítása megkönnyítheti a háborúban elért eredmények megtartását. Az így gondolkodó szövetségesek sorából tulajdonképpen mindig ki kell emelni Olaszországot, amelyet a békekötésekben elért eredmény, különösen koloniális szempontból, soha nem elégített ki. A szövetségeket tehát az elméleti és ideális elgondolások mellett elsősorban mégis a status quo gyakorlati védelme vezette: a háború csak a legyőzött ellenfél érdekeit szolgálhatná, tehát lehetlenné kell tenni; ennek a célnak a szolgálatába állították a támadót, vagy a vélt támadókat sújtó szankciók rendszerét, és ami még biztosabbnak látszott, a legyőzöttek egyoldalú leszerelését. Technikailag a népszövetségi Egyességokmány az angol Phillimore-bizottság, a Lord Róbert Ceciltől a népszövetségi ligák bevonásával készített tervezet, a Wilson számára House ezredes által előkészített terv, továbbá Smuts délafrikai tábornok alapvető ideái és végül a nagyon józan kartézianus logikával felépített francia terv amalgamjából készült.

A legerősebb küzdelem a békekonferenciának erre a célra kiküldött bizottságában három különböző ponton folyt. Először a legyőzött államok felvétele kérdésében. Wilson hamarosan érezte Párizsban, hogy nagyon is elvont ideális elgondolását nem tudja rákényszeríteni szövetségeseire, hiszen a fegyverszüneti szerződés megkötése s az amerikai hadsereg elszállítása után már nem maradt kezében pressziós eszköz. Bármilyen támadásban és valóban sok gyalázásban volt is része Wilson elnöknek, történelmi látszögből nézve, ő inkább naív álmodozónak, mint számító és a benne bízókat tudatosan félrevezető politikai taktikusnak bizonyult. Hitelt kell adnunk annak a véleménynek, hogy Wilson eredetileg valóban lehetőleg igazságos és elfogadott elveinek megfelelő békét akart létrehozni. Amidőn tudatára ébredt, hogy ez nem sikerül, nagy kitartással és merevséggel küzdött azért, hogy a népszövetségi Egyességokmány legalább része legyen maguknak a békeszerződéseknek s ezzel a benne foglalt elvek a szövetségekre nézve is kötelezőkké váljanak. Belátta, hogy a béke, amelyet létrehoz, helytelen és gyakorlatiatlan, hogy rövidesen nem az erők fékentartásához, hanem pontosan a legyőzött erők felfokozásához fog vezetni. Jóhiszeműségében azonban azt remélte, hogy a Népszövetségben, amelyet állandó adaptáló szervezetnek tekintett, olyan eszközt adott Európa népei kezébe.

amellyel élve, azok a létrehozott hibás intézkedéseket fokozatosan jóvátehetik és legalább is Európát két egymással szembenálló és küzdő csoport helyett egységes szervezetben egyesíthetik.

Az első vereséget Wilson azon a ponton szenvedte, hogy nem sikerült a legyőzött hatalmaknak az új békeszövetségbe való azonnali felvételét biztosítani. A második pont, ahol engednie kellett, a területi garancia és revízió problémáinak elválasztása volt. Úgy a Cecil-féle tervben, mint a House-félében és a Smuts által lefektetett elvekben a két pont között szerves kapcsolat állott fenn, sőt a Cecil-féle tervezet egyetlen cikkelyben egyesítette a status quo garanciáját és a végre nem hajtható szerződések, valamint a békét veszélyeztető állapotok revíziója elvének kimondását. A franciák és más kontinentális hatalmak nyomása alatt a két cikkelyt elválasztották egymástól és a revíziós cikkely a területi garanciát biztosító cikkellyel való minden kapcsolat nélkül tulajdonképpen csak mint pontosan körül nem írt kívánság maradt a paktumban. Harmadik és végleges veresége nem Párizsban érte az amerikai elnököt, hanem honfitársai részéről, akik megtagadták a közösséget elnökük béketárgyalási politikájával.

A háború ki nem elégtő befejezése és a béketárgyalások menete az amerikai közvéleményt visszaterelték a teljes izolációs hangulatba; ismét *hátat akart fordítani a veszedelmeket magábanrejtő európai kontinensnek*. Olyan népszövetségi paktumot, amely túlmegy az igen nagy általánosságban tartott békeszólások leszögezésén és a háború platonikus elítélésén, a washingtoni szenátus nem volt hajlandó elfogadni. Különösen helytelenítette azt, hogy az Egyesült Államok kormánya mint aláíró és még fokozottabban mint állandó tanácsstag, felelősséget vállaljon más kontinensek területén lefolyó viszályok megoldásáért és garantálja a Népszövetség tagállamainak területi integritását. Anglia közvéleménye kevesebb csalódással és több realizmussal fogadta az Egyességokmány létrejöttét abban a reményben, hogy Anglia békéltető súlya és hatalma a gyakorlatban ki fogja egyenlíteni a békeszerződésekben és magában a paktumban rejlő egyenetlenségeket. A fontos az volt, mondták, hogy kezdeményező lépés történt: a világtörténelem legnagyobb jelentőségű békealkotása ez a szuverén államok egyöntetű akaratóból létrejött szervezet; a többit rá kell bízni a történelmi fejlődésre. A franciák még gyakorlatiasabb gondolkodással bíztak abban, hogy ha sikerül Angliával az állandó együttműködést fenntartaniok, akkor kisebb kontinentális szövetségesek segítségével ebben az időben még nagy

katonai fölényükkel dominálhatják a Genfben helyezett Népszövetség hadszínterét és ezzel megőrizhetik a béketárgyalások alkalmából valóban ellenállás nélkül elismert európai hegemoniájukat. Magának a békekonferencia elnökének, Clemenceau-nak, nem volt ínyére ez a Népszövetség: kényelmetlennek, vagy ha nem is kényelmetlen, legalább is nem őszinte hatalmi organizációnak tekintette, de végül belenyugodott. Olaszország elégedetlen volt a békeszerződéssel, de — akkor még szabadkőműves kormányzás alatt — magát a népszövetségi szerződést több-kevesebb lelkesedéssel elfogadta.

A háborúban a Szövetségesek oldalán résztvevett kisebb európai hatalmak prédájuk biztosítékát látták ebben az intézményben és egész befolyásukat latbavetették éppen ebben az irányban való fejlesztésére. Az európai semlegesek ideológiája nagyon közel állt az angolszász népekéhez. Ők is egy nagy emberi eszmény megvalósításaként üdvözölték a béke állandó biztosítására létrejött intézményt és őszinte, ideális lelkesedéssel csatlakoztak hozzá.

Németország nagyon világos körvonalú, bár kissé bürokratikus elgondolásé tervezetet terjesztett be, amelynek bázisa azonban nem teljes győzelem alapján létrejött hódító béke, hanem megegyezéssel béke lett volna. Az erre fölépített Népszövetség nem egy hatalmi csoport uralmának biztosításán, hanem az érdekek gondos és jólkiszámított kiegyenlítésén alapult volna. De ettől eltekintve, a berlini kormány és békeküldöttsége magát a paktumot hajlandó lett volna elfogadni, azzal a feltétellel, hogy a Németbirodalom rögtön a Népszövetség egyik vezető tagjává váljék, hogy az általános leszerelést ugyanarra a fokra, amelyet a légy özöttekre rákényszerítettek, azonnal elkezdjék és hogy Németország is részesedjék a gyarmati mandátumokban. Mindenesetre a Németbirodalom delegációjának ellenállása enyhébb volt a népszövetségi egyességokmánnyal, mint a rákényszerített békeszerződés többi részeivel szemben. Körülbelül hasonló volt a helyzet Ausztriát és Magyarországot illetően: mindkét kisebb állam igyekezett erőit a békeszerződés konkrét részeinek megdöntésére összpontosítani. Mikor Magyarország aláírta a békeszerződést, még nem is realizálhatta mindazokat a lehetőségeket, amelyeket a népszövetségi Paktum juttat a győzteseknek, tehát azoknak, akik főbb szerveiben domináló szerepet játszanak. Mindez csak a további évek folyamán vált érzékelhetővé és hozta válságba alig 13 éven belül a nagy bizalommal és reményekkel létrehozott intézményt.

2. AZ EGYESSÉGOKMÁNY.

A népszövetségi Egyességokmány építészeti, mint láttuk, főképen angolszászok voltak, s ezért az ő elgondolásukat látjuk érvényesülni az okmányban megvalósított elveknél. A francia befolyás csak annyiban jelentkezett, amennyiben igyekezett az elháríthatatlanná vált Népszövetséget úgy megformálni, hogy a volt ellenséges államok vagy egyáltalában ne kerüljenek bele, vagy ha belekerülnek, az új nemzetközi egyesülés játékszabályai már eleve kizárják azt, hogy ezek az államok egyenként, vagy összesen bármilyen szerepet játsszanak és veszélyeztethessék a győztesek domináló befolyását.

A Népszövetségi Egyességokmány a versailles-i, st. germain-i, trianon-i, neuilly-i és a soha életbe nem lépett sévres-i békeszerződések bevezetését és első 26 szakaszát foglalja magában. Szövege, mint a békeszerződéseké általában, a Népszövetségnek Párizsban megállapított két hivatalos nyelvén készült; mind a két szöveg autentikus. Neve franciául „Pacte“, angolul pedig „Covenant“. Jogi jellegénél fogva a Paktum olyan nemzetközi szerződés, amely kötelező erővel bír a tagállamokra. (Azáltal, hogy az úgynevezett központi hatalmak: Németország, Ausztria, Magyarország és Bulgária, bár aláírták a békeszerződések részét tevő Paktumot, ellenben nem váltak egyúttal és egyidejűleg taggá, — egészen 1926 szeptemberéig,¹ amikor Németország, mint negyedik és utolsó ezek között, tagként felvételre, előállt az a meglepő helyzet, hogy a Paktumnak olyan aláírói voltak, amelyekre — mert egyben nem voltak tagjai a Népszövetségnek — a szerződés egy része nem vált rögtön kötelezővé.)

Interpretátorai szerint a Paktum kísérlet arra, hogy a nemzetközi viszonylatoknak szabatos jogi alap adassék. Főcélja a béke fenntartása és a nemzetközi együttműködés kifejlesztése. Az általa létrehozott Népszövetség eredetisége abban áll, hogy a népek békeakarátának gyakorlati és hatásos eszközeit bocsát a rendelkezésére, azáltal, hogy olyan szervezetet hoz létre, amelyek a tagállamok kormányaival állandóan együttműködnek.

A Paktum nagyjából szétbontható a tagságot és tagokat, a Népszövetség orgánumait, a leszerelést, a tagállamok területi sértetlenségét, a viszá-

* Ausztria és Bulgária 1920-ban az első, Magyarország 1922-ben a harmadik közgyűlésen vétetett fel.

lyok mellőzésére, vagy elintézésére hivatott eljárásokat és általános intézkedéseket illető részekre.

Az Egyességokmány szerkesztői és elméleti előkészítői megegyeztek abban, hogy csak demokratikusan kormányzott államokat vehetnek fel, mert, mint Léon Bourgeois kifejtette, csak ezeknek a békeakarátában lehet bízni, csak ezektől lehet elvárni, hogy vállalt kötelezettségeiknek eleget tegyenek. Minthogy azonban ennél még sokkal fontosabb alapelvnek tekintették az úgynevezett univerzalitást, azt a célt, hogy a világnak lehetőleg minden állama tagja legyen az újszerű alakulatnak, már a tárgyalások folyamán hamarosan feltűnt, hogy ha a fenti demokratikus kormányzásra vonatkozó elvhez ragaszkodnak, egynéhány lehetséges tagot, sőt magának a Népszövetségnek egyik eredeti alapítóját, egyikét a „Szövetséges és Társult Hatalmaknak“, Japánt ki kellene rekeszteni. Ezért a Paktum első cikkének második pontjában már csak a „szabad kormányzást“ kívánták a felveendő államtól. Továbbá garanciákat kell szolgáltatnia ama szándéka felől, hogy nemzetközi kötelezettségeinek eleget fog tenni és a Népszövetségnek a hadseregekre vonatkozó előírásait elfogadja. Ezeknek az elveknek a tekintetbe vételével (úgynevezett originális) tagokká lettek az összes úgynevezett Szövetséges és Társult Hatalmak, összesen harmincketten, beleértve az Amerikai Egyesült Államokat, a négy brit domíniumot és Indiát.²

A népszövetségi tagállamok második csoportját³ a világháborúban semlegesnek maradt államok alkotják és pedig azok, amelyeket a Szövetséges és Társult Hatalmak méltóknak tartottak arra, hogy a Paktumhoz, illetve a Népszövetséghez való csatlakozásra felhívjanak. Ezek véleménye is bizonyos mértékig latbaesett az Egyességokmány tervezésénél. Svájccal például egészen különleges tárgyalás folyt, minthogy a Helvét Konföderáció, tekintettel a tagállamokat konfliktusok esetén érintő kötelezettségekre,

⁵ A békeszerződés eredeti aláírói és egyben a Népszövetségnek keletkezésétől fogva tagjai az Egyességokmány mellékletének felsorolása szerint: Amerikai Egyesült Államok, Belgium, Bolívia, Brazília, Britbirodalom, — Kanada, Ausztrália, Dél-Afrika. Új-Zéland. India —, Kína, Kuba, Ecuador, Franciaország, Görögország, Guatemala, Haiti, Hedzsasz, Hondurasz, Olaszország, Japán, Libéria, Nicaragua, Panama, Peru, Lengyelország, Portugália, Románia, Szerb-Horvát-Szlovén állam, Sziám, Csehszlovákia, Uruguay (a francia ABC sorrendjében).

⁶ A Paktumhoz való csatlakozásra meghívott államok: Argentína, Csile, Kolumbia, Dánia, Spanyolország, Norvégia, Paraguay, Hollandia, Perzsia, Szalvador, Svédország, Svájc, Venezuela.

előzetesen biztosítani óhajtotta örökös semlegességét a tagállamok között kitörő háború esetére is. Vonatkozott ez a fenntartás főképen az Egyesség-okmány alább tárgyalandó 16. cikkére, úgynevezett szankciós szakaszára.

A tagállamok harmadik csoportját a megalakulás után, az Egyesség-okmány első szakasza értelmében, a közgyűlés által kétharmad szótöbbséggel felvett államok alkotják. Ezeknek a felvételére vonatkozólag a Népszövetség első közgyűlése dolgozott ki szabályokat: bizonyítaniok kell, hogy kormányuk elismerésre talált, legalább is az államok egy részénél; hogy kormányuk állandó jelleggel bír; hogy az állam és határai pontosan körülírottak és hogy szabadon kormányoztatnak. Hogy ez az utolsó kikötés mit jelent a gyakorlatban, azt nehéz lenne megállapítani; mindenesetre nem jelent demokratikus önkormányzatot, mert különben sem Indiát, sem Afganisztánt, sem Etiópiát nem lehetett volna felvenni. Megállapítható, hogy a népszövetségi közgyűlések a felvétel feltételeit liberálisan kezelték, mert ha egy állam felvételére nézve a nagyhatalmak egymás között meg tudtak egyezni, akkor pusztán az a formalitás, hogy a felveendő állam valamelyik, technikai, politikai, vagy jogi feltételnek nem felel meg, sohasem akadályozta meg a felvételt. A Népszövetség tagjainak száma 1937. október 1-én, a 18. rendes közgyűlés befejezésekor 57. Az eredeti 32 tagállam közül kettő — az Amerikai Egyesült Államok és Hedzsasz — sohasem lett taggá, mert sohasem ratifikálták a Paktumot. (Hedzsasz időközben meg is szűnt létezni, mint állam); kettő pedig — Brazília és Japán — kilépett. így ma 28 őseredeti tagja van még a Népszövetségnek. A belépésre felszólított 13 tagállam közül egy lépett ki: Paraguay. Az 1920 óta felvett 20 tagállam közül pedig kettő lépett ki: Costarica és Németország; egy pedig megszűnt: Etiópia* (bár még formailag tag). Négy „eredeti jogon“ tagállamnak, Guatemalának, Hondurasnak, Nikaraguának és Olaszországnak kilépési terminusai az 1938. és 1939. év folyamán járnak le, míg a szankciók idején csatlakozásra felhívott államok közül kilépő Csilée és Venezuelée 1940-ben. 1939-ben lépett ki Magyarország és Spanyolország is.

A Paktum különböző tervezői megegyeztek abban, hogy nem hoznak létre államok feletti államot (superétat), hanem csupán államok laza szö-

* Az 1920 óta felvett tagállamok névsora a francia ABC sorrendjében: Afganisztán, Albánia, Németország (kilépett), Ausztria (megszűnt), Bulgária, Costarica (kilépett), San Domingo, Egyiptom, Észtország, Etiópia (megszűnt létezni, mint független állam), Finnország, Magyarország (kilépett), Irak, ír szabadállam, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Mexikó, Törökország és a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetsége.

vétségét, vagy még helyesebben társaságát, és ezt legpontosabban a francia név: *Société des Nations* fejezi ki. A nemzetközi élet és a nemzetközi jog mai állásában az államok szuverénitásának — az autokratikus monarchiáktól öröklött abszolút szuverénitásnak — elmélete, amely szerint a fejedelmek akarátának nincsen korlátja, még oly erős, hogy nem is lehetett megkísérelni a Népszövetség megalakulásánál ennek a szuverénitásnak a korlátozását. Ebből következik — a nemzetközi demokrácia elvei szerint is — a tagállamok teljes formális jogegyenlősége egymás között és a Népszövetséggel szemben. További követelménye pedig az, hogy minden államnak, nagynak vagy kicsinynek egyaránt, egyenlő jogai lévén, szavazata is egyenlő értékkel bír. Ez az elv szükségszerűen az egyhangúság elvének kimondásához vezetett, amely szerint a Népszövetség reprezentatív orgánumaiban a döntéseket — kivéve a tisztán procedurális és adminisztratív természetűeket — csakis egyhangúan lehet meghozni. Egyetlen *nem* szavazat megakadályozza a határozat létrejöttét. A tagállamok azonban szuverénitásuknak még a Népszövetségben fennálló korlátozása alól is kivonhatják magukat, amennyiben bejelenthetik kilépésüket. Ez a bejelentés időpontjától számított két év múlva válik jogérvényessé, ha addig a kilépő tagállam a Szövetséggel szemben vállalt minden kötelezettségének — például tagdíjfizetés — eleget tett.

Az Egyességokmány 2., 3., 4., 5., 6. és 7. szakaszai rendszerezik a Népszövetség szerveit s azoknak alapvető eljárási szabályait: megállapítják székhelyét, amelynek megváltoztatásáról a Tanács dönthet, megállapítják a népszövetségi funkciók betöltése szempontjából a férfiak és nők teljes egyenjogúságát és végül a tagállamok képviselőinek, az alkotandó nemzetközi szervek tisztviselőinek és magának a Népszövetség székhelyét alkotó épületnek diplomáciai sérthetetlenségét és területenkívüliségét. Ami a szervezeteket és ügykörüket, illetékességüket és tevékenységüket illeti, arra a következő fejezetben fogunk részletesen visszatérni.

Az Egyességokmány legfontosabb és leglényegesebb része a tagállamok területi épségének és politikai függetlenségének biztosításával, konfliktusok megelőzésével vagy kiegyenlítésével, a háború mikénti elkerülésével és az erre vonatkozó eljárásokkal foglalkozik. A diszpozícióknak ehhez a csoportjához sorolható a Paktumnak a leszerelés alapelvét kimondó 8. és a katonai, tengerészeti és légügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság létesítésére vonatkozó 9. cikkely. Az Egyességokmány szíve, azaz lényege a 10.-től a 19. cikkelyig terjed. A 10. cikkely kimondja,

hogy a tagállamok kölcsönösen garantálják egymás területének épségét és jelenlegi politikai függetlenségét. Megtámadtatás vagy megtámadtatás veszélye esetén pedig a Tanács feladata, hogy azokról az eszközökről gondoskodjék, amelyekkel ezt a garanciát érvényessé lehet tenni. Az ezzel a cikkellyel kapcsolatos, de a háborús vagy fegyveres összeütközést megelőzni kívánó intézkedések csoportjába (11., 13. és 19. cikkek) tartozó 11. cikkely kimondja, hogy minden háborús veszély az egész Szövetséget érinti, és ennek következtében a Szövetség kötelessége életbeléptetni azokat a rendszabályokat, amelyek a nemzetek békéjét biztosíthatják. A Népszövetség orgánuméinak, a Tanácsnak és a Közgyűlésnek feladata, hogy fenyegető összeütközésekkel foglalkozzanak és elkerülésükre intézkedéseket tegyenek.

Az Egyességokmány 12., 13., 14. és 15. cikkelye a viszályok megakadályozására, illetve elintézésére háromféle eljárást jelöl ki tagállamok között: a conciliációs, vagy békéltető eljárást, amelyet a Tanács feladatává tesz, az arbitrális vagy döntőbíráskodási eljárást és végül a bírósági eljárást vagy jogi elintéztést. A tagállamok ugyanis vállalják azt a kötelezettséget, hogy amennyiben olyan viszály merülne fel közöttük, amely szakításra vezethetne, akkor azt vagy döntőbírósi, vagy jogi eljárásnak, vagy a Tanács vizsgálatának vetik alá. Minthogy az Egyességokmány tervezői, éppen a szuverénitás elve iránti tiszteletükből kifolyólag, tudatában voltak annak, hogy a háborús megoldáshoz való folyamodást nem tilthatják meg a tagállamoknak, mert ilyen tilalom lehetetlenné tette volna a Szövetség megalakítását, céljuk a viszályokat elintézni hivatott eljárásokkal elsősorban az volt, hogy egy fegyveres összeütközés kitörése előtt időt nyerjenek. Tehát, míg a Paktum kimondottan elismeri a háború lehetőségét, 12. cikke szerint a tagállamok „kötelezik magukat arra, hogy nem nyúlnak a háborús megoldáshoz (nem üzennek háborút), amíg a döntőbírósi ítélet, a jogi döntés, vagy a Tanács jelentésének vétele után három hónap nem múlt el.“

Az Egyességokmányban már nem fordul elő az 1901. évi első hágai konferencia választottbírósi konvenciójának az a rendelkezése, amely szerint a szerződő felek olyan kérdéseket, amelyek becsületüket vagy életérdekeiket érintik, nem vetnek alá bírósági döntésnek. A Paktum másképp jár el: nem rekeszti ki a háborút, de egyrészt különlegesen felsorolja azokat az eseteket, amelyek döntőbírói, vagy jogi elintézésre alkalmasak, mint például valamely szerződés értelmezése, bármely nemzetközi, jogi, vagy

olyan tény valóságát illető állítás, amely, ha bebizonyosodnék, valamely nemzetközi kötelezettség megszegését jelentené, másrészt igyekszik kiépíteni a háborút megelőző békéltető eljárás módozatait. Az egyességokmány 13. cikkének 3. bekezdése és 14. cikke akkor, amikor megszületett, talán a legfontosabb újítást jelentette a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezkedés terén. Ezek a cikkelyek megbízták a tanácsot, készítsen elő javaslatot állandó nemzetközi bíróság megalakítására vonatkozólag. A Népszövetségnek angolszász kezdeményezői, különösen maga Wilson elnök, elvből ellenségei voltak a nemzetközi bírói eljárásnak és lehetőleg kerülni óhajtották a jogi elintézéseket. A Népszövetségnek tehát inkább politikai és technikai, mint jogi és jogászai jelleget óhajtottak adni. Ez az oka annak, hogy az újonnan felállítandó Népszövetség egyik legfontosabb és több mint egy évtizeden át igen magas tekintélyű szerve, a hágai Állandó Nemzetközi Bíróságra — „Cour Permanente de Justice Internationale“ — (nem tévesztendő össze az első hágai békekonferencia által létrehozott hágai Állandó Választott Bírósággal — Cour Permanente d'Arbitrage —) az Egyességokmányban csupán utalás történik. Ennek a nemzetközi bíróságok elleni ellenszenvén kívül oka volt természetesen az is, hogy az állandó bíróságra vonatkozó státútum kidolgozása hosszú időt vett igénybe és így nem válhatott az 1919. év első felében létrehozott szerződés részévé. Ezt csak az első, 1920 decemberében tartott közgyűlés alkotta meg.

De a politikum erősebb befolyásának az Egyességokmány létrejöttére volt a következménye az a tény is, hogy a Paktum legalaposabban foglalkozik a Tanácsra bízott békéltető eljárás módozatainak kidolgozásával. Az Egyességokmány 15. cikke részletesen állapítja meg az eljárást, amelyet a tagoknak, a Tanácsnak, vagy végül a Közgyűlésnek követniük kell, abban az esetben, ha olyan kérdés kerül a Népszövetség elé, amelyet jogilag vagy bíróilag nem lehet elintézni. Ebben az eljárásban is, amely kötelező a tagállamokra, de amelyet viszály esetén az egyik fél egyedül provokálhat, széleskörű alkalmazást nyer az időnyerési elv. Többé-kevésbé hosszú terminusokkal, a Tanács és nagyobb veszély esetén a Közgyűlés előtti közvetlen eljárással, jelentésekkel igyekszik a Paktum a valamely viszály kezdetén veszedelmesnek látszó légkör feszültségét levezetni. Ez az eljárás három ízben került alkalmazásra: a Madzsúkuo miatt kitört japán-kínai viszályban, a Bolívia és Paraguay között kitört úgynevezett Chaco-konfliktusban és az olasz-etiópiai viszályban. Az időnyerés gondolata azonban csúfosan megbukott, amikor a valósággal, a realitással ütkö-

zött össze. Egyik esetben sem tudta sem a háborút, sem a támadást, sem a fenyegetett tagállam területének invázióját, sem a háborút megakadályozni. Kína és Japán között ugyan az 1931—32-i viszályban nem került hadüzenetre sor, de a fegyveres összecsapások, ha jogilag nem is, katonailag megfeleltek a tagállamok közötti háború fogalmának. Japán akciója Kína ellen bebizonyította, hogy a Népszövetség, amelynek sikerült ugyan vagy európai kis államok közötti vagy nem életbevágó összeütközéseket (mint például az 1923-ban kitöréssel fenyegető olasz-görög viszály és az 1925-ben fenyegetőnek látszó bolgár-görög incidenst) békésen elintézni, valamely nagyhatalom elszánt akaratával és hódítási szándékával már nem képes boldogulni. Illetve ahhoz, hogy szembeszállhasson, mai struktúrájában szüksége lenne arra, hogy a többi nagyhatalom hajlandó legyen kényszerítő katonai eljárásra a szövetségi kötelezéseit megtagadó és egy másik tagállamot megtámadó nagyhatalom ellen. Gyakorlatilag tehát a Népszövetség háborút megakadályozó szervezete — különösen, ha tekintetbe vesszük az Egyességokmány 16. cikkében foglalt szankciós eljárást, — a háborúnak nem a megakadályozására, hanem az általánosítására alkalmas. Ennek a tételnek az igazsága különös erővel érvényesült az olasz-etiópiai összeütközésnél: itt kísérlet történt az eljárásilag nem világosan fogalmazott szankciós cikkely alkalmazására. Jogilag ennek az alkalmazása hiányos alapokon nyugodott, mert három tagállam, Albánia, Ausztria, Magyarország, egyenesen megtagadta az alkalmazásban való részvételt, sőt Magyarország határozottan tagadásba vette még az alkalmazás jogosultságát is. A szankciókat tehát nem a népszövetségi Közgyűlés mint olyan, vagy annak egyik orgánuma alkalmazta, hanem a Népszövetség 52 tagállamából alakult külön bizottság, amelynek tagjai magukra nézve elfogadták a szankciók alkalmazásának kötelezettségét. Gyakorlatilag pedig megbukott az eljárás, tudvalevőleg azon, hogy elsősorban a nagyhatalmak, de az őket követő kishatalmak sem szánták el magukat arra, hogy levonják a szankciók alkalmazásából a végső konklúziókat, azaz azt, hogy ha kell, egy tagállamot megtámadó másik tagállam ellen háborút viseljenek. Sőt belejátszott gyakorlatilag a szankciók érvényesítésébe az is, hogy a hadviselő Olaszországot valóban érzékenyen érintő szankciókat, mint például az olajszállítás megakadályozását, gazdasági és pénzügyi okokból az olajtermelő hatalmak maguk is vonakodtak alkalmazni. Az érvényesített gazdasági szankciók — az Olaszországba irányuló importnak és az olasz export felvételének megakadályozása, a fegyver- és hadianyagszállítás

megtagadása és a hiteltilalom — részben nem bizonyultak eléggé hatásosaknak, vagy elég gyors hatásúaknak, mert Olaszországnak sikerült a hadjáratot gyorsabban befejezni, mint ahogy azt a katonai szakértők hitették, részben nem érvényesültek, mert a szankciókban részt nem vevő országok — Magyarország, Ausztria, Németország és végül Svájc, továbbá különböző mértékben egynéhány délamerikai állam — áttörték a vesztézárat és bizonyos fokig ellátták Olaszországot. A harmadik esetben, a Chaco-konfliktusban a Népszövetség eljárása habozó, bizonytalan volt. A Tanács nem akart egy amerikai összeütközésbe beleavatkozni a Monroe-doktrína tiszteletbentartása miatt, tehát elsősorban délamerikai hatalmakra óhajtották rábízni e két tagállam konfliktusának elintézését. Másrészt a Népszövetség európai hatalmai igen távolállónak és érdektelennek tekintették ezt a gyéren lakott Chaco-terület birtokáért folytatott igen kismérvű hadjáratot. Mindenesetre Olaszországnak, amikor vele szemben megkísérelték a 16. cikkely alkalmazását, jogos panasza és kifogása volt, hogy a Népszövetség különbséget tesz esetek és tagállamok között, amennyiben két esetben nem alkalmazott szankciót és Olaszország esetében hirtelen ráeszmélt ennek az eljárásnak a lehetőségére.

A háborút megelőzni, megakadályozni, vagy végül megtorolni hivatott népszövetségi eljárás csődje az intézmény tekintélyének nagyfokú csökkenéséhez vezetett. A kritika talán helytelen, ha az intézményre akarják alkalmazni, mert a hiba valószínűleg nem annyira az intézményben, mint kollektív alakulatban lelhető fel, hanem a körülményekben, a mai világpolitikai helyzetben, amely nyilván még nem alkalmas arra, hogy egy ilyen, a *statusquót* megmerevítő intézmény abroncsai közé beleszorítsák. Ez az intézmény összetételénél fogva nem alkalmas erre, mert elgondolása az abszolút univerzalitást kívánná meg, azaz valóban azt, hogy minden szuverén állam, nagy és kicsiny egyaránt, tagja legyen és kivegye részét az őt illető felelősségből. Ez pedig feltételezi azt, hogy a világ minden államának körülbelül egyenlő érdeke legyen abban, hogy a békét fenntartsák, vagy a szükségessé váló változásokat békésen eszközöljék. Továbbá, hogy a világ minden államának egyenlő érdeke legyen abban, hogy a béke a tőle távoleső és az érdekeit nem közvetlenül érintő területeken is fenntartassék: tehát például az Amerikai Egyesült Államok felismerjék azt az érdeküket, amely őket az európai béke fenntartásához köti és ezért hajlandók legyenek egy Népszövetségnek nevezett intézményben résztvenni! Az univerzalitás keresztülvihetősége pedig azt teszi fel, hogy a tagállam-

mok körülbelül a civilizációnak ugyanolyan fokán álljanak és nemzetközi és szociális kötelezettségeiknek körülbelül egyenlő mértékben tegyenek eleget. Végül nagyjában azonos erkölcsi és nemzetközi jogszabályokat tartsanak tiszteletben és magukra nézve kötelezőnek. Például nem kellett volna a Népszövetségbe tagnak felvenni és a jogegyenlőség alapján kezelni olyan államot, amelyben a rabszolgaság fennálló intézmény, mint például Etiópiát, mert hiszen a tagállamok kötelezték magukat a rabszolgaság megszüntetésére.

Az oly sokat emlegetett 16. cikkely lényege a következő: elsősorban kimondja, hogy, ha valamely tagállam, a 12., 13. és 15. cikkelyben vállalt kötelezettségei ellenére háborút kezd, *ipso facto* úgy tekintendő, mintha az összes többi tagállamoknak hadat üzent volna. Ezek tehát kötelezik magukat, hogy rögtön megszakítanak vele minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést és megtiltják állampolgáraiknak még ilyen egyéni összeköttetés fenntartását is. A Tanács feladata ebben az esetben az, hogy felszólítsa a tagállamokat azoknak a haderőknek a rendelkezésre bocsátására, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Népszövetséggel szemben fennálló kötelezettségeiknek érvényt szerezzenek. A tagállamok ezenkívül megállapodnak abban, hogy a gazdasági rendszabályok alkalmazásánál egymást segítik és megengedik, hogy közös katonai akcióra induló haderők területükön átvonulhassanak. (Ez is olyan kötelezettség, amelynek értelmezése bizonytalan és homályos, és amely alól például Svájc, felvételekor, felmentést kapott.) A cikkely végül kimondja a paktumszegő állam kizárásának lehetőségét.

A cikkely szövegének még ebből a szükségkép hézagos ismertetéséből is nyilvánvaló, hogy úgy nyersen, ahogyan belekerült a Paktumba, nem alkalmazható, sőt úgy még a szankciós eljárásra hajlandónak bizonyult tagállamok sem alkalmazták, mert például senki sem tiltotta meg állampolgárainak az érintkezést Olaszország polgáraival s a Tanácsnak nem jutott eszébe, hogy a haderők felhasználásáról intézkedjék, stb. Az összes tagállamok által elfogadott autentikus értelmezés nélkül tehát a szankciós paragrafus nem bír érvénnyel. Minthogy ilyen értelmezés a konfliktus kitörésekor nem volt és amennyiben volt — az Assemblée egy bizottságának 1921-ben kelt jelentése minden egyes tagállam jogává tette annak megállapítását, hogy vájjon az Egyességokmányt megszegték-e —, inkább enyhítő magyarázatot adott, helytállónak tekinthető az a vélemény, mely szerint a 16. szakaszból általánosan applikálható kötelezettség a tag-

államokra ma nem áll fenn. A fejlődés iránya mindenesetre azt mutatja, hogy ezt a szakaszt az államok javarésze nem óhajtja többé alkalmazni s ha reformra kerül a sor, ez biztosan áldozatul esik.

Az Egyességokmány további cikkelyei a következő kollektív intézkedéseket foglalják magukban: a 17. cikk arra az esetre nézve tartalmaz intézkedést, ha konfliktus tört ki egy tagállam és egy nem tagállam, vagy két nem tagállam között. A 18. cikkely a lehetőségig érvényt akar szerezni Wilson egyik híres tételének a szerződések nyilvánosságáról. Kötelezővé teszi ugyanis a tagállamoknak, hogy minden szerződést jelentsenek be a népszövetségi Titkárságnak. A szerződések eszerint csak abban az időpontban válnak érvényessé, amikor ilyen módon a népszövetségi Titkárságnál iktattatnak. Ennek a cikkelynek a kritikáját a következőkben lehet összefoglalni. Kétségtől érdekes, hogy a Népszövetség Titkársága hosszú kötetsorban — *Recueil des Traités* — *Treaty Series* — közli a nemzetközi szerződéseket. De nem valószínű, hogy két tagállam között kötött titkos katonai vagy politikai szerződés elveszítse jogérvényességét azért, mert a szerződő felek nem regisztrálták: mindenesetre, az a tagállam, amely azt meg akarja szegni, nem fog erre a körülményre, mint érvénytelenítő okra, hivatkozni. Viszont, ha egy állam meg akar szegni egy szerződést, az a körülmény, hogy a szerződési sorozatban közzé van téve, már nem igen fog latba esni, amikor szerződésszegő elhatározására jut.

A 19. cikkely a híres revíziós paragrafus, amely kimondja, hogy a Közgyűlés időnként felhívhatja a tagok figyelmét olyan szerződésekre, amelyek alkalmazhatatlanná váltak, vagy olyan nemzetközi helyzetekre, amelyek fennmaradása veszélyeztetheti a békét. Nincsen intézkedése a népszövetségi Egyességokmánynak, amely oly nyilván bizonyítaná az önző célokat szolgáló egyoldalúságot az 1919-es status-quot védő hatalmak javára, mint ez a cikkely, amely semmit sem mond és még kevesebbet ad. A népszövetségi Egyességokmány egyik legnagyobb hibája — egyensúly-hiba —: a status-quot garantáló 10. cikkely védelmére 7 cikkelyben a legkisebb részletekre kiterjedő eljárási szabályok vannak megállapítva. A történelmi fejlődést és a megakadályozhatatlan történelmi dinamizmust szolgáló revíziós cikk — az egyetlen biztonsági szelep az egész békeműben — viszont nem egyéb platonikus kívánságnál, minden végrehajtási utasítás és szabályozás nélkül. Az egyhangúság követelménye pedig, amely megkívánja, hogy maga a területi status-quo-jában, azaz területi érintetlenségében érdekelt hatalom is hozzájáruljon a változtatáshoz, ma teljesen

kizárja a cikkely alkalmazásának lehetőségét. Tényleg két ízben történt kísérlet a 19. cikkely értelmezésére — egyszer Bolívia, másszor pedig Kína fordult a Népszövetséghez azzal a javaslattal, vizsgálják meg, hogyan alkalmazható ez a cikkely. A válasz mindkét esetben a cikkely parafrázisa volt. A Népszövetség mai összetételében és a mai politikai helyzetben önámítás lenne azt remélni, hogy a plátói fogalmazású revíziós cikkelyből konkrét eredményt lehessen kisajtolni. Ha az anarchia felé hajló világpolitikai helyzetből sikerül a civilizált emberiségnek kimenekülnie, és a nemzetközi jog uralma visszatér a nemzetközi ámtások és a nemzetközi erőszak helyébe, akkor a lehetséges népszövetségi reform alkalmából, azok szerkesztőinek a legnagyobb gonddal kell majd kiépíteniök a történelmi dinamizmust jogi formák között levezetni igyekvő módszert és eljárást.

A 19. cikkellyel végetér az Egyességokmánynak központi része: általános jellegű deklarációk és rendszabályok következnek. A 20. cikk kimondja mindazoknak a megállapodásoknak és kötelezettségeknek az érvénytelenségét, amelyek ezzel a szerződéssel ellentétben állanak és kötelezi az aláírókat, hogy amennyiben ilyen kötelezettségeik fennállottak volna, azokat azonnal megszüntessék.

Wilsonnak abból az óhajából, hogy a Paktumot saját közvéleményével elfogadtassa, született a 21. cikkely. Annak a mozgalomnak a láttára, amely Amerikában a béketárgyalások alatt mind erősebbé vált és amely a „No entanglement“ jelszóban foglalható össze, Wilson azt hitte, hogy elég, ha megmenti honfitársai részére a Monroe-doktrinának nevezett politikai fétist, vagy hitet. A balsikerű beavatkozás a nagy európai hadjáratba, amely Amerikának nem hozott semmit, az amerikai közvéleményt ugyanis a legnagyobb tartózkodásra intette a veszélyes európai politikai katlantól. Még a politikai vezérek is abban a hitben éltek és sokan abban élnek még ma is, — hogy ha jogilag körülbástyázzák magukat, sikerül az elszigetelődés az európai szárazföldtől. Ezt az elég egyszerű hitet és az eseményeknek ezt a visszahatását játszották ki a republikánusok az akkora már betegsége által megtámadott és magát profétának hívó, a felhőkben járó, de kétségtelenül jóhiszemű Wilson ellen. Az amerikai elnök, aki államfő létére közvetlen diplomáciai tárgyalásokba bocsátkozott, tudta, mert tudnia kellett, hogy bármit ír is alá, az államot, melyet képvisel, nem képes jogérvényesen kötelezni: az Egyesült Államok exekutívájának feje sem szerződést nem köthet, sem háborút nem indíthat a szenátus jóváhagyása nélkül. Az amerikai közvélemény megnyugtatóására tehát egy jogi-

lag tarthatatlan, tartalmában pedig a Népszövetség alapelveit megtámadó deklarációt iktattatott be a Paktumba. Eszerint azok a nemzetközi meg-egyeződések, amelyek — így a döntőbírósi szerződések, vagy a regionális megállapodások, mint úgymond, például a Monroe-doktrina — biztosítják a béke fenntartását, nem tekintendők az Egyességokmány rendelkezéseivel összeegyeztethetetleneknek. Azonban téves az a tétel, amely szerint a Monroe-doktrina regionális megállapodás, mert nem egyéb, mint olyan egyoldalú érdeklánció, amelyet a közép- és délamerikai államok sem aktíve, sem passzíve nem fogadtak el és magukra nem tekintenek kötelezőnek. Az Egyességokmány alapelveivel ellenkezik viszont a regionális paktumoknak az elismerése, mert hiszen a Népszövetséget állítólag éppen azért hozták létre, hogy a titkos szövetségi szerződések rendszerét megszüntessék és helyükbe egy általános államtársaságot helyezzenek. A regionális szerződések ugyanis visszavezetnek a szövetségi szerződésekhez, amint azt az európai politikai fejlődés rövidesen meg is mutatta.

A paktum 22. cikke vetette meg a gyarmati mandátumok rendszerének az alapját. A mandátumrendszer is kétféle elgondolásból és motívumból keletkezett. Az egyik irányzat kiválóan idealisztikus volt, a másik önző és gyakorlatias. A gyakorlatias elgondolás szerint Németország meghódított gyarmatait, amelyek a birodalom legyőzése után érett gyümölcsként hullottak az ellenfelek ölébe, a gyarmati politikában érdekelt hatalmak egymás között óhajtották felosztani és jogérvényesen annektálni. E céluk elérésében csak az általuk is elfogadott wilsoni elvek zavarták őket, amelyek szerint a népek nem sakkfigurák, hogy akarattuk ellenére lehessen őket ide-oda tologatni. Arra viszont senki sem gondolhatott, hogy a polinéziai malájokat, vagy Német-Kelet-Afrika négereit megkérdezzék, vajjon Ausztrália, Japán, Dél-Afrika vagy Franciaország uralma alá óhajtanak-e tartozni. Ennek a nehézségnek az áthidalására kellett megfelelő fikciót találni. A fikciót, mint annyiszor az emberiség történetében, az ártatlan idealisták szolgáltatták: a mandátumrendszert Smuts délafrikai generális javasolta, akinek az ideális törekvéseit és politikai nagyvonalúságát senki sem vonhatja kétségbe, ő fejtette ki, hogy a Német-, Osztrák- és Törökbirodalmak uralma alól felmentett különböző népeket nem lehet minden további nélkül annektálni. Ha még nem állnak a fejlődésnek azon a fokán, hogy önmagukat kormányozhassák, akkor ennek a problémának a megoldására éppen a Népszövetség alkalmas. (Jellemző, hogy Smuts az „Osztrákbirodalom“ — más szóval Ausztria-Magyarország uralma alól felszabadult népeket is

olyanoknak tartotta, amelyeknek nincs még meg az elegendő politikai iskolázottságuk ahhoz, hogy vezetés nélkül maradjanak.) A Népszövetségnek kellene tehát átvenni azt a feladatot, hogy egy bizonyos átmeneti időre gyámsága alatt tartsa az ilyen fejlődésükben visszamaradt népeket és megbízott által kormányozza a saját főfelügyelete alatt. A békeszerződés diszpozíciói értelmében Németország gyarmati területeit átengedte a nagyhatalmaknak, amelyek azokat a Népszövetség rendelkezése alá bocsátották. A Paktum 22. cikke a mandátumok alá tartozó területek három kategóriáját állapítja meg. Az első kategória az Ottomán-birodalom uralma alól felszabadult tartományokból alakul. (Ezeknek a cessziója a sèvres-i szerződés értelmében történt, de minthogy ez a szerződés jogilag sohasem lépett életbe, a nagyhatalmak Szíria, Libanon, Jordánföldje, Palesztina, Moszul és Irak tartományok uralmát csupán de facto vették át, de viszont ezeket a tartományokat, mint mandátumterületeket, teljesen szuverén intézkedési jog alapján engedték át utóbb a Népszövetségnek. E területek lakosságának a fejlettségét, politikai önkormányzat szempontjából elég magasnak tartották arra, hogy a felettük gyakorolt mandátumot csak rövid időre szólónak tekintsék, inkább támogatásnak a kiválasztott mandatárius hatalom részéről, és hogy a lakosság kívánságot fejezhessen ki az iránt, mely hatalomra óhajtaná a mandátumot bízni. Ezeket a mandátumterületeket, amelyeket Franciaország és Nagy-Britannia között osztottak meg utóbb, *A)* mandátumnak nevezték el.

A második kategóriába tartoznak azok a különösen középafrikai területek, ahol a megbízott hatalomnak már nemcsak tanácsadói szerepet kell betöltenie — Szíriában és a Libanonban, Irakban, Palesztinában és Transzjordániában az adminisztrációt mindenütt jórészt a bennszülöttek maguk intézték vagy intézik a megbízott hatalom kormányzójának vagy rezidensének meghallgatása mellett —, hanem egyenesen igazgatniok is kell. És pedig mindaddig, amíg a területek lakossága el nem éri a civilizációnak azt a fokát, amelyen már egy további lépést tehetnek az önkormányzat felé. Ezek az úgynevezett *B)* mandátumterületek: Kamerun, és Togo Nyugat-Afrikában francia kormányzás alatt, Kamerun, és Togo másik része, továbbá Német-Kelet-Afrika (Tanganyika) brit mandátum alatt és Ruanda Urundi Belgium mandátuma alatt.

Végül vannak olyan területek, mint Délnyugat-Afrika és az ausztráliai Csendes-óceán szigetei, amelyek mind demográfikus, mind földrajzi helyzetüknél fogva csak a megbízott hatalom területének és adminisztrációjának

részeként kormányozhatók, bizonyos, a lakosság érdekeiben felállított garanciák mellett. Ezek a *C)* mandátumterületek — a délafrikai Unió kormányzása alatt levő német Délnyugat-Afrika; az Ausztrália kormányzása alatt álló Új-Guinea, az Új-Zéland kormányzása alatt álló Nyugat-Szamoa-sziget, a brit kormányzás alatt álló Nauru-sziget és a Japán kormányzás alatt levő Yap-, Karolina-, Marsai- és Marianna-szigetek.

Kétségtelen, hogy a nemzetközi kormányzásnak és a nemzetközi szervezésnek nem érdektelen, sőt talán legérdekesebb kísérletével állunk szemben. Hiszen a mandatárius hatalmak sehol sem gyakorolnak korlátlan szuverenitást, és ez az egyetlen eset, amelyben még nagyhatalmak is kénytelenek kormányzásukban — civilizálatlan primitív népek kormányzásánál — bizonyos megállapított humanitárius és kormányzati elveket szem előtt tartani és ezeknek az elveknek és instrukcióknak az alkalmazásáról a Népszövetségnek egy erre a célra felállított állandó bizottsága előtt évenként kétszer beszámolni. Ha tehát a rendszer, mint mondtuk, a birtoklás vágyának kielégítésére és a zsákmányolás tényének álcázására szolgál is, kétségtelen, hogy itt a győztes hatalmak önmagukra bizonyos korlátozásokat kényszerítettek. Legalább az *A)* mandátumok esetében időbelileg is korlátozták a birtoklás tartamát. Kétségtelen az is, hogy a Népszövetség Mandátum-Bizottsága igen komolyan és lelkiismeretesen felelt meg a feladatának. Minden fenntartás mellett, amellyel a győztes hatalmak jóhiszeműségét illetnünk kell, el kell ismernünk, hogy a népszövetségi Egyességokmányak ez a legtisztességesebb és legsikerültebb alkotása. Ha például a kisebbségi kérdést ugyanezzel a lelkiismeretességgel és nemzetközi felelősségérzettel oldották volna meg, Európa békéjének sok fenyegető veszélyét sikerült volna már 18 évvel ezelőtt elhárítani. Ami a történelmi és politikai helyzetet illeti, az iraki mandátumot Nagy-Britannia már egy 1930-ban kötött szerződéssel 1932-es terminussal megszüntette, az iraki királyság teljes szuverenitását helyreállítva, úgyhogy ma már Irak mint független állam, 1932. október 3-a óta tagja a Népszövetségnek. Franciaország 1934-ben kötött szerződést Szíria és Libanon kormányával e mandátumcsoport megszüntetésére, ami jogilag akkor fog életbelépni, amikor Szíria független állammá válik és népszövetségi felvételét is kérheti.

Az Egyességokmány 23. cikkelye sorolja fel azokat a humanitárius és társadalmi feladatokat, amelyeket mindaddig vagy hiányosan, vagy csupán magántermészetű szervezetek láttak el. Ezek a méltányos munkaviszonyok fenntartására és ellenőrzésére, a gyarmati lakosság életviszonyainak a meg-

felelő fenntartására, a leány- és gyermekkereskedelemre, ópiumnak és egyéb káros szereknek árusítására és forgalmára, a fegyverek és hadianyagok árusításának bizonyos (civilizálatlan) területeken való ellenőrzésére, a nemzetközi forgalom biztosítására és a tagállamok kereskedelmének a méltányos fejlődésére, valamint a betegségek s epidémiák elleni küzdelemre vonatkoznak. A Népszövetség, politikai tekintélyének mai hanyatlása idején gyakorlati hasznú működést tulajdonképpen csak ezeken a területeken fejt ki.

A nemzetközi élet megfelelő egységes szervezése céljából az Egyességokmány 24. cikkelye a létező és kollektív szerződések által alkotott nemzetközi irodákat és szervezeteket, az eredeti szerződőfelek hozzájárulását feltéve, továbbá a nemzetközi érdekű ügyeket intéző és a még ezután létesítendő irodákat és szervezeteket a Népszövetség autoritása alá helyezi. A gyakorlatban ugyan a Népszövetségnek ez az egységes patronázsa nem volt teljesen keresztülvihető — így például a nemzetközi postaunió ma is teljesen független maradt a népszövetségi adminisztrációtól —, de bizonyos koordináló munkát mégis sikerült elvégezni, s a határozottan a nemzetközi anarchia felé hajló mai korban ez is valamelyes értéket jelent.

Az előbbi cikkellyel szellemi kapcsolatban a 25. cikk bizonyos együttműködést létesít a Népszövetség és a különböző nemzetközi Vörös kereszt Egyesületek között.

A 26. cikk az Egyességokmányon végbeviendő változtatások, módosítások — szöveg-amendmentok — életbeléptetéséről úgy intézkedik, hogy azok jogerősekké válnak, amint azokat a Tanácsban képviselt hatalmak mind és a Közgyűlésben képviselt hatalmak többsége ratifikálja. Amely állam valamely módosítást magára nézve nem ismerne el kötelezőnek és azt visszautasítaná, ezzel jogot szerzett arra, hogy népszövetségi tagságát megszüntesse. Elképzelhető ilyen körülmények között, hogy mily nehéz az Egyességokmány megváltoztatásához szükséges konszenzust, azaz a tagállamok többségének a ratifikálását megszerezni. Ezért a lefolyt 17 év alatt igen kevés és inkább technikai jellegű változtatást lehetett csupán keresztülvinni. Azok a lényegesebb politikai jelentőségű változtatások ellenben, amelyeket a 16. cikkelyen óhajtottak 1921—24 között végrehajtani, a mai napig nem kapták meg a szükséges ratifikációkat.

A népszövetségi Egyességokmánynak ez a szükségképpen futólagos analízise azt mutatja, hogy bár ez a szerződés alaposan átgondolt és valóban ideális célokat megvalósítani akaró alkotás, szükségképeni hiányosságai a

nemzetközi érintkezések mai helyzetében és a nemzetközi erkölcs mai fejlettségénél fogva már a Népszövetség megszületésekor felfedezhetők voltak, és már akkor előre jelezték azokat a veszélyeket, amelyek ma ezt a szervezetet válságos helyzetbe hozták.

3. A NÉPSZÖVETSÉG SZERVEZETE.

A Népszövetség szervezete az Egyességokmányban megállapított kereteken belül az angolszász alkotmányfejlődéshez hasonlóan empirikusan alakult a szükséghez és a vezető tagállamok érdekeihez alkalmazkodva kevésbé előre megállapított fix szabályok és kategóriák szerint, mint a természetes és sokszor szeszélyes növekedés elveit követve. Ha az egész népszövetségi szervezet jogi és sematikus analízisét, a szervek közös vonásait kiemelve és racionalizálva kíséreljük meg, a következő képet kapjuk:

A Népszövetség három nagy szervezetből áll: magából a politikai Népszövetségből, amelynek alkotmánya az Egyességokmány és a vele szerves egységet alkotó két autonóm jellegű szervezetből; ezek az Állandó Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Munkahivatal. Mindkettőnek külön alkotmánya van, de a közgyűlésben képviselt államoktól alkotott Nemzetek Szövetségének organikus részei és költségvetésileg annak szuverénitása alá tartoznak.

Ha viszont ettől a hármastagozástól eltekintünk, akkor a fentemlített közös jogi és technikai vonások kiemelésével a következő sémát kaphatjuk, amely a Népszövetség komplikált labirintusában való eligazodást megkönnyíti: A Népszövetségnek vannak szervei (Organes), kisegítő alakulatai, autonóm jellegű szervezetei és különleges intézményei.

A Nemzetek Szövetségének orgánumai: 1. a Közgyűlés, 2. a Tanács, 3. a Titkárság.

A) *A Közgyűlés (Assemblée).*

A rendes Közgyűlés évenként egyszer ül össze; tagjai a Népszövetség tagjainak képviselői. Egy-egy államnak legfeljebb három képviselője lehet; államonként egy szavazatuk van. Illetékessége főbb vonalakban a következőkre terjed ki:

Elsősorban jogosult mindenben dönteni és intézkedni, ami a Szövetség ügykörébe tartozik, vagy a világ békéjét érinti. A Közgyűlés veszi fel az új tagokat, választja a Tanács nem-állandó tagjait, változtathatja meg a

Tanács összetételét és jelöli ki a Tanács esetleges új állandó tagjait; jóváhagyja a Tanács által kiválasztott főtitkár kinevezését. Egyedül az övé a költségvetés megállapításának és megszavazásának joga, ezzel kapcsolatosan annak a kulcsnak megállapítása, amely szerint a kiadásokat a tagok maguk között felosztják. A Tanáccsal együtt választja a Nemzetközi Állandó Bíróság bíráit és szintén a Tanáccsal egyetértésben joga van a bíróságtól tanácsadó véleményt kérni.

Politikai tekintetben foglalkozik azokkal a viszályokkal, amelyeket a Tanács elébe visz; az ő joga a tagok figyelmét felhívni a végrehajthatatlanná vált szerződések és az olyan nemzetközi helyzetek újra megvizsgálására, amelyek fenntartása a világbékét veszélyeztetik, — azaz a 19. cikkely alkalmazása a Közgyűlés joga. Végül a Közgyűlés szavazza meg az Egyességokmányon eszközendő változtatásokat.

Eljárási szabályait saját maga állapítja meg. Ezek szerint elvben évenként egyszer rendes ülésre jön össze és pedig lehetőleg minden év szeptemberének második hétfőjén, de összehívható rendkívüli ülésszakra is egy vagy két tag javaslatára, ha ezt a javaslatot a tagok többsége egy hónapon belül elfogadja. A Tanács mindenkor elnöke hívja össze, akinek feladata az ülések megnyitása is. Napirendje rendszerint magában foglalja a főtitkár évi jelentését, a jövő évi költségvetést és minden olyan kérdést, amelyet vagy egy előbbi ülésszak vagy a Tanács vagy bármelyik tag a napirendre tűzet. Tanácskozásai a Közgyűlés plenáris ülésein kívül, amelyen a tagok rendszerint a főtitkári jelentés témájához általános jellegű beszédeket mondhatnak, főképen a megalakítandó hat főbizottságban folynak le. Ezek: a jogi és alkotmányjogi főbizottság (I.), a technikai szervezetek főbizottsága (II.), a leszerelési főbizottság (III.), amely a leszerelési konferencia balsikere óta egy évben sem alakult meg; a költségvetési (IV.), a humanitárius és szociális (V.) és végül a politikai főbizottságok (VI.) s ez az utóbbi ezenkívül még a mandátumokkal, a rabszolgaság s a szellemi együttműködés kérdésével is foglalkozik.

A Közgyűlés határozatait egyhangúlag tartozik meghozni, az eljárási szabályokra és a kinevezésekre vonatkozó kérdések kivételével, amely utóbbi határozatait szótöbbséggel és titkosan hozza. Kétharmad többséget kíván az Egyességokmány az államok felvételének, a nem-állandó tanácstagok megválasztási szabályainak a megállapítására és az újválaszthatóságukra vonatkozólag. Tárgyalásai, melyek francia és angol nyelven folynak, elvben nyilvánosak.

Ennek a nemzetközi jellegű parlamentnek, amelyet a klikkrendszer és az egyhangúság követelménye egyáltalán nehézkessé tesz, főjelentősége abban áll, hogy nemzetközi véleményáramlatok kialakulására befolyása van és hogy bizonyos vélemények, kritikák vagy panaszok előadására a megfelelő rezonanciával bíró fórum lehet. Aki tőle a mai helyzetben és feltételek mellett többet vár, az lehetetlent kíván.

B) *A Tanács (Conseil).*

A Tanács a Népszövetségnek kormányzó és végrehajtó szerve. A Tanács az a testület, amelyet az Egyeségokmány megalkotói az egyhangúság követelményéből és a demokratikus egyenlőségből folyó nehézségek elhárítására úgy igyekeztek megformálni, hogy a nagyhatalmaknak, azaz ahogy népszövetségi nyelven mondják, a korlátlan érdekkörű hatalmaknak nagyobb, illetve állandóbb befolyást biztosíthassanak. Ehhez képest az Egyeségokmány eredeti fogalmazása a tanácstagok kétféle kategóriáját ismeri: az állandó és a nem-állandó tagokat; ez utóbbiaknak mandátuma jelenleg három évre szól. Ehhez a két kategóriához 1926-ban Németország felvételével és állandó tanácstagságával kapcsolatban, ami tudvalevőleg súlyos válságot provokált a Népszövetségen belül, egy harmadik kategóriát teremtettek: a félállandó tagokét. Ezeket a hároméves tagság letelte után — ha a Közgyűlés $\frac{2}{3}$ -ad szótöbbséggel megadja nekik az újválaszthatóság jogát — további 3 évre tanácstaggá lehet választani. Ilyen tagok voltak 1926. szeptember óta Spanyolország és Lengyelország, amelyek azóta minden 3 évben megkapták a szükséges $\frac{2}{3}$ -ad többséget. (1937 szeptemberében azonban az előbbtől, nyilván tekintettel a polgárháborúra, megtagadták azt. Lengyelország pedig 1938 szeptemberében nem reflektált erre az előjogra.) Minthogy a nemzetközi érzékenység igen nagy fokánál fogva az újválasztás megtagadása válságot idézne elő: valószínű, hogy az a félállandó tanácstag, amelytől a Közgyűlés megtagadná az újválaszthatóság jogát, normális körülmények közt azonnal kilépne. (A köztársasági Spanyolország persze ezt nem tehetette meg s így kénytelen volt elfogadni a vereséget. Ezért volt elvből is helyes, hogy a Népszövetség tagjainak többsége ezt az alkalmat megragadta szuverén jogának hangsúlyozására, hogy t. i. akkor tagadja meg az újválaszthatóságot, amikor azt helyesnek látja.) Amíg tehát valamely közgyűlésen a kvalifikált többség nem óhajtotta ezt a kockázatot vállalni, a félállandó tanácstagság gyakorlatilag egyenlő volt az állandó tanácstag-

sággal. Lengyelország azért óhajtotta ezt megszerezni, mert akkor még veszélyes ellenfele, Németország, állandó tagságra tett szert. Spanyolországot merőben presztízs szempontok vezették és célját csak azért sikerült elérnie, mert Brazília kilépésekor nem kockáztathatta meg a Népszövetség, hogy az amúgyis duzzogó Spanyolországot, amely kilépését már előbb bejelentette, ne bírja rá ennek a visszavonására: a visszalépés ára pedig a félállandó tanácstagság megadása volt.

Brazília kilépett, mert nem kapta meg ezt a jogot, viszont az ezzel kapcsolatos válság során a délamerikai államok csoportja azt az értékes képviseleti jogit nyerte, hogy állandóan három tanácstagsággal bír, amelyből egy-egy minden évben megújításra kerül.

A Tanács tagjainak a száma ma papíron 15, Németország, Japán és Olaszország kilépése után van 3 állandó tanácstag: Nagy-Britannia, Franciaország és Szovjetország (Olaszország még 1939. december 31-ig formailag tag marad ugyan, de már nem funkcionál és a Népszövetség minden intézményét otthagytta), három délamerikai tanácstag és hat más tanácstag. A hat közül egy helyet állandóan Nagy-Britannia egy domíniuma tart foglalva, egy helyet biztosított magának gyakorlatilag a kisantant, egy helyet a skandináv államok, egyet az ázsiai államok, egyet Portugália szerzett meg azoknak az államoknak, amelyek nem tartoznak valamely államcsoporthoz és egyet Kína kapott meg. Jellemző a Népszövetségnek a háború által átítított ú. n. győztes szellemére, hogy Németország kényszerű felvétele és kilépése óta a volt ellenséges államok még eddig nem voltak képviselve a Tanácsban.

Minden tagállamnak jogában áll ezenkívül a tanácstag összes jogaival ellátva résztvenni olyan kérdések tárgyalásában, amelyek őt közvetlenül érintik.

A Tanács illetékessége kormányzószerv jellegénél és végrehajtó hatalmi feladatainál fogva rendkívül sokoldalú. Politikai illetékessége kiterjed a leszerelési tervek előkészítésére (Paktum 8. és 9. cikkelye); a tagok politikai függetlenségének és területi integritásának védelmére (a Paktum 10 cikkelye); a békét fenyegető viszályokra (a Paktum 11. cikkelye); minden olyan viszályra, amelynek elintézésére a tanácsot kérhetik fel (a Paktum 12. és 15. cikke); a döntőbírói ítéletek végrehajtásának eszközlésére (13. cikkely); javaslatok tételére a szankciókkal és az Egyességokmányt megszegő tagok kizárásával kapcsolatban (16. cikkely); a tag- és nem-tagállamok között kitérő viszály elintézésére (17. cikkely); a mandatárius hatalmak jelentésé-

nek átvételére és a mandátumbizottság erre vonatkozó jelentésének tudomásulvételére (22. cikk).

Egyes szerződések is illetékesnek ismerték el a Tanácsot különleges döntések esetén; kiemelendők ezek között az ú. n. kisebbségi szerződések, amelyek a kisebbségekkel szemben fennálló kötelezettségek megtartását a Tanács védelme alá helyezik. Köztudomású, hogy a kisebbségek védelme egyike azoknak a feladatoknak, amelyekkel szemben a Népszövetség nem állott helyzete és feladata magaslatán. Kivéve azokat az eseteket, amelyek két Németország mint tanácsstag vitt a Népszövetség e szerve elé, amelyekben tehát alkalma volt határozatot kierőszakolni, a többi esetekben, amelyekben magánpetíciókkal fordultak a Népszövetséghez, a 17 év alatt beadott 867 petíció közül 388-at érdemleges vizsgálat nélkül utasítottak el és csak 479-et fogadtak el, de ezek közül is mindössze öt került a Tanács elé: többet a petíciók megvizsgálásával foglalkozó hármás bizottságok intézték el, illetőleg azok vizsgálatát a Tanács elé való terjesztés és intézkedés nélkül zárták le. A beadott petíciók ugyanis az eljárási szabályok szerint tanácsbi bizottság elé kerülnek, és csak ha ez a bizottság véleményezi, jutnak a Tanács plénuma elé, különben csak tanácsstag terjeszthet elő kisebbségi sérelmet és kérheti annak tárgyalását. A kisebbségi védelemnek a Népszövetség égisze alá való helyezése óta több kísérlet történt arra, hogy a hiányos eljárás megjavíttassék. Az egyetlen hatásos eljárási mód azonban — egy kisebbségi állandó bizottság alakítása — az érdekelt államok ellenállásán megbukott.

Elméletileg jogosnak látszik egyes kisebbségi védelmi kötelezettségeknek és ellenőrzésnek alárendelt államoknak — főként Lengyelországnak — az a követelése, hogy a kisebbségvédelem általánosíttassék, azaz azonoskötelezettségek rovassanak ki minden népszövetségi tagállamra, melynek kisebbségei vannak. Hiszen nyilván feltűnő, hogy egyetlen nagyhatalom sincs alávetve kisebbségi kötelezettségeknek. De mint minden egyéb problémánál az egyenlő jog uralma éppen a nagyhatalmi kategóriánál megakad. Nincsen olyan normális és békés politikai eszköz, amellyel a katonai hatalommal bíró és hatalmának tudatában levő nagyhatalmat olyan kötelezettség elvállalására, vagy akár olyan vállalt kötelezettség megtartására lehetne kényszeríteni, amelyre nem hajlandó, hiszen az egész német népszövetségellenes mozgalom s a harmadik birodalom kilépésének főoka éppen az, hogy, hadsereg nélkül lévén, Németország volt az egyetlen nagyhatalom, amelyre a többiek és az úgynevezett népszövetségi közvélemény nyomása olyan köte-

lezettségeket és jogainak olyan korlátozásait kényszeríthette rá, amelyeket önszántából soha semmiféle nagyhatalom el nem fogadott volna. A népszövetségi demokrácia éppen ott mond csődöt, hogy kicsiny vagy védtelen államokra, amelyek védelmüket nem tudják megszervezni másokkal való politikai szövetség által, olyan nyomást lehet gyakorolni a Népszövetségen belül, amely azoknak a védekezést lehetetlenné teszi.

A Tanácsnak ezenkívül bizonyos adminisztratív jogköre van, és néhány különleges konvenció döntőbírák és biztosok kinevezését is gyakran a Tanácsra bízza?

*

A Tanács négyszer egy évben ül össze és pedig január harmadik, május második hétfőjén és három nappal az évi rendes közgyűlés előtt, végül a közgyűlés folyamán az új nem-állandó tagok megválasztása után, amidőn újjáalakul. Ezenkívül a 11., 15. és 17. cikkelyek alapján akkor, ha rendkívüli körülmények rendkívüli ülés összehívását kívánják.

Minthogy a népszövetségi Tanács a nemzetközi szervezésre és kormányzásra irányuló kísérletnek, habár kétséges sikerű, de legfontosabb végrehajtó szerve, még kiemelendőnek tartjuk eljárási szabályainak következő pontjait: a Tanács ülésein a francia ABC sorrendjében a tagállamok képviselői elnökölnék. Az elnök funkciói az egyik ülészak kezdetétől a következő ülészak kezdetéig, tehát kb. 3—4 hónapig tartanak. Az egyes kérdések tárgyalására a Tanács a minden újjáalakulása utáni első ülések egyikén előadókat jelöl ki. Ülései elvben nyilvánosak, kivéve a napirend megállapításával és személyi kérdésekkel foglalkozó üléseket, és ha a Tanács külön kizárja a nyilvánosságot. A Tanács határozatait egyhangúlag hozza, kivéve, ha az Egyességokmány vagy más erre vonatkozó szerződések más-kép döntenek. Eljárási szabályait viszont többségi határozattal állapítja vagy változtatja meg. A Tanács maga állapítja meg rendes eljárási szabályait és ügyvitelét azokban az esetekben, amelyekben a Paktum valamelyik szakasza alapján különleges eljárás szükséges.

⁵ így például az 1937. esztendőben lejárt német-lengyel Felső-Sziléziára vonatkozó szerződés értelmében úgy a felsősziléziai vegyes bizottság, mint a felsősziléziai döntőbírószék elnökét, a Duna vízrendszerével foglalkozó állandó technikai bizottság elnökét a trianoni béke 293. cikke alapján, — a danzigi kikötői tanács elnökét, a Népszövetség zárszámadásainak ellenőrző-biztosát, a Népszövetség közigazgatási bíróságának bíráját és végül a hivatalnoki kar jóléti pénztára igazgatói bizottságának tagjait a Tanács nevezi ki.

C) *A Titkárság.*

A Nemzetek Szövetsége politikai szervezetének végrehajtó szerve a Titkárság. A nemzetközi szervezkedésnek ez a bürokráciája a modern nemzetközi életnek formájában legújabszerű és eddig precedens nélkül való intézménye. A Tanács és a Közgyűlés periodikus munkájának állandó előkészítő szerve, és mint ilyen, természetesen nagy befolyással van ennek a két szervnek a működésére és elhatározásaira. Az 1919. évi kicsiny kezdetből számbelileg igen nagy és sokoldalú funkciókat teljesítő orgánummá vált. Működése kiterjed politikai, adminisztratív és kutató munkára, amelynek ellátására körülbelül 240 fogalmazási tisztviselő és körülbelül 400—500 főnyi segédszemélyzet áll rendelkezésére. Ezeket a tagállamokból szerződtetik — egy-két kivétellel — és elvben azzal az igyekezettel, hogy lehetőleg mennél több tagállam polgárai legyenek képviselve ebben az állandó szervezetben. Ha ez nem sikerül teljesen, annak két oka van: az egyik, hogy a döntő befolyású tagállamok igyekeznek a szervezeten belül számbelileg is megtartani túlsúlyukat, bár ennek ellensúlyozására az utóbbi években szigorú szabályokat állított fel a Közgyűlés. A másik ok az, hogy természetesen könnyebb egyes nagyhatalmak — Franciaország, Anglia — országaiban megfelelő jelölteket találni, akik a két hivatalos nyelven, angolul és franciául, hibátlanul tudják magukat szóban és írásban kifejezni, mint a többi államokban — Belgiumot és Svájcot, illetve a brit domíniumokat és Írországot kivéve. Megjegyzendő azonban, hogy a svájci tisztviselők túltengésének is — az alacsonyabb kategóriák és az altisztek között természetesen óriási túlsúlyban vannak — igyekeznek gátat vetni.

A Titkárság piramisszerű szervezete a következőképen alakul: élén áll a Főtitkár, akit a Közgyűlés együttesen tíz évre választ (egyszer három évre újraválasztható). (Az első Főtitkárt az Egyességokmány mellékletében jelölték ki a békeszerződéseket megállapító nagyhatalmak.) Mellette vannak: két nyolc évre megválasztott és öt esztendőre megújítható mandátumú helyettes Főtitkár, akik a Főtitkárt távollétében felváltva képviselik és három, hét évre megválasztott és újabb hét évre megválasztható Főtitkár-helyettes, továbbá a Jогtanácsos, akinek helyettes-főtitkári rangja van. Ezenkívül van 9 osztályigazgató és ugyanilyen rangban levő kincstárnok. Utánuk következnek az osztályfőnökök, majd az osztálytagok, akik közül néhánynak a Főtitkár megadhatja a tanácsosi címet. E funkcionáriusok fizetése svájci frankban kifejezve jelentékeny, minthogy a fizetési fokok meg-

állapításánál tekintetbe kellett venni a haza elhagyásának drágító és súlyosbító körülményeit. A svájci frank esése következtében ezek a fizetések is sokat veszítettek vásárló- és vonzóerejükből. A szerződtek, ha állandó jellegűek, hét évre szólnak és háromszor hét évre megújíthatók; nem állandó jellegűek egytől öt évre szólnak.

A Titkárság foglalkozik a Népszövetségnek a Paktum és egyéb szerződések értelmében vállalt összes ügyeivel, amelyeket döntésre készít elő. Az általános politikai problémákat a politikai osztály intézi. A jogi, főképp nemzetközi jogi problémák természetesen a jogi osztály illetékességébe tartoznak. Az információs osztály a hírszolgálat, sajtó és propaganda kérdésekkel foglalkozik. A politikai osztályhoz vannak csatolva Danzig városa kormányzásának ügyei is. A kisebbségi kérdések adminisztratív elintézését a kisebbségi osztály végzi. A koloniális mandátumok, a nemzetközi szellemi együttműködés és a nemzetközi irodák, továbbá az úgynevezett leszerelés ügyeivel külön-külön osztályok foglalkoznak. Amióta a Népszövetség pénzügyi kezdeményező és felépítő működését a gazdasági válság következtében abbahagyta és amióta a gazdasági világkonferencia balsikere megállította kereskedelempolitikai szervező munkáját, az ezekkel a problémákkal foglalkozó két osztály — a pénzügyi és a gazdasági kutató s a kereskedelempolitikai kapcsolatok osztályai — főképpen tudományos kutatásokkal és statisztikai, valamint egyéb tudományos munkák elkészítésével foglalkoznak, kétségtelenül hasznos kutató működést fejtve ki. A nemzetközi forgalmi osztály, amely egyben az 1920-i barcelonai konferencia által megalkotott nemzetközi forgalmi és tranzitószervezet titkársága, ennek az anyagnak az előkészítését látja el és a nagyszámú albizottságok munkáját készíti elő tárgyalásra. Kétségtelenül értékes kutató és szervező munkát végez az egészségügyi osztály, az úgynevezett egészségügyi szervezet titkársága, amely a párizsi Egészségügyi Intézettel szoros egyetértésben működik. Feladata a ragályok elleni küzdelem megszervezése és előkészítése, egyéb egészségügyi kutatások ellátása mellett. Ennek az osztálynak a működése, amely hálózataival befonta valóban öt kontinens majdnem minden államát, sokszor és szívesen kúszott át a politikai befolyásolás terére is, amivel éles kritikát hívott ki maga ellen. Nehezen körvonalazható humanitárius munkát végez az ópium, a leány- és gyermekkereskedelem elleni küzdelemmel foglalkozó osztály is: olyan munkát, amelynek sok kényes politikai vonatkozása is van.

A Titkárság nemcsak a Közgyűlés és a Tanács, hanem az ezáltal a két szerv által nagyszámban megszervezett állandó és időleges bizottságok munkájának az előkészítését is végzi. Az állandó bizottságok ma: a katonai ügyekben tanácsadó állandó bizottság, de ez a nemzetközi leszerelési konferencia óta sohasem ült össze; a gyarmati ügyek állandó bizottsága, amelynek különleges kérdésekre négy speciális kisebb bizottsága van; a szociális kérdések tanácsadó bizottsága; az ópium és egyéb káros szerek kereskedelmével foglalkozó tanácsadó bizottság; az ópium állandó központi bizottsága; a Népszövetség pénzügyi ellenőrző bizottsága és a rabszolgaság ügyében kiküldött szakértő bizottság.

A Népszövetség pénzügyeit a Titkárságon belül a népszövetségi kincstárnok intézi, a pénzügyi ellenőrző bizottság felügyelete alatt, amely a Közgyűlésnek ezzel a feladattal megbízott szerve. A költségvetés megállapítása és megszavazása a Közgyűlés szuverén joga. Az így megállapított költségvetést, mint láttuk, a tagállamok között bizonyos egységek alapján osztják szét, mint megterhelést. Bonyolult számítások segítségével állapítják meg azt az arányszámot, amely szerint minden egyes tagállam a költségek viselésében résztvesz. A számítások összetevő elemei: terület, lakosság, költségvetés, kereskedelmi és pénzügyi forgalom nagysága, a nemzeti vagyona és jövedelemre vonatkozó adatok, amelyeket kiegészít az illető állam helyzetének és jelentőségének mérlegelése. Minthogy a Népszövetség működésének már első évétől kezdve megtörtént, hogy az államok részben vagy egészben nem tettek eleget tagdíjfizetési kötelezettségeiknek, a helyzet úgy alakult, hogy a költségvetés kiadási oldalát megállapító szervek a szükségletnél lényegesen magasabb összegeket irányoztak elő az évenként ősszel a következő naptári évre megszavazásra kerülő költségvetésben, hogy egy esetleges 8—10 százalékos kiesés ne akassza meg a gépezetet. Az utóbbi évben a gazdasági és politikai válság következtében a Közgyűlés energikus akcióra határozta el magát, mivel a nemfizetés szokása a délamerikai és egyes afrikai államokról járványszerűen átharapódzott Európára is. A tagállamok egy részét nem hatotta át az a meggyőződés, hogy a népszövetségi tagdíj fizetésével elsőrendű erkölcsi és nemzetközi jogi kötelezettségüknek tesznek eleget, amelyet a Népszövetségbe való belépéssel minden feltétel nélkül vállaltak, — bármi lett legyen is a Népszövetségről való politikai felfogásuk és az intézménnyel szemben elfoglalt álláspontjuk. Ehhez hozzájárult még az a körülmény is, hogy azt a terhet, amelyet a késedelmeskedő tagállamok nem vállaltak, a pontosan fizetőknél

kellett akarva, nem akarva vállalniok, s ez természetesen visszasságokat idézett elő. Ezért azután a Közgyűlés külön bizottságot küldött ki a tagdíjak behajtására és a hátralékos államokkal létesítendő megegyezések kötésére. Ez a bizottság nagy energiával végezte feladatát s ennek köszönheti a Népszövetség, hogy az utóbbi években a tagdíjak növekedő rendszerességgel folytak be, s hogy költségvetése és pénzügyei általában szilárd alapokon nyugszanak.

D) *A hágai Állandó Nemzetközi Bíróság.*

A hágai 'tSour Permanente de Justice Internationale-t a Paktum 14. cikke alapján állították fel. Statútumát az első Közgyűlés dolgozta ki és az 1921. szeptember 2-án lépett életbe. Az 1921. évi Közgyűlés választotta meg a bíróság 11 bíróját és 4 pótbíráját, akik 1922 januárjában ültek össze első ülésükre.

A Cour illetősége alá tartoznak mindazok a vitás ügyek, amelyeket jogi viszályban álló államok eléje terjesztenek, továbbá minden olyan ügy, amelyet érvényben levő szerződések a bíróság illetékessége alá utalnak. A bírósághoz fordulhatnak a Népszövetség tagállamai, az Egyességokmány mellékletében felsorolt nem-tag államok és végül, megállapított feltételek mellett, más nem-tag államok is. Elsősorban abból a célból, hogy az Egyesült Államoknak lehetővé tegyék a bíróság statútumához való csatlakozást anélkül, hogy ez a Népszövetségbe való belépést is jelentené, 1929-ben a Közgyűlés módosításokat tartalmazó jegyzőkönyvet fogadott el, amely 1936. február 1-én életbe is lépett. Bár az Egyesült Államokban erős a mozgalom az iránt, hogy az Unió belépjen a „Világ bíróságba“, ahogyan ők nevezik, a washingtoni szenátus eddig még nem ratifikálta az elnöknek erre vonatkozó előterjesztését.

Tanácsadó minőségben a Bíróság véleményt mondhat akár a Népszövetség Tanácsának, vagy Közgyűlésének eléje terjesztett kérdéseiben, akár saját kezdeményezésére, akár pedig valamely államnak vagy nemzetközi szervezetnek a megkeresésére.

A keletkezés utáni első években a Bíróságnak igen nagy tekintélye volt, mert megmutatta, hogy mentesíteni tudja magát politikai befolyásoktól és a békeszerződések szellemén felülemelkedve, tud az immanens jog és igazság elvei szerint ítélni komoly nemzetközi jogi vitákban, amelyekbe pedig mindig belevegyülnek politikai és hatalmi szempontok is.

A Cour ítéleteire 1931-ig semmiféle nagyhatalom érdekei nem voltak befolyással, súlya és tekintélye abszolút volt. Noha bizonyos mértékig tanácsadó szerve volt is a Népszövetségnek és bizonyos indirekt függőségi viszonyban van is vele, mert bírát a Közgyűlés választja, költségvetését az szavazza meg, függetlensége vitán felül állott. Az 1930. év végén a Bíróság tagjainak mandátuma lejárt. Az év őszén a Közgyűlés új bírakat választott, s ez a választás nemcsak színvonalban hozott változást, hanem úgy látszik, utat nyitott a politikai befolyásolhatóságnak is. Ilyen körülmények között került az osztrák-német vámunió kérdése a Bíróság elé. A Bíróság többsége, úgy látszik, nem tudott ellenállani a politikai érdekek nyomásának, és úgy döntött, hogy a vámközösségre vonatkozó német-osztrák jegyzőkönyv — 1931. március 19 — nem egyeztethető össze az 1922. október 4-én az osztrák pénzügyi újjáépítéssel kapcsolatban Géniben aláírt úgynevezett első számú jegyzőkönyvvel, amely Ausztria függetlenségét elidegeníthetetlené teszi. Mindenesetre jellemző volt az, hogy a Tanács legnagyobb tekintélyű jogász-tagjai, köztük az angol származású bíró is, az igen alaposan és gondosan kidolgozott kisebbségi véleményt írták alá. Távolról sem akarnám azt mondani, hogy a Bíróság nagy nemzetközi tekintélye megrendült volna ennek a politikailag valóban nagyon kényes és messzemenő következményekkel fenyegető ügynek a kapcsán, de mindenesetre a legtárgyilagosabb szemlélőnél is csorba esett azon a hiten, hogy a hágai Bíróság a kormányok részéről való befolyásolhatóságon minden esetben felül tud emelkedni.

E) *A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal.*

A versaillesi, saint germaini és trianoni békeszerződések XIII. része, a neuillyi szerződés XII. része hozta létre a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet. Alapja ennek az alkotásnak az a gondolat, hogy a nemzetközi békének a társadalmi béke és nyugalom fenntartása fontos és elengedhetetlen feltétele. A szervezet mögött álló motorikus erőt a második internacionálé szolgáltatta, amely ezzel akart a kommunizmus elleni küzdelemben — annakidején a II. internacionálé még élesen szembenállót a moszkvai IIL-kal — szervezkedési centrumot létrehozni. Feladata a munkaviszonyok és munkafeltételek ellenőrzése, különösen a munkaidő és -tartam megállapítása, a munkanélküliség elleni küzdelem, a munkabérek ellenőrzése, a munkásoknak a betegségek és balesetek elleni védelme, a kiskorúak

és nők munkavédelme, az aggkor és munkaképtelenség esetére szóló segítség problémája, a külföldön dolgozó munkás védelme, a munkásszervezés szabadsága stb.

A Szervezet áll a tagok évenként összeülő általános konferenciájából és az igazgatótanács vezetése alatt álló Nemzetközi Munkaügyi Hivatalból. A konferencia éppúgy, mint az igazgatótanács, hármas összetételű: tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, a tagállamok munkaadóinak és végül munkavállalóinak képviselői.

Adminisztratív feladata a munkakörére vonatkozó problémák megoldását célzó szerződések és egyezmények előkészítése, összehasonlító statisztikai adatok gyűjtése és kutatása. Mindezzel a munkájával, anélkül, hogy 18 év alatt jelentékenyebb eredményt ért volna el, vagy valamely korszakalkotó teljesítménnyel örökítette volna meg nevét, elérte azt a sikert, hogy ma a Népszövetségen belül működő három nagy szervezet — a politikai Népszövetség, a Hágai Bíróság és a Munkaügyi Hivatal — közül a Munkaügyi Hivatal az egyetlen, amelynek majdnem sikerült megvalósítania a népszövetségi ideált: az univerzalitást. Tudniillik a Munkaügyi Hivatalnak tagjai ma olyan államok is, amelyek vagy sohasem voltak a Népszövetségnek tagjai, vagy elhagyták: így az Amerikai Egyesült Államok, Brazília, Japán.

II. A BÉKESZERVEZÉSI TÖREKVÉSEK A NÉPSZÖVETSÉG ÁRNYÉKÁBAN.

Azok az erők, amelyek közvetlenül a háború után a nemzetközi együttműködés és a béke fenntartása, illetve a status-quo biztosítása irányában működtek, a Népszövetség megalapításával természetesen nem tértek nyugovóra, hanem igyekeztek azt tovább fejleszteni, illetőleg a Népszövetségen belül azokat az eljárásokat kifejleszteni, amelyek hivatva voltak vagy a békeideál megvalósítását, vagy az elért politikai eredmények megmervítését elősegíteni. Éppúgy, mint magának a népszövetségi Egyességokmány-nak létrehozásánál, itt is kétféle erő működött közre. Az egyik oldalon az őszinte idealisták törekvései, akik tényleg meg voltak arról győződve, hogy a háborút ki lehet küszöbölni a nemzetek életéből és ezt a célt továbbra is jogi formulákkal, szerződési instrumentumokkal és ezenkívül pacifista propagandával óhajtották elérni. Ezekhez csatlakoztak és ezeknek az idealizmusát kihasználták azok, — államok, népek és államvezetők — akiket

viszont álcázott, de felismerhető öns érdekek vezettek s akik az elért hatalmi pozíciót vagy zsákmányt igyekeztek a maguk számára biztosítani.

a) BÉKÉLTETÉS, DÖNTŐBÍRÁSKODÁS ÉS A GENFI PROTOKOLLUM.

A Népszövetség és a háború utáni világ történelmének első öt eszten-dejét különösen a békéltetési és döntőbíráskodási eljárások tökéletesbíté-sére irányuló mozgalmak, tanácskozások és munkák jellemezték. Ezalatt jött létre, mint igen szépművű jogászai munka, a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság statútuma, annak nevezetes fakultatív klauzulájával. A hágai Bírósá-g alapítóokmányának ez a kötelező döntőbíráskodásra vonatkozó 36. sza-kasza felsorolja azokat a kérdéseket, amelyekben valamely állam, ha bizonyos számú évre külön csatlakozik ehhez a klauzulához, kötelezi magát arra, hogy a többi szintén csatlakozó állammal felmerülő ilyen irányú vitás ügyeit ki-zárólag a Bíróság ítéletének veti alá. Ezenkívül a Népszövetség mindent megtett, hogy közgyűlési kívánságok útján és más úton is a tagállamokat külön döntőbíráskodási szerződések megkötésére serkentse.

A döntőbíráskodás mellett gondot fordítottak a békéltető eljárások ki-fejlesztésére is; a Közgyűlés 1922 szeptemberében olyan határozatot foga-dott el, amelyben alapos munkával előkészített eljárási szabályt ajánlott a tagállamok figyelmébe békéltetőbizottságok összeállítására és ügykörére vonatkozólag. Sajnos, meg kell állapítani, hogy ehhez a konciliációs eljárás-hoz az államok egyáltalán nem, vagy csak nagyon ritkán folyamodtak.

A Népszövetségnek első közgyűlései majd mindegyikén kísérlet történt arra, hogy a paktum ú. n. hiányosságait — „lacunes“ — kitöltsék, hogy a szankciós rendszert megszilárdítsák és a béke biztosítására, illetőleg a mai békeállapot megmervítésére megtegyék a szükséges intézkedéseket. 1921-ben egy, a szankciók interpretációjára vonatkozó közgyűlési határozat készült el. 1922-ben az említett békéltetőbizottságokra vonatkozólag ajánlot-tak a tagállamoknak megállapodás-tervezetet. Az 1923-as Assemblée először foglalkozott egy kölcsönös segélynyújtási egyezmény tervezetével. Mindezt a munkát hivatott volt megkoronázni az 1924-es nagy pacifista közgyűlés-nek elméletileg valóban nagy jelentőségű kísérlete a „béke“ megalapozására. Ez a Közgyűlés és az 1924-es év különösen azért volt alkalmas erre az ambiciózus kísérletre, mert egyrészt Franciaországban radikális baloldali kormány volt uralmon, másrészt Angliában, bár kisebbségi alapon, először került kormányra Ramsay MacDonald vezetése alatt a munkáspárt — tehát

a Népszövetség két vezető államában erősen pacifista hajlamú pártok és férfiak kezében volt a vezetés. Szövetségeseik voltak a doktrinerek és pacifisták, a háborúban zsákmányhoz jutott kis államok és az északeurópai államok: a skandinávok, a baltok, a hollandusok. A népszövetségi közgyűlés harmadik, leszerelési főbizottsága többheti munkájának eredményeképpen megszületett a híres *genfi Protokollum*, amelyet 1924. október 2-án fogadott el az ötödik Közgyűlés. A vita vezetői Ramsay MacDonald, Eduard Herriot francia miniszterelnök, Aristide Briand külügyminiszter, Politis, Görögország párizsi követe és Benes csehszlovák külügyminiszter voltak. Az effedmény, amely elméleti és jogászai szempontból nem érdektelen, az ő szellemüket tükrözi vissza.

A Protokollum megalkotásának fő motívumaként, mint említettük, az Egyességokmány hiányai szerepeltek; a legyőzött államok számára pedig azzal az érveléssel óhajtották elfogadhatóvá tenni ezt a sűrű szövegű papírhálót, hogy ennek az elfogadása lenne az útja a leszerelés előkészítésének, amelyre a győztes hatalmak az Egyességokmány 8. cikkében és a békeszerződések katonai határozmányait tartalmazó V. rész bevezetésében kötelezettséget vállaltak. Miben állnak már most az Egyességokmány sokszor felhozott hiányosságai? A háborút teljesen megakadályozni akaró törekvések szempontjából abban, hogy a Paktum értelmében háborút vívni nemcsak lehetséges, de jogos is; továbbá, hogy egyetlen, a háborút teljesen elítélő intézkedés sincs benne. Védelmi háború mindenképpen lehetséges, minthogy pedig a támadó minősítése nincs megállapítva, a védelem ürügyére bárki hivatkozhatik. Lehetséges a háború akkor is, ha valamely állam az Egyességokmány 11—17. cikkelyeiben felsorolt intézkedéseknek eleget tett, de a különböző terminusok lejárta után ezek az eljárások nem oldották meg a problémát. Hogy konkretizáljuk: ha például az Egyességokmány 15. cikkelyének 7. bekezdése értelmében a Tanács jelentését nem fogadják el egyhangúlag (az érdekelt feleket kizárva az egyhangúságból), a tagállamok jogában áll úgy cselekedni, amint azt szükségesnek látják a jog és az igazság védelmében — tehát joguk van háborút viselni. Hiányossága a Paktumnak az is, mint már fentebb láttuk, hogy a 16. cikkely alkalmazási módja nincs kidolgozva, magában a 16. cikkelyben is olyan ellenmondások vannak, amelyek annak alkalmazását megnehezítik és lehetővé teszik, hogy minden szuverén tagállam maga döntse el, vajjon az Egyességokmányt megsértette-e valamely másik tagállam és így alkalmazni kell-e a szankciókat. A jelszó és a formula, amelynek alapján a Protokollumot létrehozták s amellyel azóta is, egészen a

Leszerelési Konferencia összeomlásáig, szakadatlanul dolgoztak, így szól: döntőbíráskodás, biztonság, leszerelés. Az ebből levont kecségetető következtetés szerint a mindenki számára egyenlő biztonságban hozzá lehet fogni a leszereléshez.

A Protokollum célja tehát az volt, hogy a kört lezárja. Részletekbe menő tervezetet dolgoz ki — az aláíró államok pedig kötelezik magukat, hogy a tervezet értelmében módosítják a Paktum szövegét — a döntőbíráskodásnak, a viszályok kivizsgálásának, a tiszta bírói eljárásnak alkalmazásáról minden olyan esetben, amely két vagy több állam között összeütközésre vezethetne. A Protokollumnak jogi és politikai szempontból leglényegesebb újítása a támadó közvetett megállapítása volt. Negyedik cikkelye szerint ugyanis, ha egy állam azoknak a vállalt kötelezettségeinek megszegésével, amelyek az döbbeneti cikkelyek alapján a Nemzetközi Állandó Bíróshoz való folyamodásra, vagy a Tanácsra, vagy valamely felek által választott döntőbírói bizottságra, vagy a Tanács által szerződészerűleg rájuk kényszerített döntőbírói bizottságra vonatkoznak, mégis háborúba kezd, akkor a Paktum 16. cikkelye alapján szankciókat kell alkalmazni ellene, a Protokollumban leszögeztet erre vonatkozó magyarázatok és használati utasítások szigorú megtartásával. Továbbá bármely állam támadónak tekintendő, ha csak a Tanács másképp nem dönt, minden esetben, ha megtagadja valamely viszálynak békés elintézés alá való bocsátását, vagy ha szembeszáll a Tanács intézkedéseivel, vagy végül ha a háború kitörése után létrejött fegyverszünetet megszegi. Mindezekben az esetekben alkalmazásra kerülnek a szankciók a Protokollum 11. cikkelyében leszögeztet szigorított alapon — azaz megindul a támadó ellen a kollektív háború.

b) LOCARNO ÉS A REGIONÁLIS MEGEGYZÉSEK.

A Protokollum rövidéletű kísérlet maradt. A munkáspárti kormány hamarosan megbukott, helyét új választások után, nagy többséggel, konzervatív kormány foglalta el, amelynek külügyminisztere, Austen Chamberlain a Tanácsnak 1925 márciusi ülészakán bejelentette, hogy Nagy-Britannia megtagadja a Protokollum aláírását és ratifikálását, mert Anglia nem hajlandó olyan generális kötelezettségeket vállalni, amelyek automatikusan háborúba kényszeríthetik számára idegen érdekek védelmében. Azonban, ha a Protokollum maga meghalt is, azok a gondolatok és irányok, amelyek a Protokollumban kaptak formát, a Népszövetség keretén belül és kívül állan-

dóan inspirálták a volt szövetségesek egész pacifista politikáját és különböző kísérletekben nyilvánultak meg. Nagy-Britannia akkor a Protokollum temetése után gyakorlati politikai elgondolás útjára lépett, amelynek eredménye még ugyanennek az 1925-ös évnek a végén a locarnói szerződés lett. Hogy kinek vagy mely államnak a kezdeményezésére vezethető vissza Locarno, azt a mai napig ismeretes okmányok alapján nem lehet teljes biztonsággal eldönteni: valószínűnek látszik azonban, hogy angol eredetű az embrionális ihlet, melyből keletkezett. Talán Lord D’Abernon berlini angol nagykövet volt a megindítója annak a diplomáciai eszmecserének, amelynek célja volt, hogy a békét legalább is Európa nyugati frontján, a legérzékenyebb francia-német határ mentén, biztosítani lehessen, nemcsak Franciaország, de amennyire az akkori erőviszonyok között lehetett, még Németország védelmében is. Belgium és a Rajna-vidéke Nagy-Britannia számára egy közel 400 éves doktrína szerint közvetlenül veszélyes terület: ennek a biztonságáért még a nehezen megmozduló angol is hajlandó garanciát vállalni. Nagy-Britanniának érdeke, hogy Németország ne veszélyeztethesse Franciaország és Belgium területét és békéjét, de viszont érdeke az is, hogy a Ruhr megszállásához hasonló eseményeket megakadályozzon. A locarnói egyezmény ehhez képest olyan garanciaszerződést tartalmaz, amelynek aláírói Németország, Belgium, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország. A két utóbbi nagyhatalom vállalja a garanciát a szerződés megszegése vagy a másik három állam területének a megtámadása vagy végül a Rajna-vidék demilitarizálására vonatkozó intézkedések megszegése esetén. A locarnói végjegyzőkönyv keretébe tartozik még azonkívül négy döntőbírói szerződés, egyrészt Németország, másrészt egyenként Belgium, Franciaország, Lengyelország és Csehszlovákia között. Ezek a szerződések a már ismerttetett sorrendben békéltető eljárásnak, vagy ennek meghiusulása esetén a hágai Nemzetközi Állandó Bíróságnak, vagy végül egy választott döntőbírói bíróságnak vetnek alá minden két-két szerződő hatalom között felmerülő viszályt.

A locarnói szerződés alapvető hibája bizonyos mértékig ugyanaz volt, mint az egész békemű, bár sokkal magasabb erkölcsi alapon állott és ruganyosabb politikai szellem hatotta át. Olyan egyoldalú túlhatalmat konzerváló jogállapotot próbált állandósítani jogi, tehát papírformulákkal, amelynek fenntartása egyrészt lélektanilag lehetetlen volt, másrészt ugyancsak lehetetlen volt az erőviszonyok folytonos kényszerű változása következtében, amely pedig éppoly feltartóztatthatatlan, mint ahogy nincs mód az óceáno-

kon a dagály és az apály viszonyát és alakulását megakadályozni, megváltoztatni, vagy abba beleavatkozni. Az emberiségnek 1919-től 1935-ig tartó tragikus korszakában működő államférfiaknak legnagyobb hibája, hogy ezt az igen könnyen felismerhető természeti tüneményt, vagy történelmi tényt figyelmen kívül hagyták. Azonban ettől a gyengéjétől eltekintve, Locarno érdeme, hogy körülbelül 8—10 esztendő idejére bizonyos bizalmi légkört teremtett és hozzájárult ahhoz, hogy a prosperitásnak 1925—1929-ig terjedő korszaka nyugodt ütemben fejlődhessék ki. Ha kétségünk lehet is afelől, vajjon ez a korszak tényleg nagyon áldásos volt-e, az kétségtelen, hogy az elsősorban érdekelt Németbirodalom számára a Locarnót követő évek és gazdasági megállapodások, a pénzügyi összeomlás periódusát is még beleszámítva, lehetővé tették pénzügyileg az összes reparációs terhektől való megszabadulását, másrészt, amit a mai Németországban könnyen elfelejtene, a Rajna-vidék határidőelőtti kiürítését. Németország szempontjából ez Stresemannak nagy történelmi érdeme marad. Teljesen pártatlanul tekintve a dolgokat, sokkal kérdésesebb, vajjon Briand engedékenysége, amely az őt húzódozva követő Franciaország részéről nélkülözte a spontaneitás jellegét, nem ugyanolyan mértékben ártott-e Franciaország érdekeinek, mint Poincaré merevsége. Végül a nemzetközi szervezkedés szempontjából Locarno kétségtelenül érdekes, habár sikertelen kísérlet maradt egy konkretizálható, hagyományos vizálypontnak a semlegesítésére. Ma, amikor a Németbirodalom egyoldalúan megsemmisítette a locarnói szerződést és annak garanciáit, új helyzet és az új helyzet következtében új formula igyekszik ugyanezt az eredményt elérni. Az új katonai helyzet szintén garanciát jelenthet, mert Franciaországot az ú. n. Maginot-vonal erődítményei elég megbízhatóan védik a hirtelen invázió ellen, a németek pedig a maguk részéről hasonló erődrendszert építettek ki, úgyhogy igen nagyfokú provokáció lesz szükséges ahhoz, hogy a két állam bármelyike megtámadja a másikat. Belgium pedig megszabadult attól a számára nem veszélytelen kölcsönös kötelezettségtől, amelynek nyomán esetleg követnie kellett volna Franciaországot, ha az az orosz-francia kölcsönös segélynyújtási szerződés értelmében, a Népszövetségi Tanács hozzájárulásával, vagy esetleg annak hiányában is, Belgium területén keresztül is igyekezett volna a hipotézis szerint, Oroszországot megtámadó Németbirodalom ellen felvonulni.

A locarnói szerződés, mint szervezési és békemű, tökéletesnek látszott: sorsa bebizonyította, hogy papír és jogi falakkal nem lehet a nép-

lélektani és természeti erőket körülsáncolni. A locarnói megegyezés időleges sikere és a Paktum 21. cikkében foglalt felhatalmazás, amely a regionális megegyezéseket engedélyezi, erős mozgalommal szilárdította meg azt a gondolatot, hogy a békét ilyen földrajzi régiókra vonatkozó külön megállapodásokkal mozaikszerűen kell kiépíteni. Ezeket a megegyezéseket, amelyek az egy területhez tartozó, tehát feltételezhetően hasonló érdekű államok egymásközi viszonyát vannak hivatva tisztázni, azután egy közös keretben lehetne összefoglalni. Az elgondolás felfedezői nyilván nem voltak tudatában az indiai Arthasastra-ban foglalt elvnek, amelyet tudvalevőleg Messer *Niccolo Machiavelli is vallott, hogy a szomszédos államok szükségképen ellenségei egymásnak, vagy tudatosan nem akarták figyelembe venni ezt a sajnálatos, de a legtöbb esetben letagadhatatlan tételt. A történelmi fejlődés mindenesetre nem igazolta azt az íróasztalgondolatot, hogy könnyebb a közeli szomszédok között megegyezést létrehozni és azt egy általános keretbe illeszteni, mint a fordított eljárás. Hiszen minden megegyezés csak akkor bír értékkel, ha nem egyik vagy másik szerződő állam élethelehetőségeinek a megbénításával és nem egy pillanatban adott erőpolitikai helyzet eredményeként jön létre, hanem az érdekeknek józan és méltányos kiegyenlítése által.

c) A KELLOGG-PAKTUM.

Locarno Briand kétségtelenül nagyvonalú megegyezési politikájának a győzelmét jelentette, hiszen amikor megkötötték, minden bizonnyal győzelemnek látszott. Aristide Briand, a cinikus és opportunistá belpolitikus, öregségére idealista pacifistává lett és a jelek szerint teljes meggyőződéssel szegődött annak a gondolatnak a szolgálatába, hogy Európában — sőt egy pillanatig talán azt is hitte, hogy mind az öt világrészen — lehetséges lesz a jog uralmát az erőszak helyébe iktatni s a békét szinte az evolúció lehetőségeinek kirekesztésével biztosítani. Locarno létrejötte után igyekezett a német-francia kibékülést minden eszközzel szolgálni: 1926-ban Austen Chamberlainnel együtt kiverekedte Németország felvételét a Népszövetségbe — ez a locarnói szerződés aláírásának egyik, Németország által is sürgetett feltétele volt. Rögtön utána megindította a német-francia reparációs kiegyezési tárgyalásokat, amelyek célja Franciaország reparációs követeléseinek mobilizálása és ennek ellenértékéeként a megszállott Rajna-vidék határidőelőtti kiürítése volt. Mindezen konkrét béke-

erősítő politikai munkája közben nem felejtette el általános pacifikáló törekvéseit sem, amelyekben az Amerikai Egyesült Államok vezető államférfiai és igen hatalmas szervezetei is támogatásban részesítették, míg Európában főképp elméleti pacifisták támogatták. Az Egyesült Államokban a háború után igen erős, minden társadalmi réteget megbolygató mozgalom indult, amelynek jelszava „a háború törvényen kívül helyezése” — outlawry of war — volt. Történelmi szemlélettel tekintve, valóban megdöbbentő, hogyan lehet, mint egyszerű elméleti jelszóval, megszédíteni ilyen, több nemcsak a szükségképpen mindig primitív ítéletű népi közvéleményt, hanem törvényhozókat, országgló államférfiakat, akiknél érett, lehiggadt ítéletet kellene feltételeznünk. Ugyanannak a mentális-eltévelyedésnek a jeleivel találkozunk itt is, mint a szintén amerikai prohibíós mozgalomnál, amely azt hitte, hogy törvényhozással olyan erkölcsi követelményeknek is kötelező erőt tud adni, amelyek mélyen belenyúlnak az egyén jogaiba és az emberi természet fiziológiai törvényeibe. A prohibíció megbukott azon, hogy a közvélemény erkölcsi öntudata nem támogatta, bukása pedig a törvénytiszteletet is nagymértékben aláásta, mert az amerikai állampolgároknak általános konszenzusa, a prohibíós törvény megszégését felmentésben részesítette. A háborúnak törvényen kívül való helyezése a nemzetközi jogban azzal fenyeget, hogy a jog és törvénytisztelet hasonló megbomlását hozza létre a nemzetek közti viszonylatban, mint a prohibíció az Egyesült Államokban. A nagy amerikai nép egészséges ösztöne hirtelen elhatározással lerázta magáról a prohibíós jármot: ennek statisztikailag is kimutatható következménye Amerikában az alkohol pusztításainak csökkenése, a törvénytisztelet emelkedése, a közrend erősödése és az egészségtelen, hamisított italok fogyasztása következtében előálló betegségek eltűnése.

Az amerikai teoretikusok elhitették honfitársaikkal, és úgy látszik, a fiatalabb korában reálisabb Briand-nal is, hogy, ha nemzetközi egyezményt kötnek a háború ellen, akkor annak a morális ereje már egyedül megszünteti a háború veszélyét. Nagyon könnyen lehetett létrehozni a háborút, mint a nemzetközi politika eszközét elítélő egyezményt az Egyesült Államok és Franciaország között, mert valóban normálisan nem képzelhető el olyan érdekösszeütközés a két nagyhatalom között, amelyet ne lehetne diplomáciai eszközökkel, vagy diplomáciai előkészítés után békéltetési eljárással vagy döntőbíráskodással elintézni. Ilyen egyezményt, amelyet francia-amerikai viszonylatban „örök-barátság-paktum”-nak neveztek.

sikerült is megkötniük és ezen felbuzdulva, Briand és Kellogg, továbbá a megegyezést közvetítő amerikai historikus és pacifista Shotwell profesz-szor, arra az ambiciózus gondolatra jutottak, hogy az egyezményt általánosítsák. Az első lépés a nagyhatalmak hozzájárulásának megnyerése volt, amelyet hosszas tárgyalások után sikerült is elérni, bár igen lényegbe-vágó fenntartásokkal. Alapvető fenntartás volt az, hogy a paktum csak a támadó háborút zárja ki, tehát elismeri az önvédelemhez való jogot. Kellogg államtitkár szerint ez teljesen magától értetődik, sőt hozzáfűzte, hogy minden állam maga egyedül illetékes annak a megállapítására, milyen viszonyok között van joga a védelmi háborúra. A brit konzervatív kor-mány nagyon kevésbé lelkesedett ezért a paktumért. Az angolok komoly, reális érzékét ez a non-konformista quaker idealizmus kellemetlenül érintette, de egyrészt a két nagyhatalomhoz fűződő barátságra, másrészt a közös békemunkára való tekintettel Austen Chamberlain nem tagadhatta meg a hozzájárulást. A nagyon érdekes brit jegyzék fenntartása ellenben Nagy-Britannia önvédelmi jogát erősen kiterjesztően interpre-tálja, amikor így szól: „Vannak olyan területek a világon, amelyek jóléte és integritása a birodalom békéje és biztonsága szempontjából különös és életbevágó érdekléssel bír. öfelsége kormánya a múltban mindent elkövetett annak megvilágítására, hogy nem tűrne beavatkozást ezeken a területe-ken, mert támadás elleni megvédésük az ő szempontjából önvédelmi rend-szabály“. Körülbelül mindenki tudhatja, melyek ezek a területek: ez épp-úgy vonatkozik Belgiumra, mint Gibraltárra, az egész Földközi-tengerre, a Szezei-csatorna, mint a Vörös-tenger, az Indiai-óceán, a Perzsa-öböl, a Sárga-tenger (Singapore, Hongkong), a Csendes-óceán és az Atlanti-óceán partjaira. Tehát, talán Közép-Európa kivételével, nincs terület a világon, amelynek megtámadása ne érintené közvetlenül a Britbirodalom érde-keit és nem kényszerítené a birodalmat önvédelmi rendszabályokra. Ezek-vel a fenntartásokkal a szerződést eredetileg 14 állam képviselői írták alá 1928. augusztus 27-én. További hónapok folyamán még 45 állam írta alá és később ratifikálta is ezt a szerződést, amely teljesen deklaratív jelleggel bír, csupán olyan, inkább erkölcsi természetű kötelezettségeket ró az aláíróra, amelyek megszegése nem von maga után szankciót, hanem mintegy csak megbélyegzi a paktum ellenére háborúhoz folyamodó államokat.

Az is lebegett azoknak a nagyhatalmaknak szeme előtt, amelyek elég könnyen belementek a paktumba, hogy ezen a módon egy általános békecéllal bíró megegyezés fogja összekötni a többi kontinens államait

az Amerikai Egyesült Államokkal, amelyek nem voltak hajlandók a Népszövetségbe belépni. Minthogy elég élénk mozgalom indult meg a Népszövetségen belül az iránt, hogy a népszövetségi Egyességokmányt összehangolják a Kellogg-paktummal (ugyanaz a gondolat, mint amely annakidején a genfi Protokollum létrejötténél inspirációként hatott, azaz, hogy a háborút, mint a „nemzeti politika eszközét“, a Kellogg-paktum szavaival élve, elítélik az Egyességokmányban is): sokakban az a naiv hit élt, hogy ez a munka nem kilátástalan. Viszont, hogy ez gyakorlatilag mennyire kivihetetlen volt, abból is kiderült, hogy az a bizottság, amelyet ennek a bonyolult kérdésnek a tanulmányozására, azaz az Egyességokmány megfelelő módosításának kidolgozására a Népszövetségen belül kiküldtek, munkálatait sohasem fejezte be.

Arra a végtelen szellemi egyszerűsége, amellyel erre a paktumra még országló államférfiak is tekintettek, jellemző Coolidge elnöknek a Kongresszushoz intézett erről szóló üzenete, amely így szól: „Ennek az oly egyszerű és őszinte megegyezésnek a tiszteletbentartása többet jelent a világ békéje szempontjából, mint bármely más, valaha is létrejött nemzetek közötti megegyezés“. Ha talán nem óhajtánánk is olyan messze menni az elítélésben, mint egy kiváló amerikai nemzetközi jogásznak, Prof. Borchardnak a kritikája, aki egy erről szóló értekezésében kijelentette, hogy a szerződés a hozzáfűzött fenntartásokkal „nemcsak nem jelent háborúról való lemondást, vagy annak törvényen kívül helyezését, hanem ellenkezőleg, tényleg és jogilag minden a kivételekben és fenntartásokban említett háborúnak ünnepélyes szentesítését“ — az azóta elmúlt évek tapasztalatai alapján mégis meg kell állapítanunk, hogy egy hajszálnyival sem mozdította elő a béke művét. Ellenkezőleg: éppúgy, mint Amerikában a prohibíció, jogi anarchiát szült. A Kellogg-paktumban a hadüzenetnélküli hadviselésnek közvetlen szülőanyját tisztelhetjük. Japán 1931—32-ben és újból 1937-ben effektív támadó háborút indított Kína ellen anélkül, hogy hadat üzent volna, mert ha ezzel a formalitással élt volna, megszegte volna a Kellogg-paktumot! Ellenkezőleg: a tokiói kormány még 1937 júliusában, Hull államtitkárnak egy, a Kellogg-paktumhoz hasonló elveket hirdető köriratára, ünnepélyesen biztosította az Egyesült Államokat, mennyire szíven tekszik — a béke fenntartása. Hiszen szócsöveinek és külügyminiszterének nyilatkozatai szerint a kínai birodalom belterületén a japán császárság — védelmi háborút folytat. A nagyon is korai és nagyon is messzemenő

merőben jogi, vagy merőben elvont szervezkedési kísérletek egyenes vonalban a nemzetközi jog anarchiájához vezetnek el, mert természetellenesek.

d) BRIAND EURÓPAI UNIÓ-TERVE.

Briandnak a Kellogg-paktum kezdeményezésével majdnem egyidejű másik szervezési kísérlete egy európai unió létrehozása céljából a Népszövetségen belül felállított bizottság megalkotása volt. Kísérlet volt ez a Coudenhove Calergi gróf által megindított Pán-Európa-mozgalom gyakorlati megvalósítására. Az elgondolás lényege az volt, hogy az európai államokat közelebbi kapcsok fűzik egymáshoz, mint az univerzalitás jellegével összefűzött népszövetségi tagállamokat, hogy az európai béke megőrzése legfontosabb biztosítéka lenne az általános békének, és hogy helyesebb, ha ezt az együttműködést a többi kontinens államainak közvetlen részvétele nélkül maguk az európai tagállamok hoznák létre. Szervezetüket természetesen, mint regionális szervezetet kellene a Népszövetség keretébe beleilleszteni. Az érvek helyesek, az elgondolás józan, a megvalósítás módja gyakorlati lett volna, de a békeszerződésektől teremtett politikai feltételek megváltoztatása nélkül mégis megvalósíthatatlannak látszott, mert a gyűlékony viszály-anyag, amely Európában 1919 óta felhalmozódott, oly mennyiségű és olyan robbanó erejű, hogy e fölé nyugodt békeépítményt felépíteni olyanforma kísérletnek látszik, mintha az Akropoliszt egy állandóan működő vulkán fölé akarták volna emelni. De nem az idea volt helytelen, csak az időpont túlságosan korai. Magát a tervet e könyv más helyén (65. lap) már ismertettük. Az európai államok 1930-ban a francia kormány kezdeményezésére külön tanulmányi bizottságban tömörültek s az ezévi közgyűlés áldását adta a kezdeményezésre. A következő évben az európai gazdasági krízist tanulmányozták, pedig éppen a gazdasági s az ezt követő politikai válság következtében az egész nagyvonalú kezdeményezés előbb apró technikai részletmunkáknak az elvégzésében merült ki, végül lassan elhalt. Briand megválása a külügyminiszteri szék-től és korai halála szintén hozzájárultak ahhoz, hogy az úgynevezett Commission D'Étude Pour l'Union Européenne 1932 után többé össze se üljön. Azóta nem egyéb, mint az évi közgyűlés napirendjének egyik sztereotip pontja, amelynek tárgyalását illő tisztelettel a következő évre halasztják.

Szervezetileg az idea az volt, hogy a Népszövetség keretében ugyanolyan szervekkel, mint az anyaszervezet — Tanács, Közgyűlés és Titkárság — működjenek az európai unió. Ha a nemzetközi kooperáció gondolata a mai világanarchiából valaha is és egyáltalában élve tud kikerülni és a Népszövetség is túléli a vihart, valószínűnek és józannak látszik, hogy a fejlődés útja a kontinentális szövetségek felé visz. Ezek mellé koordináltan, vagy szimbolikusan ezek fölé helyezkedve képzelhető el a kontinentális szövetségek közötti együttműködés lebonyolítására az akkor majd valóban univerzális Népszövetség. De lehet, hogy ez az evolúció csupán néhány száz év múlva következik be.

e) A LESZERELÉS.

A háború utáni „nemzetközi szervezkedés“-nek egyik lényeges, sőt legfontosabb pontja lett volna az általános leszerelésnek az Egyességokmány 8. pontja és a békeszerződések V., úgynevezett katonai, tengerészeti és légügyi határozmányokról szóló fejezetének a bevezető szakasz értelmében való keresztülvitele. Minthogy ezzel a kérdéssel ennek a munkának a történelmi része behatóan foglalkozik, feleslegesnek tartjuk azt ebben a keretben részletesebben tárgyalni.

f) A KOLLEKTÍV BIZTONSÁG ELMÉLETE.

A leszereléssel kapcsolatban született meg a kollektív biztonság és a Litvinoff-alkotta „osztatlan béke“ elmélete. A kollektív biztonságelmélet a szankciós politikával függ össze: azt a gondolatot óhajtotta kifejleszteni és intézményessé tenni, hogy egy állam megtámadása egyértelmű minden többi népszövetségi tagállam támadásával, amelyek a megtámadott segítségére kell, hogy siessenek az erre a célra kiegészítendő 16. cikkely és kölcsönös biztonsági szerződések alapján. Az elmélet az abesszíniái konfliktusban teljesen csődöt mondott, mert ha gazdasági szankciókra még rá is lehetett bírni nem közvetlen érdekelt államokat, katonai segítségnyújtásra már a nagyhatalmak sem voltak hajlandók olyan területen, amelynek érintetlensége nem érdekli őket biztonságuk szempontjából. Amikor az általános jellegű kollektív biztonsági kísérletek nem vezettek sikerre, mert szójáték nélkül is mindenki előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a kollektív

biztonság felvetése kollektív bizonytalansághoz vezet, a szovjetország osztatlan békeelmélet pedig az osztatlan és általános háborúhoz: mint alternatíva a regionális paktumok gondolata kerül ismét felszínre. Mint fentebb láttuk, ezek sem hozták meg a megoldást és így a világpolitikai helyzet a szervezkedési kísérletek után az átmeneti anarchia állapotába került. Az egész kollektív biztonsági rendszernek, éppúgy, mint a döntőbíráskodás, biztonság, leszerelés hármas jelszavával jellemzett népszövetségi rendszernek sarkpontja, a támadó meghatározásának a szükségessége. Csak akkor lehet erőket egyesíteni a támadó ellen, ha minden kétséget kizáróan és minden álfamot kielégítően meg lehet állapítani, mi a támadás és ki a támadó. Mint láttuk, a genfi Protokollum azt nevezte el támadónak, aki a szerződésileg megállapított fórumok döntése ellenére cselekszik. Minthogy a támadásnak ez a meghatározása nem elégített ki mindenkit és mindenesetre beleütközött az angolok első politikai elhárító védelmi vonalába, az általános kollektív biztonság gondolata léket kapott már ennél az első kísérletnél, hívóinek pedig új, szabatosabb formulát kellett keresniök. Ezt a formulát megtalálták a Leszerelési Konferencia előadójának, Politis úrnak egy, a konferenciához intézett jelentésében, amely magáévá tette az orosz Szovjet-köztársaságtól javasolt meghatározást. Ez öt tényt sorol fel, amelyek mindegyike támadási aktust jelent. Ezek: 1. hadüzenet; 2. egy másik államnak hadsereggel, bár hadüzenetnélküli megtámadása; 3. támadás hadihajókkal vagy repülőgépekkel; 4. a partvidékek és kikötők blokádja; 5. egy másik állam területét előzönlő fegyveres bandáknak adott támogatás, vagy a nekik adott védelem megszüntetésének a megtagadása. Az orosz Szovjet-köztársaságnak és szomszédainak a gazdasági konferencia árnyékában tartott külön konferenciája 1933. július 3-án elfogadta ezt a meghatározást, amelyet azonban a Népszövetség többi államai nem tettek magukévá. Az elfogadó államok a következők: Az orosz Szocialista Szovjet-köztársaságok Szövetsége, Észtország, Lettország, Lengyelország, Románia, Törökország, Afganisztán. Csatlakoztak az 1933. decemberében történt életbelépésig: Finnország, Litvánia, Csehszlovákia.

A kollektív biztonság elmélete igen erős kritikában részesült. Alkalmazható reá Pascal mondása: „Az igazság erő nélkül tehetetlen. Az erő igazság nélkül tirannikus“. Olyan rendszert kell tehát találni, amely az erő és igazság elemeit egyesítse magában.

g) A KÉTOLDALÚ — MEGNEMTÁMADÁSI — SZERZŐDÉSEK RENDSZERE.

A Népszövetség keretén belül propagált kollektív biztonsági rendszerrel az államok közötti közvetlen kiegyenlítés, a közvetlen tárgyalás, a kétoldalú szerződések rendszerét lehet szembeállítani. A nemzeti szocialista Harmadik Birodalom tette ezt a rendszert politikájának alapjává, valószínűleg nem azért, mintha ebben panaceát látott volna, amellyel a számára és Európa számára felmerülő problémákat legkönnyebb megoldani, hanem azért, hogy a volt szövetséges hatalmak által alkotott, vagyis az ő javukra működő kollektív biztonsági rendszer hálójából ki tudjon menekülni. Olyan területen mozgott ezzel a szisztémával a Német-birodalom, ahol minden egyes szomszédjával tárgyalva, legalább is egyenlő erejűnek érezhette magát. Ennek a rendszernek a lényege és politikai jogi alapja a kétoldalú megnemtámadási szerződésekben található. Miben állnak most már ezek a szerződések, és milyen az alkalmazásuk?

A támadás, mint láttuk, olyan régi, olyan meggyökeresedett, mint a szerves élet. A megnemtámadás gondolata pedig civilizációnknak teljesen új terméke. Becsületére válik, hogy igyekszik a támadás természetes impulzusának természetes hatásait korlátozni, legalább is ami a szervezett emberi társadalmak egymásközi viszonyát illeti. Sajnos, ez a magas erkölcsi színvonalon álló irány sokkal fiatalabb és ennek következtében sokkal gyengébb, mint a másik, mélyen a természetben gyökerező hajlam. A nemzetközi civilizált életben az úgynevezett semlegességi szerződések voltak ennek az irányzatnak legelső, jogilag megformulázott kifejezései, amelyeket az úgynevezett garanciális szerződések követtek, s végül, kevéssel a háború után, kifejlődött a megnemtámadási rendszer. A támadás, a váratlan katonai támadás gondolata kísértett az emberek, államférfiak, katonák és jogászok agyában. Különösen amióta a katonai teoretikusok megállapították, hogy a jövő háborújában a siker legfontosabb eleme a váratlan, gyors támadás, nyilvánvalóvá vált, hogy a mai helyzettel ki nem elégített államok gondolkodása ebben az irányban fog fejlődni. így születtek, három különböző forrásból, a megnemtámadási egyezmények.

Az első források a felsorolt népszövetségi bizottságok és közgyűlések munkái voltak, amelyekben a vita a megfelelő jogi formulák körül folyt. A második forrás a locarnói szerződések és a Kellogg-paktum csoportja; mindkét komplexum a megnemtámadásra és a támadás esetén előálló hely-

zetre vonatkozik. Különösen áll ez a locarnói szerződésre, holott a Kellogg-paktum, mint láttuk, csupán platonikus megnemtámadási kijelentéssel egyenlő. A harmadik forrás pedig a Szocialista Szovjet-köztársaságok Szövetségének megnemtámadási szerződési hálózata. Locarno és a Kellogg-rendszer összeomlottak; a Szovjet megnemtámadási politikáját határozottan értékelő stratégiai siker koronázta.

A kezdeményező lépést a Szovjet a moszkvai lengyel követhoz 1928. december 29-én intézett jegyzékével tette meg és ebben a lengyel szomszédnak az akkor még nem ratifikált Kellogg-paktumban foglalt nyilatkozathoz haspflfő megnemtámadási nyilatkozatra tett javaslatot. A külügyi népbiztos ebben a jegyzékben hangsúlyozta, hogy kormánya a megnemtámadási szerződésekben az államok közötti fegyveres konfliktusok kizárását lehetővé tevő komoly tényezőt lát. Ettől a gondolatmenettől vezetve a Törökországgal 1925 decemberében kötött megnemtámadási szerződéssel kezdve, 11 ilyen megegyezést kötött a Szovjetország Köztársaság: nemcsak szomszédaival, hanem kevéssel a Népszövetségbe való belépése előtt Franciaországgal és Olaszországgal is. Kétségtelen és letagadhatatlan, hogy Moszkva ezekkel a szerződésekkel a bekerítés veszedelme ellen küzdött, amelyet, szerinte, a kapitalista hatalmak képviselnek vele szemben. Azonban ennek a szerződési hálózatnak meglepő hatása volt magának a Szovjetnek gondolkodására és lelkiségére. Amíg több mint 15 éven át az egész modern nemzetközi jogi rendszert, de különösen és főképen magát a Népszövetséget az imperialista-kapitalista nagyhatalmaktól a kommunizmus elleni katonai előkészületek álcázására kitalált szervezetnek tekintette és nevezte, addig — csodálatos módon — abban az arányban, ahogy szaporodtak a megnemtámadási szerződései és ezzel biztonságérzete, fokozatosan csökkent a bizalmatlansága és keserősége, hogy — természetesen a Közép-Európában időközben végbement politikai változások következményeként is — mint a Népszövetség legbuzgóbb és legaktívabb tagja végezze nagyvonalú politikai körforgását.

A Szovjetországtól alkalmazott kétoldalú megnemtámadási szerződések formulái egyszerűek és veszélyteleneknek látszanak. Fő cikkelyük kizárólag egy negatív formulát tartalmaz: a szerződő hatalmak tartózkodni fognak minden támadási aktustól vagy erőszakos rendszabálytól, amely a másik szerződő fél területi integritását és sérthetlenségét, vagy politikai függetlenségét veszélyeztethetné.

Mindenesetre eléggé meglepő, hogy alig néhány évvel később a nemzeti szocialista Németország, amikor őt is kezdi befolyásolni a bekerítettés kísértéi, ugyanazokat a tételeket teszi magáévá, amelyeket előbb Szovjet-országnak vallott. Így 1934. szeptember 10-én a brit külügyi államtitkárhoz intézett memorandumban a német kormány kijelenti, hogy szomszédainak már több ízben felajánlott hosszabb tartamú megnevezési szerződéseket, amelyekben az erőszak alkalmazása meg van tiltva. A Német-birodalom, hangsúlyozza a jegyzék, semmi után sem vágyik annyira, mint a béke után. A legnagyobb határozottsággal visszautasítja a minden más állam ellen irányuló támadó szándéknak, vagy az erőszak használatának gondolatát a nemzetek közti érintkezésben.

A mai nemzetközi jogbizonytalanságban természetesen nem lehet megállapítani, milyen hatása lenne a megnevezési szerződéses rendszer általánosításának. Nem lehetetlen, hogy ez, ellentétben a nagyon merev kollektív rendszerrel, alkalmazkodóbb lévén, talán több sikert érhetne el és a feszültségek enyhüléséhez vezethetne. Plauzibilisnak látszik az is, hogy nem volna szabad ezt a rendszert a támadónak, vagy a támadásnak az előbbi fejezetben vázolt meghatározásával megnevezíteni. Ezekről a győztes hatalmak gondolkodásának nem kisebb képviselője, mint Austen Chamberlain mondta, hogy az ilyen túlmerev meghatározás: „csapda az ártatlan, és figyelmeztető tábla a vétkes számára“. Mr. Edén pedig, a Leszerelési Konferencia tanácskozásai alatt a következőképpen foglalta össze az angol feljegyzést: „Valamely támadási eset megállapítása a modern háború mai feltevélei mellett, úgy látszik, még csak elméletben sem lehetséges.“ „Nyilvánvaló tehát, — folytatta az angol delegátus — hogy nem lehet a támadás fogalmának egyszerű meghatározását adni és olyan egyszerű kritériumot sem lehet kiemelni, amely megengedné a támadás pillanatának meghatározását.“ Következtetésként talán annyit megállapíthatunk, hogy ha egyrészt a nemzetközi anarchia helyébe bizonyos mértékig helyreáll a jogtisztélet, akkor a megnevezési szerződések rendszere legalább is relatíve kisebb területen, hasonló fejlődési fokon álló civilizált államok között alkalmas lehet a feszültségek enyhítésére.

h) A NEMZETKÖZI GAZDASÁGI SZERVEZKEDÉS.

A háború után megindult politikai, jogi és katonai szervezkedési kísérletekkel párhuzamosan haladtak a gazdasági regionális, vagy általános

szervezkedésre irányuló kísérletek. Láttuk, hogy az Egyességokmány 23. cikke a Népszövetség feladatává tette a nemzetközi forgalom szabadságának és a nemzetközi kereskedelem méltányos fejlődésének védelmét. A Népszövetség igyekezett tehát a győztesektől a status-quo védelmében reábízott feladatot a gazdasági, kereskedelmi, forgalmi és pénzügyi téren is ellátni.

A Tanács már 1920-ban összehív egy nemzetközi pénzügyi konferenciát, s ez ugyanez év szeptember-októberében Brüsszelben ülésezik. Elméleti megállapításokon kívül azt ajánlja a Tanácsnak, hogy alakítson állandó bizottságokat egy általános gazdasági és pénzügyi konferenciának későbbi összehívására és a Tanácstól rábízandó gazdasági és pénzügyi problémák megvitatására, továbbá javaslatlételre. Ennek a javaslatnak az eredménye a Népszövetség keretében 1921 óta működő pénzügyi és gazdasági szakértő bizottságoknak a megalkotása volt. Ezek különösen az első évtized folyamán valóban hasznos tisztogató, elméleti és gyakorlati munkát végeztek. Különösen az első években nagytekintélyű Pénzügyi Bizottság aktív működése említésreméltó. Az ő nevéhez fűződnek az úgynevezett osztrák és magyar rekonstrukció —, a bolgár és görög menekültügyi — s az Észtország pénzügyeit rendbehozó kölcsönakciók. Mind olyan működés, amelynek a jótékony hatása később feledésbe merült ugyan, de 1922 és 1929 között, a második fázisban pedig az 1929-ben kezdődő gazdasági válság évétől az újabb prosperitás! ciklusig a Népszövetség hasznos, nemzetközi alapon álló támogató és konzultációs munkát végzett.

A Gazdasági Bizottság kevésbé volt szerencsés gyakorlati munkáival, hisz azzal az angol liberálisoktól átvett, elméletileg valószínűleg helytálló felfogásával, hogy a vámvédelem lebontása és a különböző adminisztratív akadályok elhárítása által a nemzetközi kereskedelem normális fejlődését kell támogatni, nem ért el semmi sikert.

A válságok, és az a kívánság, hogy ezeken segítsenek, vagy a segítségre útbaigazítást adjanak, hozták létre a Népszövetség keretében az 1927-es Nemzetközi Gazdasági Konferenciát, amely 1927 májusában ülésezett, 47 népszövetségi tagállam, továbbá az Egyesült Államok, Törökország, Szovjetország és Danzig szakértő képviselőinek jelenlétében. Eredménye nagyszámú egyhangúlag elfogadott határozat volt, de ezeknek végrehajtására a résztvevő államok soha semmit sem tettek.

Egy sorozat speciális témákkal foglalkozó konferencia után — figyelmen kívül hagyva azt, hogy maga a Gazdasági Bizottság és külön összehívott

bizottságok több részletproblémát igyekeztek megoldani — 1933-ban a gazdasági, pénzügyi és valutakrízis tetőpontján Ramsay MacDonald brit miniszterelnök kezdeményezésére 64 állam részvételével összeült a londoni Nemzetközi Gazdasági és Pénzügyi Konferencia. Attól a perctől kezdve, amikor az Amerikai Egyesült Államok elnöke bejelentette, hogy kormánya nem hajlandó a valutastabilizáció kérdését a Konferencia keretében tárgyalni, mert erre az időpontot nem tartja alkalmasnak, az egész összejövetel céltalanná vált. A konferenciát csak azért nem rekesztették be, mert ez a balsikert nyilvánvalóvá tette volna, különösen kezdeményezője, a brit miniszterelnök számára, akinek pozícióját ez a nyilvánosság előtt ugyan palástolt balsiker amúgyis aláásta.

A Népszövetségtől kezdett szervezkedések egy másik csoportja a regionális megegyezések felé haladt és a dunai államok közeledésével, dunai preferenciák rendszerével foglalkozó stresai konferenciával (1932. szeptember) érte el a tetőpontját. Minthogy az akkori válság az agrártermények árának katasztrofális esésével függött össze, a konferencia szerződés-tervezetet dolgozott ki, amelynek célja lett volna a gabona árának revalorizációja. Azonban a nagyhatalmak, különösen a nem közvetlenül érdekelt nagyhatalmak nem voltak hajlandók a rájuk rótt szerepet elvállalni, a stresai értekezlet javaslatai végrehajthatatlanokká váltak. Az agrárválságot pedig a terménykészletek felhasználása, az abesszín háború hatása és az új felfegyverkezés következtében növekvő vásárlási igények szüntették meg. A dunai preferenciák rendszerét egyes államok között részben rövid időtartamra életbe lehetett léptetni: nem lehetetlen, hogyha meg lehetne kerülni a legnagyobb kedvezmény záradékát, — a múlt század gazdasági politikájának ezt a fétisét — akkor talán megtalálható lenne legalább is a regionális szervezkedések útja.

A Népszövetség keretein kívül lefolyt pénzügyi és gazdasági szervezkedési munka egyik csoportja a német jóvátételi probléma megoldásával kapcsolatos. Ezt az utat a Dawes-, a Young-terv, a Hágai Reparációs Konferencia jelzik, mint mérföldkövek. Megoldását pedig a 31-es év nagy krízise hozta, amely Németország felszabadulásának legelső lépését eredményezte: a pénzügyi jármot sikerült a birodalomnak — bár gazdasági és pénzügyi alapjait megrázó válság árán — végleg lerázni. Tudvalevő viszont, hogy Ausztria, Magyarország és Bulgária jóvátételi kötelezettségeit az úgynevezett rekonstrukciós, illetve a bulgár menekültekkel összefüggő tervekkel együtt megszüntették. A német jóvátételi probléma végleg a lausannei kon-

ferencián múlt ki — 1932. július — amelyen a győztes hatalmak igyekeztek a jóvátételek megszüntetéséből az adott helyzetben még megmenthető legnagyobb politikai előnyöket kicsikarni. Ezekhez tartozott Ausztria függetlenségének egy újabb kölcsönrel és az osztrák kormány egy erre vonatkozó újabb kijelentésével való körülbástyázása.

A nemzetközi közlekedési összeköttetések és a tranzitforgalom megszervezésére az első nagyszabású kísérlet — 1920 márciusában — a Barcelonai Konferencia. Ennek eredménye a Népszövetség keretén belül az állandó Nemzetközi Forgalmi és Tranzit Szervezetnek megalakítása, amelynek fő orgánuma egy évenként kétszer összeülő bizottság. Ez a bizottság azóta értékes részletechnikai munkákat végzett, többi közt a nemzetközi vasúti és nemzetközi víz- és hajózási terén.

A gazdasági természetű nemzetközi szervezkedés csupán kezdő lépéseket tett akár a Népszövetségen belül, akár azon kívül: sem általános gyógymódot nem talált, sem nagyszabású államközi organizációt nem alkotott.

A NÉPSZÖVETSÉG REFORMJA ÉS A JÖVŐ KILÁTÁSAI.

A Népszövetség első tíz „boldog éve“ után a harmincas évek elején válságba jutott, s ez a leszerelési konferencia és a gazdasági világerőtellet csődjével, Japán, majd Németország kilépésével és az ethiopiai válsággal és ennek folyományaként Olaszország kilépésével érte el egyelőre a tetőpontját. A „boldog évek“ alatt sokan valóban azt hitték, sikerül a háborút kiküszöbölni a nemzetközi politikából.

Ez időszak boldogságának vagy relatív nyugalmanak két oka volt. Az egyik az emberiség nagy részének békevágya, a háborús lelki megrázkódtatás e gyümölcse, amelyből az az illúzió fakadt, hogy sikerülni fog nemzetközi szervezkedéssel, szerződésekkel és a nemzetközi igazságszolgáltatás segítségével a békét, sőt a status-quot is állandóan fenntartani. A második ok az volt, hogy a győzelem azt a benyomást keltette a vélt győztekben, mintha technikailag teljes lenne. A győzelemre felépített béke tehát, noha kegyetlen volt, jól megalapozottnak is látszott. Ebből eredt az a hit, hogy sikerülni fog ezeket az erőállapotokat fenntartani anélkül, hogy eltolódások állnának be, s így a szövetségesek győzelmét hosszú időre prolongálni és megmerevíteni. Keserű csalódása volt az apostoloknak, hogy éppen egy győztes állam — Japán — hagyta el legelőször ezt az erkölcsi, politikai és jogi alapot. A csalódás még nagyobbá vált, amikor kiderült,

hogy a Népszövetség tehetetlen, ha egy nagyhatalom szegi meg az Egyességokmányt, mert csak úgy szerezhette érvényt elveinek és jogszabályainak, ha a Szövetségen belül maradt nagyhatalmak — esetleg kívül állókkal együtt — vállalnák a Népszövetség határozatainak végrehajtását, ha kell, háború árán is. Erre a nagyhatalmak nem voltak hajlandók, elsősorban Nagy-Britannia nem, amely akkor gazdasági és pénzügyi válságának tetőfokán volt és leszerelését is igen messzemenően vitte keresztül, figyelmen kívül hagyva azt, hogy közvéleménye sem volt hajlandó fegyveres akcióra; legkevésbé egy távol keleti probléma megoldása érdekében.

A leszerelési konferencián viszont kiderült, hogy az állig felfegyverzetek nem hajlandók fegyverkezésüket csökkenteni. Amikor Németország, hite szerint, ezt bebizonyítottak látták, otthagyták mind a konferenciát, mind a Népszövetséget. A genfi intézmény legsúlyosabb megpróbáltatása pedig, mint tudjuk, a szankciók balsikere volt. Ettől a pillanattól kezdődött az a mozgalom, amely a Népszövetség reformjában látja a válság megoldásának módját. A reform célja az lenne, hogy vonzóbbá tegye az intézményt azon államok számára, amelyek soha be nem léptek, mint az Egyesült Államok, vagy amelyek kiléptek, mint Brazília, Japán, Németország és Olaszország. Másik célja pedig az lenne, hogy ezeknek az államoknak a megnyerésével kiépítsék a Népszövetség univerzalitását és hatályosabbá tegyék a Népszövetség tevékenységét.

A Népszövetség szokásai szerint bizottságot küldtek ki annak a megállapítására, vajjon az intézmény fő hibája az Egyességokmány elveinek és jogszabályainak hiányosságaiban található-e, vagy pedig azok meg nem felelő végrehajtásában. A reformkísérletek különösen három irányban indultak meg. Az egyik a paktumot a békeszerződésektől akarja elválasztani és a Szövetséget ezáltal az úgynevezett legyőzött államok részére vonzóbbá tenni. A második azokat a módokat keresi, amelyekkel az univerzalitást biztosítani lehet, azaz elérni azt, hogy a világ minden állama, vagy legalább is minden jelentékeny állama, tagja legyen a Szövetségnek és ezáltal biztosítsa akaratának végrehajtását. A harmadik a szankciós törekvések balsikerei miatt úgy véli, hogy regionális egyezményekkel talán el lehet érni, hogy a közvetlenül érdekelt, földrajzilag egy régióhoz tartozó államok vállalják egymás területének biztosítását és támadás esetére való megsegítését.

Az Egyességokmánynak a békeszerződésektől való elválasztása viszonylag a legegyszerűbb probléma, mert inkább csak technikai és stílári változ-

tatásokat kíván, s ezek kevés és nem döntő fontosságú kivétellel könnyen keresztül is vihetők. Kérdéses csak az marad, vajjon ez az egyszerű technikai változás lenne-e valamilyen hatással — egyéb változás és politikai akadályok kiküszöbölése nélkül — a Népszövetségből kivonult vagy oda sohasem tartozó államok — például Németország vagy az Amerikai Egyesült Államok — állásfoglalására. Az univerzalitás kérdése már sokkal bonyolultabb. Elérhető-e ez az univerzalitás, és ha igen, nem kell-e olyan nagy árat fizetni érte, amely tulajdonképpen illuzóriussá teszi magát az intézményt? Mert hiszen a probléma kevésbé jogi, mint politikai: Németország azért lépett ki, mert nagyhatalmi pozícióját nem látta biztosítva a Népszövetségen belül, sőt szuverénitásának teljes kifejlődését látta akadályozva népszövetségi tagsága által. Csak akkor fog tehát belépni, ha politikai kívánságait könnyebben és gyorsabban tudja kielégíteni népszövetségi tagként, mintha kívül marad e mozgási szabadságát korlátozó intézményen. Vagy pedig akkor fog belépni, ha már ma formulázható összes kívánságai kielégítést nyertek. Körülbelül ugyanez áll Olaszországra is. Ha a Népszövetség elismeri Észak-Kína vagy esetleg egész Kína meghódítását a Japán császárság által, akkor semmi sem áll útjában annak, hogy Japán békét kössön Kínával és visszatérjen a Népszövetségbe, de mi értelme lenne, ilyen áron fenntartani a Népszövetséget? Végül, ami az Egyesült Államokat illeti, ha érdekei azt kívánják, hogy kooperáljon a Népszövetség vezető államaival valamilyen politikai akció keresztülvitelében, akkor hajlandó lesz erre a messzemenő együttműködésre. Ha pedig az érdekei nem egyeznek a Népszövetség, vagy a népszövetségi tagállamok érdekeivel, akkor minden nagyhatalom mindig meg fogja találni a módját annak, hogy az együttműködést megghiúsítsa. Végül a regionális megoldás — mint már fent jeleztük — ellentétben áll a népszövetségi Egyességokmány szellemével és alaptétéleivel. Célja az, hogy kölcsönös segélynyújtási egyezményeket hozzon létre a területi status-quo biztosításával, egy bizonyos földrajzi csoport államai között, a lehetséges támadóval szemben. Minthogy ez valószínűleg csak egy vagy két állam ellen irányulhat, amelyek nyilvánvalóan nem csatlakoznának ehhez az egyezményhez, az ilyen regionális paktumok, amelyeknek legkimagaslóbb példái a kisantant vagy a balkánblokk, nem jelentenek egyebet, mint visszaesést a háború előtti szövetségi rendszerekbe. Pedig a Népszövetség állítólag azért keletkezett, hogy az emberiséget a titkos diplomáciától és a katonai szövetségektől megmentse.

Vájjon egyáltalában lehetséges-e a Népszövetséget fenntartani a világ mai erőhatalmi és politikai állapotában és ha igen, milyen organikus politikai és jogi változásokkal, arra a válságnak mai pontján lehetetlen válaszolni. Kétségtelen, hogy vannak a Népszövetség jogi szervezetében olyan egyensúlyhibák, amelyek idejében történő kiküszöbölése, az intézmény belső igazságosságának emelése, talán vonzóbbá tehetné azt sok állam szemében. Ha sikerült volna azokat a részeket jobban kidolgozni, amelyek a történelmi evolúciót lehetővé teszik és nem a status-quo merev fenntartását szolgálják, ezzel például máris nagy hibát küszöbölhettek volna ki. Azonban kérdés maradt volna még mindig, hogy egy kényszerítő erővel felruházott Szövetség, amelynek tagjai gazdasági és katonai intézkedésekre kötelezik magukat olyan kérdések megoldásánál is, amelyek életérdekeiket nem érintik, képes-e hosszabb ideig az államok nagy többségét, vagy a jelentékenyebb államok összességét hosszabb ideig a maga keretén belül egyesíteni? A legnyugodtabb és leghírtelenebb ítélettel is legalábbis kétségesnek látszik. Ha van még lehetőség a béke megszervezésére, akkor az valószínűleg más utakon és más módszerekkel a Népszövetségen kívül érhető el. A nemzetközi szervezkedés problémája ma távolabb áll a megoldástól, mint 1919 óta bármikor.