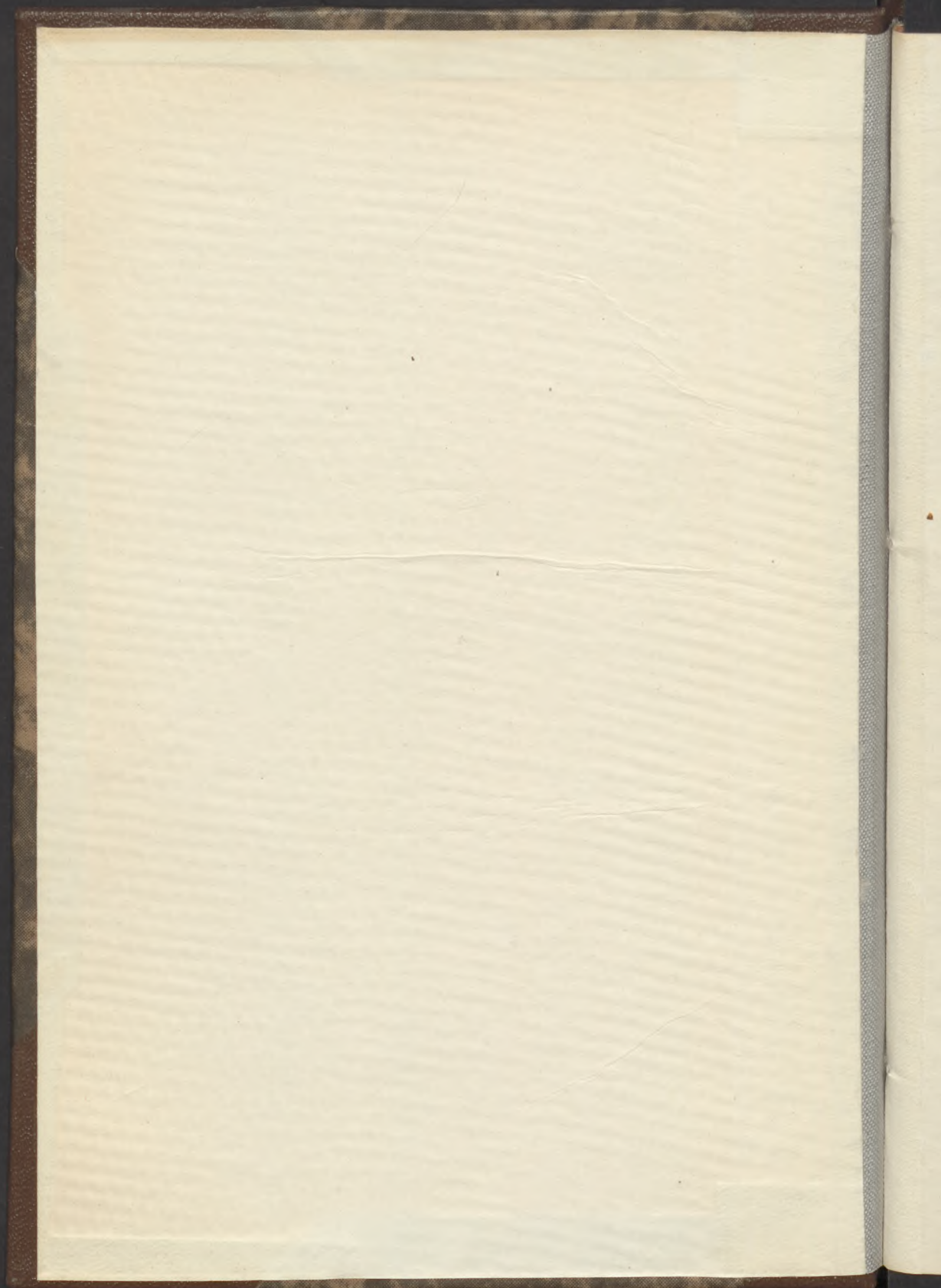
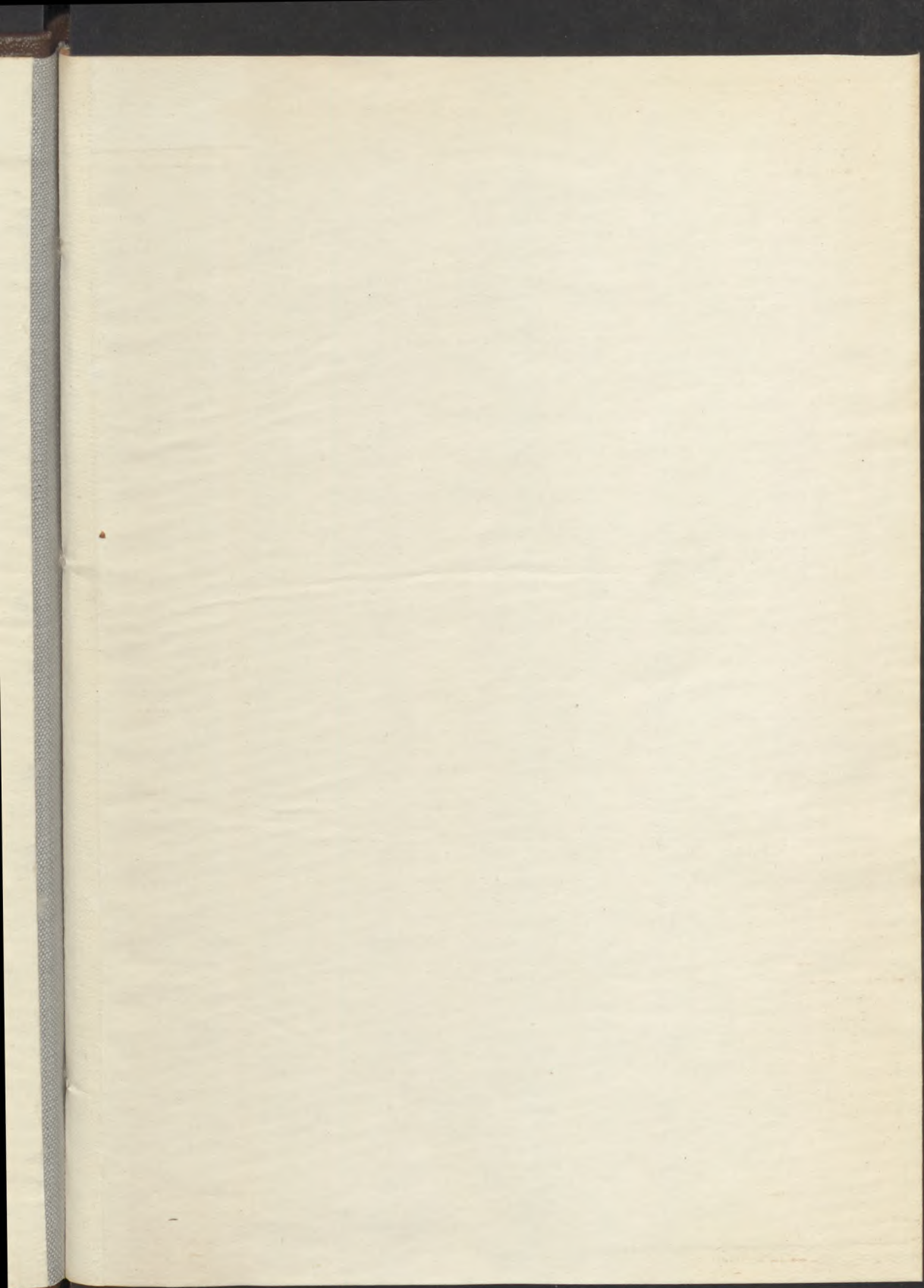
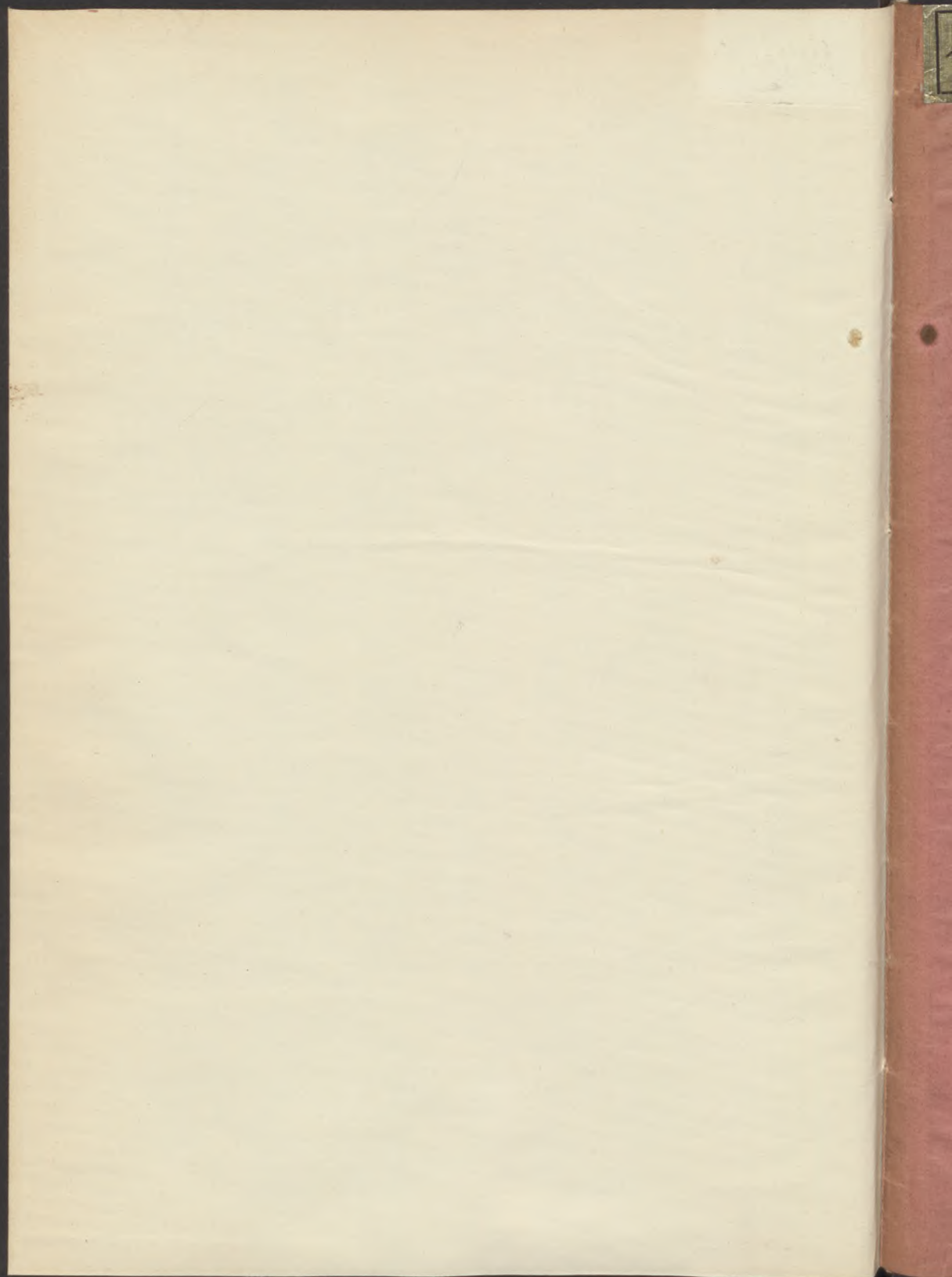


14.948/
38a







14948

MAGYAR JOGI SZEMLE KÖNYVTÁRA

SZERKESZTI: DR. ANGYAL PÁL, EGYETEMI TANÁR.

A NÉPSZÖVETSÉGI ESZME REÁLIS TARTALMA

IRTA

AMBRÓZY GYULA DR

KABINETIRODAI TANÁCSOS



BUDAPEST, 1925.



MAGYAR JOGI SZEMLE KÖNYVTÁRA

SZERKESZTI: DR. ANGYAL PÁL, EGYETEMI TANÁR.

A NÉPSZÖVETSÉGI ESZME REÁLIS TARTALMA

IRTA

AMBRÓZY GYULA DR

KABINETIRODAI TANÁCSOS



SPB 7

BUDAPEST, 1925.

~~Yv. 11~~
~~691 ma~~



14.948/38a



M. H. MUZEUM KÖNYVTÁRA
I. Nyomt. Nőmdeknapló
1925 év. 392 sz.



A népszövetségi eszme reális tartalma.

Irta: *Ambrózy Gyula* dr., kabinetirodai tanácsos.

A világháború nemcsak a tömegek és pusztító technikai vívmányok öldöklő harca volt s nemcsak emberéletben és anyagi javakban okozott mérhetetlen károkat, hanem kulturális és erkölcsi javakat is megrongált és megsemmisített. A pusztítás nem kímélte a jogot sem, az etikai javak egyik legértékesebbikét. A küzdelem hevében a küzdők ökle sokszor nemcsak egymásra sujtott, hanem a jogra is csapásokat mért.

Az a körülmény, hogy a nemzetközi jogrend nemcsak nem volt alkalmas a háború megakadályozására, hanem még a háború nemzetközi joga is sok sérelmet szenvedett, nemcsak a széles néprétegek körében, hanem a jog művelői között is megingatta a hitet a nemzetközi jogban. Divattá vált a nemzetközi jogról a rideg tagadás, vagy a lenéző guny hangján beszélni, a nemzetközi jogot értéktelen elméleti konstrukciónak tekinteni, amely minden reális életerő hiján van. Akkoriban egy nemzetközi jogi munkámban („A nemzetközi szerződések jogi kötelező ereje“, a Magyar Jogélet Könyvtára 22. szám) foglalkozva a nemzetközi jog fogalmával, rámutattam a nemzetközi jog jogi természetére, e jogrend fennállására és életeréjére, hangsúlyozva, hogy a háború után a nemzetközi jognak erőteljes renaissance-a előtt fogunk állni.

És valóban a világháború után a nagy küzdelmekben kifáradt emberiség ismét reménykedve tekintett a háború alatt annyira ócsárolt nemzetközi jog felé s e jog uralmától várta a békés fejlődés biztosítását és az igazságosság érvényesülését. A nemzetközi jognak ez a renaissance-a egyszerre olyan erőre kapott, hogy viszont divattá vált mindent a nemzetközi jogtól várni. És ma is mindenütt találkozunk az igazságosabb világrendre, e rend békés megvalósulásának profétáival.

Az igazságos világbéke utáni vágyakozás a végkimerülésig nyújtott világháború borzalmainak és szenvedéseinek természetes visszahatása, e vágyak realizálásának reménye pedig a népszövetségi eszme előtérbe kerülésével függ össze.

A történelem folyamán előfordul időnként, hogy valamely eszme, valamely gondolat, amely addig csak a tudósok poros

könyvtárszobáiban élt, egyszerre kilép a társadalom, az élet, a tömegek körébe s egy érzelem, vagy sokszor csak egy vágyódás szárnyán jelszóvá válik. Jelszóvá, amelytől hívei valami tökéletes eredményt, valami univerzális orvoslást, minden jót várnak s amelyre ellenzői bizalmatlanul, vagy megvetőleg tekintenek. S valóban a jelszavakká vált gondolatok sokszor elvesztik reális tartalmukat, a tömegek azt nem értik meg, vagy félreértik s könnyen akadnak, akik a jelszót politikai hatalmi vágyak, hatalmi törekvések kendőzésére használják fel. Jókai Mór írja egyik regényében egy orosz forradalomról, hogy amidőn a lázadó katonák a „konstitúciót” éljenezték, arra a kérdésre, vajjon tudják-e, hogy az micsoda, mosolyogva válaszolták: „hogyne, az új cárnő.” A jelszóvá vált Népszövetségnél viszont jó lesz talán megvizsgálnunk, hogy vajjon ez csakugyan az az új Cézár, az az „új cárnő”, aki az igazságos világrendet, a világbékét fogja tudni biztosítani, vagy pedig ebben a vonatkozásban csupán elgondolás, csupán papiros-„konstitúció.”

Ma már köztudomásu, hogy a Népszövetség eszméje régi multra tekinthet vissza. Világuralmi gondolatok régi tervezgetése, hogy az államok egységes hatalmi szervezetbe tömörítenek és viszont álmódzó tudósok régi ábrándja a világbékének biztosítása a népek egymással szövetkező közös szervezkedése útján. A népszövetségi eszmének ezt az utóbbi alakját hozta előtérbe a gigászi erőfeszítéseket kívánó, a végsőkig huzódó háború s a pusztítás, a nyomor és a szenvedés nyomán támadt békevágy.

A népszövetségi egyezmény tényleg ebből a gondolatból indult ki. Az egyezmény bevezetése akként szól, hogy a magas szerződő feleket a népszövetségi egyezség-okmány megállapításánál az a cél vezette, hogy a nemzetek együttműködését előmozdítsák s a nemzetközi békét és biztonságot megvalósítsák, még pedig azzal, hogy bizonyos kötelezettséget vállalnak a háború elkerülésére, hogy nyílt, igazságos és becsületes nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn, hogy a nemzetközi jog szabályait ezentul a kormányok kölesönös magatartásának valóságos zsinórmértékéül határozottan elismerik és hogy a szervezett népeknek egymás közötti érintkezésében az igazság uralmát és mindennemű szerződéses kötelezettségek lelkiismeretes tiszteletbentartását biztosítják. Maga a szabályzat pedig elvileg nem valamely egységes hatalmi alakulatból, hanem szervezett közösségből indul ki.

Vagyis a cél az igazság érvényesítése, a jogrend uralmának s a világbékének biztosítása és pedig nem hatalom, uralom, hanem szervezett közösség útján.

De az államok életében, amelynek okmányait a diplomácia műhelyében szokták készíteni, a nagy szavakban soha sincs hiány és a demokrácia fogalmával talán sehol sem követ-

tek el több visszaélést, mint épen a nemzetközi politikában. Nem szabad tehát ítéletünket a bevezető szakasz fülbemászó csengésére építenünk, hanem ennek dacára szembe kell néznünk azzal a kérdéssel, vajjon a Nemzetek Szövetsége csakugyan az igazságos világrend demokratikus szerve, csakugyan a világbéke areopágja-e, vagy pedig a Szent Szövetségnek egy kései utóda, amelynek feladata az erőszak békéje által elért eredmények intézményes biztosítása.

Ma már köztudomású, hogy a Nemzetek Szövetsége jelenlegi alakjában nem felel meg azoknak a várakozásoknak, melyeket azok fűztek hozzá, akik a Nemzetek Szövetségétől a világareopag jellegét várják. Ebben a vonatkozásban csak egészen röviden kívánok rámutatni néhány, ma már általánosan ismert pregnáns körülményre. A mai Népszövetség nem az összes nemzeteknek egyenjogu és szabad csatlakozáson felépülő szervezete. — Tényleg nem az, mert hiányzik belőle a világnak ma legalábbbb is gazdaságilag legerősebb, legjelentékenyebb nagyhatalma, az Északamerikai Egyesült Államok, hiányzik belőle Oroszország, amely mai alakjában a világbéke állandó veszélyeztetője, a non-putare-mek bölcsője és végül, last not least, a legnagyobb legyőzött hatalom, Németország. — Helyesen mondotta Mac Donald a Nemzetek Szövetségének legutóbbi genfi közgyűlésén, hogy a Nemzetek Szövetsége nem fogja a világnak a biztonság érzését adni tudni, ha nem egyetemes — és célozva Németországra — „ha itt van közöttünk egy üres szék, mint fenyegetés“ (la menace d'un siège vide).

Azonban a Nemzetek Szövetsége mai alakjában jogilag sem az összes államok szabad csatlakozásán épül fel, mert az egyezségokmány szerint, az annak mellékletében fel nem sorolt államok — s ebbe a kategóriába tartoznak az összes legyőzött államok — csatlakozása ahhoz a megalázó feltételhez van kötve, hogy a Közgyűlés kétharmad szótöbbséggel hozott határozattal vegye be őket a szövetségbe. — Nem az összes nemzetek egyenjogu közössége, mert az említett kategóriába tartozó államoknál a belépés feltétele, hogy elfogadják azokat a szabályokat, amelyeket hadi erejükre és hadi felszerelésükre nézve a szövetség jónak lát megállapítani. míg a többi, elsősorban a győztes államok fegyverkezésének korlátozására csak igen problematikus értékű tervezeteket tartalmaz a 8. cikk. Emellett a Nemzetek Szövetsége már azért sem a nemzetek egyenjogu közössége, mert az összes tag-államokat magába foglaló Közgyűlés nem áll a kevés állam — és köztük mindenesetre a nagyhatalmak — képviselőiből alkotott Tanács felett, hanem a Közgyűlés és Tanács hatásköre congruens, nyilván azzal a céllal, hogy a Tanács működése legyen az érdemleges tevékenység, míg a Közgyűlés működése inkább formális ünnepélyességgé váljék. Holott ebben a vonatkozásban a nemzetek egyen-

jogusága csak akkor volna biztosítva, ha egy administratív végrehajtó tanács felett állana a minden állam képviselőit magába foglaló közgyűlés, mint elhatározó szerv.

Az így megkonstuált Nemzetek Szövetsége számára az egyezségokmány lényegileg hatalmi jellegű kontemplál, amennyiben szabályozza az egyezmény megsértése által békeszegő állammal szemben a Nemzetek Szövetsége részéről alkalmazható gazdasági és pénzügyi megtorló intézkedéseket, sőt a Szövetség tagjai által kiállítandó fegyveres erőről is rendelkezik. — Vagyis a Népszövetség hatóság, — azonban távolról sem az igazságos világrendnek, az igazságos világbékének a hatósága, hanem a világháború után kötött, a legyőzötteket lenyűgöző, egyoldalú, igazságtalan békeszerződéseknek, a diktált békéknek, a békeszerződések által létesített konkrét tényleges állapotnak hatósága, amint az a legpregnansabban az egyezségokmány híres 10. cikkében jut kifejezésre, melynek értelmében a tagok kölcsönösen kötelezik magukat arra, hogy a Szövetség valamennyi tagjának területi épségét (vagyis a békeszerződések alapján szerzett birtokállományt) tiszteletben tartják és minden külső támadással szemben megóvják s ily támadás, vagy fenyegetés esetében a Tanács írja elő a megállapított kötelezettség teljesítésének módját.

A népszövetségi egyezségokmány közelebbi vizsgálata mellett tehát a Nemzetek Szövetsége az erőszak békéjének, az egyoldalú békeszerződések által teremtetett békének, de végre mégis csak a béke fenntartásának hatósága lenne. Ha azonban visszatekintünk eddigi működésére, azt kell megállapítanunk, hogy a Nemzetek Szövetsége, mint békehatóság egyáltalában nem működött, komoly esetekben hatalmi jellege nem érvényesült. A Nemzetek Szövetsége erős tud lenni a gyengével szemben, de nem mutat erőt az erővel szemben. A Nemzetek Szövetsége működésében elasztikus, óvatos, csak ott érvényesül, ahol hatalmi szó, együttes megtorlás igénybevétele nélkül ezt lehetőnek véli. Amidőn azonban a békét erő kifejtésre képes hatalmi tényező veszélyezteteti, ott nem állapítja meg hatáskörét, vagy tétovázik. Nem avatkozott be a Nemzetek Szövetsége a görög-török háborúba, noha ez a békét eléggé veszélyeztetette. Nem védte meg Georgiát a bolsevik Oroszország támadásával szemben. A népszövetségi egyezmény mesterkéltén megszorító értelmezése mögé menekült akkor, amidőn IV. Károly király visszatérése alkalmával a szomszédos államok Magyarországot megtámadással fenyegették s a Nemzetek Szövetségének beavatkozása elmaradt. Ugyanez volt a helyzet Anglia és Egyiptom konfliktusa esetében. Halogató eljárást követett erőteljes, gyors beavatkozás helyett — ami a békehatóságnak kötelessége lett volna — a görög-olasz összeütközés esetében, amidőn Olaszország Korfu szigetét szállotta meg. Nem mutat erélyt még a

békeszerződések által alkotott nemzetközi jogrend megvédésében sem olyankor, ha hatalmi tényezőkkel áll szemben, amire a kisebbségi védelem kérdésének kezelése szolgáltatja a legszembetűnőbb bizonyítékot.

Távol áll tőlem, hogy ezzel a Nemzetek Szövetségének működését lebecsülni kívánám. Csupán azt kell megállapítanom, hogy mint az igazságos világrend, az igazságos világ-béke, vagy akárcsak mint az egyoldaluan létesített béke s az abban foglalt jogszabályok hatósága, nem állja meg a helyét. Nem hatalmi téren, más vonatkozásokban, a nemzetközi élet terén fejt ki kétségtelenül értékes tevékenységet, amelyek közül a legszámottevőbb: politikai téren véleményező és közvetítő tevékenysége bizonyos közös érdekű nemzetközi kérdések megoldásánál, amint az az osztrák és a magyar kölcsön esetében is történt; nemzetközi jogi téren pedig a szerződésekkel már eddig is szabályozott bizonyos nemzetközi viszonylatok jogi vonatkozásainak mélyítése, tökéletesítése és központosítása. Ezen túlmenő areopág-szerű szerepe azonban nem érvényesül, ez a feladata csak elgondolás, csak kísérlet maradt, vagyis működése itt nem felel meg a tervbevett koncepciónak. Érzik ezt már optimista hivei is, — így a Nemzetek Szövetségének legutóbbi genfi közgyűlésén Mac Donald mondotta a következőket: „Az én országomban kijelentették, hogy a legutóbbi háboru lesz az a háboru, amely véget vet az összes háboruknak. Sajnos az emberi szem csak kevés alapot lát arra, hogy ez a remény és ez a kötelezettség be fog teljesedni“ — és az ausztráliai Matthew Charlton kijelentette, hogy: „a Nemzetek Szövetsége létének kezdetén a fegyverkezés csökkentése és a béke voltak azok a főkérdések, amelyek a közvéleményt foglalkoztatták. Kérdeznünk kell tehát, hogy minő sikert értünk el ezen a téren. Valóban, Európa ma egy sokkal kiterjedtebb fegyveres tábor, mint volt 1913-ban, legalább egy millióval több ember áll fegyverben, dacára annak a ténynek, hogy a versaillesi szerződés gondoskodott néhány ország fegyverkezésének csökkentéséről... Mindez a közvéleményt az elé a kérdés elé állítja, vajjon a népszövetség el tudja-e érni célját?“

Igy állván a helyzet, az agályok tömkelege merül fel. Vajjon, hogy állunk a nemzetközi joggal, amely szabályoz egy intézményt anélkül, hogy az ebben a formában érvényesülni tudna. Mit ér az új, a tökéletesebb nemzetközi jog, ha épen akkor nem érezteti erejét, amidőn arra a legnagyobb szükség lenne? Jogszabály-e az, ami nem életképes, ami nem tud keresztülhatolni az élet, a gyakorlat világában, avagy csak jogi alakba öltöztetett kábítószer a tömegek részére, amely illúziókat ad, mámorba ringat, mialatt azok, akik józanok maradnak, tovább folytatják egyoldalú hatalmi játékaikat. A jogász szemében ez aggályok legfontosabbika, a kérdések lényege, hogy

hogyan állunk a Nemzetek Szövetségére vonatkozó s az életben tényleg nem érvényesülő szabályok jogi mivoltának kérdésével?

Kétségtelen, hogy nem jog minden, ami jogszabályok alakjában jelentkezik. Hiába írta meg egy Bluntschli nemzetközi jogi művét §-okba öntött codex alakjában, azért még sem lett az a nemzetközi jog törvénykönyve. Általában azt szokás mondani, hogy ahhoz, hogy valamely jogszabály alakjában jelentkező szövegből jog legyen, a jogalkotó tényezők akaratkijelentésére van szükség. A jogot tehát úgy képzelik, hogy az a jogalkotó tényezők kijelentett akarata.

Ez azonban nem lehet a jog fogalmi elhatárolása s a fogalmi eltolódás arra vezethető vissza, hogy ami az államban törvény, annak jogszabály mivoltát, jogszabály gyanánt való érvényesülését az állam tekintélyével és erejével rendszerint biztosítja. A valóságban azonban a jogalkotó tényező akarata csak a jog keletkezési módja, nem pedig a jog fogalmának meghatározása. A jog fogalmilag nem akarat, hanem szabály, csupán létének alapja az akarat. Nevezetesen a joghoz, a jog fennállásához kettős akaratra van szükség. Jogkeletkeztető akaratra, vagyis a jogalkotó tényezők (formálisan vagy szokásjognál formátlanul megnyilvánuló) akaratára; érvényesülésénél pedig a jogalanyok akaratára, a jogszabály követésére irányuló akaratra, legyen ennek az akaratnak indoka akár etikai, vagyis a jogérzet, a jogi meggyőződés, akár hatalmi jellegű, vagyis a jogszabályt biztosítani hivatott szervezet, tényező hatalmától való félelem.

Fentebb idézett s a nemzetközi jog jogi természetével foglalkozó munkámban a jog ama fogalmából indultam ki, hogy a jog a társadalomban, illetőleg annak bizonyos részében a rend fenntartását célzó oly szabályok összessége, amelyek feltétlenül kötelező szabályok gyanánt tényleg érvényesülnek. Vagyis ahhoz, hogy valami jogszabály legyen, szükséges, hogy az mint olyan szabály jelentkezzék, amely magának feltétlenül kötelező erőt követel és hogy ez a szabály mint ilyen kötelező szabály, tényleg érvényesüljön is. A jogszabálynak az a tulajdonsága, hogy mint feltétlenül kötelező szabály akarjon érvényesülni, abszolút. Ez „der Anspruch der Unverletzbarkeit“, amint Stammler mondja. Ezzel szemben a tényleges érvényesülést, az érvényesülés tényét természetesen nem kell abszolút értelemben venni, ez nem zárja ki a jogsértések előfordulását. „Das Recht kann gebrochen werden, aber es will es nicht“ mondja találóan ugyancsak Stammler. Csak az szükséges, hogy a jogsértések ne legyenek gyakoriak, tulnyomóak. Amint Bergbohm mondja: senkinek se jut eszébe az ölés eltiltásától a jogszabály természetét elvitatni azért, mert gyilkosságok fordulnak elő s a magánjogot illuzóriusnak tartani azért, mert

egyesek adósságaikat nem fizetik meg. A tényleges érvényesülés hiányáról csak akkor lehet szó ha a jogellenes cselekvés a jogszabály mellőzése, figyelmen kívül hagyása lesz a szokásos. Ekkor azonban a szabály, bár az formailag mint a jogalkotó tényezők kijelentett akarata szerepel is, nem lesz élő, nem lesz valóságos jog, nem lesz igazi értelemben vett jogszabály.

Ha már most a jog fogalmának eme megvilágításánál vizsgáljuk a népszövetségi egyezségokmányt, akkor azt kell mondanunk, hogy annak éppen az a része, amely a Nemzetek Szövetségét hatalmi eszközökkel felruházott békebiztosító szervnek, világ-areopágnak kívánja meghatározni, a felmerült, békét veszélyeztető esetekben nem érvényesült, vagyis e szabályok tekintetében hiányzik a tényleges érvényesülés kelléke. Az egyezségokmány ebben a részében nem élő, nem valóságos jog, nem igazi jogszabály, hanem csak — visszatérve a hasonlatra — papíros konstitúció.

Am sokakban él a remény, hogy ez a zsenge, ez a most életrehívott, még gyermekkorát élő, még forrásban levő intézmény, a Nemzetek Szövetsége, egyszer az idők folyamán fejlődésnek indul, megerősödik s kialakul majd azzá az ideális Népszövetséggé, amelynek képe élt az álmodozó tudósok könyveiben. Ez a Népszövetség, ha még olyan tökéletlen és még olyan kezdetleges is, mégis csak az a mag, amelyből majd lassan kifejlődik az örök béke fája. Egyszer majd kibontakozik ebből a Népszövetségből az ideális világ-areopág, az ideális Népszövetség meszeszerűen szép pillangója. Csak idő kell hozzá, talán hosszú idő, mondják az optimisták. Mac Donald szerint is: „azt mondják, hogy az Isten műve lassan készül el, — de az ember műve még lassabb“ s ugyanakkor Herriot is rámutatott arra, hogy: „az út még hosszú.“ Szembe kell néznünk tehát azzal a kérdéssel, vajjon ábránd ez csak, vagy lehetőség, vajjon üres tervezgetés-e, vagy megvannak-e az ily fejlődésnek reális feltételei.

A látszat az, hogy végre megtörtént az első lépés a fejlődés felé, amidőn a Nemzetek Szövetségének legutóbbi genfi közgyűlése elfogadott egy jegyzőkönyvet, amelynek hangos hozsánákat zengedeznek a világbéke álmodozói.

A genfi jegyzőkönyv határozottan azt az irányt kívánja szolgálni, hogy a Nemzetek Szövetsége a jövőben betölthesse békebiztosító szerepét. Maga a jegyzőkönyv két bizottság munkájának az eredménye, amelyek egyike a kötelező arbitrage angol részről sugalmazott és pártolt eszméjének megvalósítását célozta, míg a másik bizottság a biztonság francia gondolatának égisze alatt állott s a szankciókra vonatkozó részt dolgozta ki.

A jegyzőkönyvnek lényege hármas gondolaton épül fel. Első sorban megvalósítani kívánja az államok között a jogi kérdések tekintetében felmerülő vitás esetekre vonatkozóan a hágai

nemzetközi bíróság ítélkezésének kötelező voltát. Nevezetesen a jegyzőkönyvet elfogadó államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a birói döntésre alkalmas és a nemzetközi bíróság szabályzatának 36. cikke második bekezdésében felsorolt esetekben (kivéve bizonyos fenntartások lehetőségét) minden külön egyezmény nélkül feltétlenül kötelezőnek ismerik el a nemzetközi bíróság ítélkezését.

Abban az esetben, ha a jegyzőkönyvet aláíró államok között olyan vitás eset merül fel, amely nem tartozik az említett alapon a nemzetközi bíróság hatáskörébe, az ügyet — úgy mint eddig is az egyezségokmány értelmében — a Tanács elé kell terjeszteni. A Tanács megkísérli a közvetítést, azonban ha ez nem vezet eredményre, a Tanács felhívja a feleket, hogy a vitás ügyet bírósági, vagy arbitrarius, döntőbirói döntés elé vigyék. Ha a felek között ily irányban nem jött létre megegyezés, már az egyik fél kérelmére is meg kell alakítani a döntőbíróságot (Comité d'arbitres); ha egyik fél sem kéri az arbitrage-t, a Tanács újból megvizsgálja az ügyet és ha (az érdekelt felek képviselőinek szavazatától eltekintve) egyhangu véleményben tud megállapodni, akkor ez a felekre kötelező éppen úgy, mint a döntőbíróság döntése. Ha azonban a Tanács nem tud egyhangu megállapodásra jutni, akkor a Tanács a vitás ügyet saját elhatározásából arbitrage, döntőbíróság elé terjeszti. Ha a felek a döntőbírák száma, személye, hatásköre, vagy az eljárás módzatai tekintetében nem tudnak megegyezni, mindezeket a kérdéseket a Tanács szabályozza és a döntőbírákat és elnököket — a felek meghallgatása után — ama személyek közül választja, akik állampolgárságuk, jellemük és tapasztalataik alapján a legnagyobb biztosítékát nyújtják a hozzáértésnek és a pártatlanságnak. E vonatkozásban még csak azt jegyzem meg, hogy a jegyzőkönyv fenntartja az egyezségokmány 15. cikkének 9. bekezdését, melynek értelmében a Tanács minden vitás esetet a Közgyűlés elé terjeszthet, sőt a felek bármelyikének kívánására a vitás esetet a Közgyűlés elé kell terjeszteni. Ilyen esetben a Közgyűlés olyan jelentésének, amelyet a Tanácsban képviselt szövetségi tagok jóváhagyásával és a szövetség többi tagjai többségének hozzájárulásával hozott, ugyanaz a hatálya van, mint a Tanács egyhangulag megállapított jelentésének.

Végül a harmadik láncszem a jegyzőkönyv rendszerében a szankciók kérdése. A jegyzőkönyvnek a szankciók tekintetében az az alapgon dolata, hogy megállapítja a támadó fogalmát és kimondja, hogy támadás esetében a Tanács felhívja a jegyzőkönyv signatarius hatalmait, hogy a támadóval szemben kése delem nélkül alkalmazzák a szankciókat. A támadó fél az az állam, amely az egyezségokmányban vagy a jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségeknek megsértésével a döntést háboru útján keresi. Az államok kötelezik magukat, hogy ha

köztük vitás eset merül fel, sem a kérdésnek békés döntés elé bocsátása előtt, sem az erre irányuló eljárás alatt nem fegyverkeznek a fegyverkezés korlátozásakor rájuk nézve megállapítandó mértéken túl és nem mozgósítanak. Általában kötelezik magukat az államok arra is, hogy tartózkodnak minden olyan cselekménytől, amely egy más államnak támadással való fenyegetését jelentené. Ha valamely állam azt találja, hogy egy másik állam a köztük felmerült vitás eset után fegyverkezik, vagy mozgósít, vagy azt tapasztalja, hogy egy másik állam háborus készülődéseket tesz, a Tanácshoz fordulhat panasszal. A Tanács az ily panaszt megvizsgálja, amennyiben szükségét látja az érdekelt államokban, vagyis a helyszínen is vizsgálatot tarthat és ha a panaszt alaposnak találja, felhívja az illető államot a panaszolt sérelem megszüntetésére s amennyiben ez a felhívás nem vezetne eredményre, megteszi a szükséges intézkedéseket a világbékét fenyegető helyzet megszüntetésére. A Tanács ily határozatait kétharmad szótöbbséggel hozza. A Tanács a felek megegyezése esetében ennek alapján semleges zónákat is állapíthat meg. Ha mégis ellenségeskedések kitörésére kerül sor, annak megállapítása, hogy ki volt a támadó fél, a Tanács feladata, azonban a jegyzőkönyv bizonyos vélelmeket állít fel, amelyekről a Tanács csak egyhangú határozattal térhet el. Vélelmeztetik támadónak az az állam, amely nem veti magát alá a kötelező békés eljárásnak, vagy az ott bekövetkezett döntéshez nem alkalmazkodik, amely a Tanács által az eljárás folyamán a fegyverkezés, vagy a mozgósítás megszüntetése tekintetében megállapított ideiglenes rendelkezéseket megsérti. Ha a Tanács az adott viszonyok között nem tudná a legrövidebb idő alatt megállapítani, hogy melyik a támadó fél, köteles a hadviselő felek részére fegyverszünetet írni elő, amelynek feltételeit kétharmad szótöbbséggel állapítja meg és amelynek betartására felügyel; az a hadviselő fél, amely nem fogadja el ezt a fegyverszünetet, vagy azt megsérti, támadó félnek fog tekintetni.

A szankciók, amelyek a Tanács vonatkozó felhívása után nyerhetnek alkalmazást, — épp úgy, mint az egyezségokmány értelmében — kétfélék: nevezetesen gazdaságiak és katonaiak. A gazdasági szankciók az egyezségokmánnyal megegyezően abban állanak, hogy a jegyzőkönyv signatarius államai megszüntetnek a támadó állammal minden kereskedelmi és pénzügyi összeköttetést és betiltanak polgáraik és a támadó állam polgárai (illetve az egyezségokmány 16. cikkének még életbe nem lépett helyesbített szövege szerint a területükön lakó személyek és a támadó állam területén lakó személyek) közt minden pénzügyi, kereskedelmi és személyes érintkezést. E gazdasági szankciók alkalmazásának tervét a Tanács dolgozza ki a signatarius államok részére. A katonai szankciók alkalmazása

az együttes fegyveres fellépésben áll, erre nézve azonban a Tanácsnak csupán az a hatásköre van, hogy tudomásul vegye az államok vonatkozó köteleesség vállalásait, egyébként pedig az egyes államok hatáskörébe tartozik az, hogy amint a Tanács kibocsátotta a szankciók alkalmazására irányuló felhívást, a közöttük előzőleg létrejött egyezmények értelmében a megtámadott állam segítségére siessenek. A katonai szankciók alkalmazásának költségeit és az okozott károk megtérítésének terhét a támadó államnak kell viselnie az ő képességeinek legvégső határáig, de semmiesetre sem lehet a szankciók alkalmazásának következményeként a támadó állam függetlenségét vagy területi épségét érinteni.

Mielőtt a jegyzőkönyv rendszerének kritikájával foglalkoznánk, két körülményt óhajtok kiemelni. A jegyzőkönyvnek bizonyos ideiglenességi jelleget kölcsönöz az, hogy első cikkében a szerződő államok arra vállalnak kötelezettséget, hogy mindent megtesznek az egyezségokmányoknak a jegyzőkönyv rendelkezései értelmében leendő átalakítása iránt. A másik momentum, amire utalni kívánok — és ez sokkal fontosabb — a jegyzőkönyv hatályba lépésének kérdése. Nevezetesen a jegyzőkönyv csak akkor lép hatályba, ha azt a Tanácsban állandóan képviselt államok (vagyis a nagyhatalmak) többsége és még legalább 10 más tag megerősíti és ha a fegyverkezések korlátozásának tervét az e célra egyelőre 1925. június 15-re tervbe vett konferencia elfogadja. A jegyzőkönyv hatályát veszti, ha az említett konferencia által előre megállapított határidőn belül ez a terv nem foganatosíttatik, amit a Tanács állapít meg.

Érdeme a jegyzőkönyvnek elsősorban az, hogy jogi természetű viták esetére kötelezővé kívánja tenni a nemzetközi bíróság ítélkezését, ami kétségtől nagyjelentőségű eseménye lenne a nemzetek életének. Lényeges eredménye a jegyzőkönyvnek a benne megnyilvánuló komoly törekvés is a támadó fogalmának lehető szabatos meghatározására.

Ha azonban a jegyzőkönyv rendszerének a gerincét, vagyis a kötelező arbitrage-t és a szankciókat nézzük, úgy elsősorban azt kell kiemelni, hogy abba a dícsírnuszba, amelyet a genfi közgyűlésen róla zengettek, már ott belevegyültek olyan akkordok is, amelyből kicsendült a bizalmatlanság, a kétkedés diszharmonikus hangja. „Óvakodni kell a tulzott optimizmustól“, mondotta a belga Hymans. „A jegyzőkönyv tullépi a civilizáció jelen fejlődése által megszabott határokat, amidőn a tapasztaláshoz fordulás nélkül egy jogi épületet emel“, jelentette ki az olasz Scialoja. „Nehéz lenne ma megmondani sikerült-e azt a tökéletes és teljes rendszert megvalósítani, amelyet kellett volna“, mondta a görög Politis, a jegyzőkönyv bizottsági előadója. „Ez a rendszer nem fogja talán egyszer s mindenkorra elfávoítani a háborukat, mert még soká meg fognak maradni

a jog körén kívül az általános háborúk okai“, nyilatkoztatta ki ugyanő és: „Kérdés, vajjon ez a rendszer tulé-e egy erős krízist“, ezek voltak Hymans szavai.

A világbéke biztosítása nem jogszolgáltatási feladat, nem bírói funkció. A bíró, amidőn valamely vitás ügyet eldönt, jogszabályt alkalmaz, működése tehát jogot feltételez. A nemzetközi jog azonban az államok, a nemzetek életének csak aránylag kis részét szabályozza érdemlegesen. A nemzetek életének legnagyobb kérdéseit a népek, a nemzetek keletkezésének és fejlődésének nagy problémáit a nemzetközi jog tartalmilag sohasem szabályozta. A nemzetközi jog megadja elvileg minden államnak a jogalanyiságot, de nem foglalkozik az államiságra való igényvel, nem szabályozza, hogy egy nép, egy nemzet mikor rendelkezik azzal az erkölcsi, kulturális és materiális erővel, amely neki megadja az államok társaságában a létjogosultságot és nem szabályozza a nemzetközi jog azt sem, hogy valamely nép térhódítását vajjon indokolja-e erkölcsi, kulturális, gazdasági fejlődése, vajjon valamely nemzet léte, erősödése terjeszkedése értéket, haladást jelent-e az emberiség jóléte és kulturális fejlődése szempontjából.

Már pedig a nemzetek, az államok között a viták nemcsak, sőt nem is elsősorban jogi kérdések, jogi nézeteltérések következtében támadnak, hanem az ellentétek legerősebbjei éppen a jogilag nem szabályozott, sőt nem is szabályozható érdekeknek összeütközése folytán állanak elő. Ilyen összeütközések elbírálása pedig az egymással szembenálló érdekeknek magasabb erkölcsi szempontokból, az emberiség jólétének és kulturális fejlődésének nagy szempontjaiból való mérlegelését tételeznél fel. Ez tehát nem bírói, hanem kormányzati és pedig magas kormányzati feladat lenne, vagyis olyan feladat, amelynek ellátása csak úgy volna elképzelhető, ha az egy, az államok felett álló magasabb, felsőbb hatalom, egy erőteljes, tökéletes szervezet, közület kezébe lenne letéve, egy olyan közület kezébe, amely hozzáértéssel pártatlan akarat képzésére s az ilyen akaratnak szükség esetén kényszerrel való érvényesítésére is képes lenne.

Ilyen felsőbb hatalom, ilyen magasabb közület surrogátuma gyanánt állítja oda a jegyzőkönyv a kötelező arbitrage-t és a szankciókat.

Nem indokolatlan és nem jogosulatlan ilyen körülmények között az a kérdés, vajjon elképzelhető-e, hogy a jegyzőkönyv rendszere csakugyan érvényesülni tud majd. Maga Politis, a jegyzőkönyv arbitrage részének bizottsági előadója, a jegyzőkönyv megalkotása előtt így kiáltott fel: „de quels juges pourrait être composé, sur quelles bases pourrait statuer un tribunal chargé d'une si redoutable mission?“ Mily bírásból kellene állnia, mily alapon kellene döntenie egy bíróságnak, amelyre ily félelmetes feladat vár?

Pedig ha a kötelező arbitrage-nak a jegyzőkönyv által megvalósítani kívánt rendszerét vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a nagy kérdések egy ad hoc összeállított olyan döntőbiróság elé vannak utalva, amelynek összkötése — ha csak a felek erre nézve meg nem egyeznek — a Tanácsra, tehát egy a kormányképviselőkéből álló politikai testületre van bízva minden különösebb korlátozás nélkül és ez a bíróság azután minden megkötöttség nélkül dönt.

Hol van itt a garanciája annak a tüneményszerű pártatlanságnak, amelyet a bíróság feladata igényelne s annak az emberfeletti mértéket öltő hozzáértésnek, amely a nehéz problémák eldöntéséhez szükséges lenne. Komolyan várható-e egy ily döntőbiróságtól az a nagy erkölcsi tekintély, amelyre szüksége lenne ahhoz, hogy igazán komoly esetekben, talán olyan vitákban, ahol nemzetek létkérdéséről van szó, ahol népek, nemzetek élete forog kockán, dönteni tudjon, sőt megoldani esetleg nemzetek, államok egész csoportjai között felmerülő történelmi jelentőségű problémákat? Egészen kétségtelennek látszik előttem, hogy nemzetközi szerv sohasem fog olyan óriási erkölcsi tekintéllyel rendelkezni, amely őt ilyen feladatok megoldására képessé tenné.

Helyesen hivatkozott az élet, a gyakorlat világából egy tanulságos példára a genfi közgyűlésen Politis még a jegyzőkönyv megalkotása előtt. Őt középamerikai állam az Észak-Amerikai Egyesült Államok kezdeményezésére létesített tíz évre kötött szerződéssel egy nemzetközi bíróságot, amelynek feladata lett volna minden a szerződő államok között felmerülő bármily természetű vitás kérdést eldönteni. Az első komoly eset felmerült akkor, amidőn két állam kifogásolta egy harmadik állam egyik nemzetközi szerződését és tiltakozott annak ratifikációja ellen. A pert lefolytatták hatalmas érvelésekkel s a bíróság úgy döntött, hogy a harmadik állam szóbanlevő szerződését nem ratifikálhatja. Ez az állam azonban a döntéshez nem alkalmazkodott s ezzel a bíróság elvesztette minden tekintélyét, a felek a szerződést nem újították meg s csak az újabb időben kísérleteznek ismét egy hasonló szerződéssel most már azonban realisabb alapon, lényegesen megszorított hatáskörrel ruházva fel a bíróságot.

A gyakorlat sem szól tehát a kötelező arbitrage lehetősége mellett, még egy szűkebb közösségben, egymáshoz közelebb álló államok között sem.

A kötelező arbitrage-zsal való kísérletezés a teljes megvalósítás lehetőségének biztonsága, sőt mégcsak alapos reménye nélkül is felette veszélyes, mert helyesen mondotta Politis Genfben, még a jegyzőkönyv elkészítése előtt a kötelező arbitrage-ről: „azt kérdeztem magamtól, nem kötelességünk-e kutatni,

vajjon e mögött a mágikus formula mögött van-e igazi realitás . . . kell, hogy bátorságunk legyen, hogy őszintén megmondjuk a véleményünket. Semmi sem elkápráztatóbb az emberekre és még inkább a népekre nézve, mint nagy reményeket keltetni fel, amelyeknél fennforog az a veszély, hogy mély és veszélyes csalódások követik őket."

A kötelező arbitrage rendszerének alaphibája mellett volta-képen nem is lenne szükséges a jegyzőkönyv vonatkozó rendelkezéseinek további kritikája. Egy körülményre azonban mindezesetre még utalni kívánok. A jegyzőkönyv a népszövetségi Tanácsra is olyan óriási feladatokat ró, amelyek már akkor is veszélyeztetnék rendelkezéseinek életképességét, ha egyébként maga a kötelező arbitrage rendszere nem tartoznék is az ábrándok világába. Nevezetesen a Tanács nemcsak az első közvetítő, nemcsak a döntőbíróságok összealkotásánál van jelentős szerepe, hanem bizonyos esetben maga a Tanács jár el döntőbíró-ságként, nevezetesen akkor, ha a felek egyike sem kéri a döntő bíró-ság megalakítását s a Tanács egyhangú jelentést tud elkészíteni. Ezenfelül a jegyzőkönyv értelmében a Tanács állapítja meg, vajjon történt-e valamely panaszolt állam részéről meg nem engedett fegyverkezés, mozgósítás, avagy háborus készülődés s az ellenségeskedések kitörése után is a Tanács állapítja meg azt, hogy melyik fél a támadó. Mindezek eldöntése a pártatlanságnak legnagyobb, legmagasabb fokát kíváná meg, holott a Tanácsnál erre vonatkozó biztosítékokról még csak szó sem lehet. A Tanács politikai testület, az egyes kormányok képviselői foglalnak benne helyet, akik kormányaiktól utasítást kapnak, hogyan lehetne tehát ezekiől pártatlanságot várni. Világos, hogy a Tanács tagjai mindenkor saját államaik érdekét fogják szem előtt tartani, a hazulról kapott utasítások ezeket az érdekeket fogják szolgálni, amellet a Tanács, ha nagyhatalommal áll szemben — amennyiben egyáltalában eljut a határo-zatig — mindenesetre óvatos lesz, végül el sem képzelhető, hogy döntésre tudna jutni akkor, ha államok csoportjai állanak egymással szemben.

A jegyzőkönyv rendszerének a másik pillére a szankciók. Hatályos szankciók, ha nem is állandóan, de ideig-óráig tudnák biztosítani a kötelező arbitrage rendszerének fennállását akkor is, ha a döntő szervek nélkülözik a megfelelő erkölcsi tekintélyt. Azonban vajjon csakugyan hatályosak-e a jegyzőkönyv rendszerének szankciói?

Ami a gazdasági szankciókat illeti, a genfi közgyűlésen sem értékelték őket túl magasra. Soká hatnak azok a gazdasági-lag erős állammal szemben, mondotta a francia Boncour s valóban olyan állammal szemben, amely saját erejéből megél s amelynek saját nyersanyagaival táplált fejlett ipara van, aligha vezetnének eredményre. Emellet helyesen utalt arra Politis,

hogy olyan államok közt, amelyeket erős gazdasági kapesok fűznek egymáshoz, amelyek közt nagy a kölcsönös gazdasági forgalom, árucseré, a gazdasági szankciók alkalmazása könnyen nagyobb kárt okozhat az alkalmazónak, mint annak, akivel szemben alkalmaztatnak. Végül ha nem egyes államok, hanem államesoportok közt támadt konfliktusokról van szó, a gazdasági szankciók alkalmazása a döntést vagy egyáltalában nem, vagy olyan hosszú idő múlva hozhatná csak meg, hogy ugyszólván a háborúval felérő gazdasági károkat okozna. A genfi közgyűlésen is az a felfogás nyilvánult tehát meg, hogy a gazdasági szankciókon felül katonai szankciókra is szükség van. Azonban a jegyzőkönyv katonai szankciók címén nem állított fel szervezett nemzetközi karhatalmat, nem állapította meg azt sem, hogy adott esetben ki, mennyivel és hogyan tartozik résztvenni ily katonai szankció alkalmazásában, hanem csupán azt a nagy általánosságban tartott kötelezettséget állapította meg, hogy az államok lojálisan és effektíve tartoznak közreműködni az egyezségokmány tiszteletben tartására és ellenszegülni minden támadó cselekménynek abban a mértékben, amelyet az ő földrajzi helyzetük és fegyverkezésüknek különleges feltételei nekik megengednek. Ez azonban nagyon vague, nagyon üres tartalmu kötelezettségvállalás, amint azt a jugoszláv kiküldött mondotta a genfi közgyűlésen; olyan kötelezettség ez, amelynek lényege és terjedelme nincs megállapítva, amint arra a belga Hymans utalt, aki ezt nevezte az egész rendszer gyenge pontjának. Hozzá kell tennem, hogy nézetem szerint a papíron még oly tökéletesen megszervezett együttes fegyveres fellépés is chi-maera lenne. Akárhogy is történnék egy ily együttes fegyveres fellépés előzetes jogi szabályozása, az ily ad hoc nemzetközi karhatalomhoz a hozzájárulás az egyes államok részéről adott esetekben tényleg csak érdekalapon képzelhető el. Nem hiszem, hogy akadna olyan állam, olyan kormány, amely az őt közvetlenül nem érintő, az érdekeit közvetlenül nem veszélyeztető vita esetében rá nézve idegen érdekekért polgárai vérét feláldozná, ha pedig az ily együttes fegyveres fellépésben való részvétel csak érdekalapon képzelhető el, akkor az nem jelent többet, mint amennyit az érdekközösség alapján álló alkalmi szövetségek, nem nyújt nagyobb biztonságot az egyszerű szövetségi szerződéseknel.

Végezetül kívánok rámutatni a genfi jegyzőkönyv kardinális, alapvető hibájára, amely abban áll, hogy az egyoldalú békeszerződések, az erőszak által diktált, a jogtalan béke alapján áll s voltaképen annak a stabilizációja a célja. Ugyanis, amint Politis bizottsági jelentésében kiemelte, a kötelező arbitrage rendszere alól kivételnek a fennálló szerződésekre, az államok területi alkatára és területi épségükre vonatkozó vitás kérdések, amihez a jugoszláv kiküldött hozzá is tette, hogy éppen

abban látja a nagy haladást a világbéke ügyében, hogy az érvényben levő szerződések érinthetetleneknek nyilvánítottak.

A jegyzőkönyv tehát tett egy lépést előre a kötelező arbitrage és a szankciók rendszerének megkísérelt kiépítése által, de ezt a lépést az irrealitás, a chimaerák világa felé tette és viszont nem tette meg a realitás felé azt a lépést, amelyet tennie kellett volna, nem közeledett a békeszerződések revíziójának előkészítése felé.

Am, ha a Nemzetek Szövetsége fejlődésének első lépésénél helytelen vágányokon mozgott is, még mindig foglalkozni kell azzal a kérdéssel, vajjon lehetséges-e egyáltalában idővel a Nemzetek Szövetségének olyan fejlődését várni, amellyel azután kialakul belőle ábrándozó hiveinek eszményképe, a világ-areopág.

Amint arra már fentebb rámutattam, a világbéke biztosítása — eltekintve a jogviták kisebb jelentőségű körétől — kormányzati feladat, amelynek ellátására csak egy, az államok felett álló, a nemzeteket egybeolvasztó felsőbb hatalom, magasabb közület lenne hivatott, amely pártatlan akarat képzésére s ennek az akaratnak, ha szükséges, kényszerrel való megvalósítására is képes.

Életképes közület keletkezéséhez mindig etikai, a közület tagjaiban, annak egyedeiben, atómjaiban élő, azokat összetartó erőre van szükség. Ennek az etikai erőnek feltétele általában valamely erkölcsi és érzelmi közösség és mindenesetre megfelelő intenzív érdekközösség. Az etikai erő pedig áll ennek a közösségnek átérzéséből, sőt tudatából s abból a meggyőződésből, hogy e közösség által adott, e közösség körébe eső célok, — egyetemes, közös célok —, megvalósításához a közületre szükség van s a közület adott alakjában e célokat megvalósítani is képes. Ez a közületies érzés és meggyőződés az, amit a jogtudományban sokszor úgy szokás nevezni, hogy ez az általános közvélemény támogató ereje, bár közelebbi analízis mellett szempontból voltaképpen a vezetésre hivatott és tényleg is vezető társadalmi tényezők és rétegek véleménye, érzése a fontos.

Közületek élet- és fejlődőképessége mindig elsősorban ettől az etikai összetartó erőtől függ. Vonatkozik ez a már meglevő régi közületekre is, ha mindjárt azok rendes életműködésénél ez a mozzanat el is homályosul azáltal, hogy a szervezet kiépítettségével mellett annak működése a közület tagjaival szemben mintegy mechanikusan, automatikusan folytatódik. Am, ha kritikus idők köszöntenek be, ha politikai viharok rázzák meg a közület épületét, ha a közület nagy elhatározások, döntő küzdelmek előtt áll, akkor a fennmaradáshoz, a küzdelemhez szükség van az etikai összetartó erő többé-kevésbé intenzív érvényesülésére. Így az állam életében a hétköznapiakon ugyan nem jut világosan kifejezésre, hogy egész léte és ereje végső fokon polgárai-

nak, illetve elsősorban a vezető rétegeknek és főleg a középosztálynak hazaszereteten, államias érzésén és meggyőződésén épül fel, de ha a vezető rétegekben meginog az állam jóságába, életerejébe vetett hit, vagy ha destruktív erők háttérbe szorítják az államias gondolkodású vezető rétegeket, ha e rétegek vezetőszerpét a válság nyomán felburjánzó agitáció megingatja s forradalom veszélye fenyeget, vagy seper végig a közületen, akkor látszik világosan, hogy az állami szervezet ellenálló képessége is az etikai erők életképességétől és intenzivitásától függ.

Annál inkább a közületies érzés és meggyőződés lehet csak valamely új közület keletkezésének valódi alapja. Még a hatalmi szóval létesített közületeknél is ez az alakulat tartósságának biztosítója. Mert hatalmi szóval, fegyverek erejével lehet közületeket létrehozni, de a diktatura csak addig tart, ameddig a nyers erő, az pedig etikai alap nélkül nem hosszú életű. Az erőhatalomra épített világbirodalmak, egy Xerxes, egy Napoleon birodalma a fegyveres erő vereségével, a hadiszerencse letüntével összeomlottak. Mert az, hogy a közület valóban életképes-e, hogy a közület tud-e tartósan fennállni és fennmaradni akkor, ha krízisek órája közeledik, ha válságok rázzák meg, az mindig attól függ, vajjon megvan-e, amint mondani szokás, az általános közvélemény támogató ereje, helyesen a szükséges etikai alap: a közületies érzés és meggyőződés.

Az egyes emberben öncélúsága mellett élnek az egyéneket magasabb etikai egységbe foglaló eszmék, melyek alapul szolgálnak az eszmét megtestesítő szervezkedésre, amely szervezettel szemben az egyén nemcsak áldozatokra képes, hanem önfeláldozásra is kész. Ilyen erős eszme a nemzeti eszme s ez szolgál ma a legtükéletesebb közület, az állam etikai alapjául. A nemzet tagjaiban és különösen vezető rétegeiben, felső- és középosztályaiban a fajszereteten kívül él a nemzeti eszméhez való tudatos ragaszkodás s az a meggyőződés, hogy a nemzeti céloknak, valamint általában az állami feladatoknak, nevezetesen az állam tagjai között a rend fenntartásának, a kulturális, a szociális és általában a közös érdekeknek, céloknak megvalósításához a hatóságai szervezettel uralmat kifejtő államra van szükség és ezeket a célokat az állam tudja a legjobban megvalósítani.

A nemzetközi élet egyedei jogilag az államok, tényleg az államokba szervezett nemzetek. Az a kérdés tehát, él-e ezekben valamely magasabb eszme, etikai erő, amely egy új, felettük álló, belőlük kialakuló magasabb közület alapjául szolgálhatna.

Kétségtelen, hogy a háboru pusztításainak, borzalmainak visszahatása gyanánt megerősödött az emberiség jelentékeny részében a béke vágya, s az a remény, hogy a békét a nemzetközi szolidaritás segítségével fenn lehet tartani. Azonban egy muló hangulat, valamely esemény politikai visszahatása, egy erős akció pillanatnyi ellenhatása nem elég bázis egy állandó közület

létesítésére. Események politikai hatásai elősegíthetik valamely szunnyadó vagy még szervezetlen etikai erő érvényesülését, sőt a politikai események ily felhasználása, ha kell, hatalmi szóval, erő érvényesítésével is, amint azt egy Bismarck tette, a böles államférfiak feladata, — de etikai tartalom nélkül csak politikai eseményekre, vagy csak erőre közületet építeni nem lehet. — Ahol nincs meg a megfelelő összetartó erő, ott a fegyver és a politika létesíthet hatalmasnak látszó alakulatokat, amint azt a szomszédos u. n. utódállamoknál, a kis entente „hatalmainál” látjuk, ideig-óráig fenn is tarthatja azokat, de az ily közületek, az ily alakulatok nem bírják el a nehéz idöket, amelyek pedig a történelem folyamán mindig be szoktak következni. Vagyis a nemzetközi életben is egy új közületnél, az államok államánál, a keletkezés feltétele a megfelelő etikai erő lehetne csupán.

Az államok körében, — értve itt az államok vezető tényezőinek, az államokat alkotó nemzetek irányadó rétegeinek nézetét —, van egy olyan jogérzet, jogi meggyőződés, amely a jogilag szabályozott, jogilag szabályozható érdekek körében az államok felett lebegő jogrendnek, a nemzetközi jognak az alapja. Az államok, a nemzetek körében érvényesül az a meggyőződés, hogy az államok jogilag kiegyensúlyozható érdekei tekintetében bizonyos kötelező rendre van szükség. Vagyis van egy általános jogi meggyőződés, amely megnyilvánul az államok nemzetközi életében, nemzetközi gyakorlatában, amint arra többször idézett munkámban annak idején rámutattam. Ez a nemzetközi jogrend azonban nem szabályozta soha a nemzetek létének, a nemzetek fejlődésének nagy problémáit s ez a nemzetközi jog, legalább is az érdekek védelmére, a jogsegély eszközének ismeri el a háborút. Ezzel szemben nincs az államokban olyan öket szorosabban összefoglaló etikai erő, amely a jogilag kiegyensúlyozható érdekek körében érvényesülő nemzetközi jog helyett a jogilag stricte nem szabályozható, az emberiség nagy céljaihoz vonatkoztatott mérlegeléseket kívánó érdekellentétek egyensúlyozására képes közület alapja lehetne.

Nincs oly magasabb eszme, amely az államokat, a nemzeteket valamely felsőbb egységbe foglalná, sőt nincs meg, legalább is a civilizáció mai állása mellett, a világ összes kultúr-nemzetei között az az intenzív érdekközösség sem, amely ily eszme kifejlődésének kiindulópontjául, alapjául szolgálhatna.

Sőt ellenkezőleg, az államok egy ily magasabb egységet egyenesen kizáró eszme, annak szempontjából, hogy úgy mondjam, szeparatizisztikus elv alapján állanak, nevezetesen az államok, a nemzetek szuverénitásának elve alapján. Hogy a szuverénitás gondolata milyen erősen él az államok, a nemzetek irányadó tényezőiben és rétegeiben, abból a szempontból talán elég lesz rámutatnom épen a Nemzetek Szövetségének genfi köz-

gyűlésén elhangzott néhány kijelentésre. Így az olasz Scialoja mondotta: „A megoldás legnagyobb nehézsége volt, hogy meg kellett érintetlenül őrizni minden állam szuverénitását. Ezt a nehézséget oly szervezetek létesítésével küzdöttük le, amelyeknek jogi vagy arbitralis döntés a feladatuk, anélkül, hogy e szervek az egyes államok hatalma feletti felsőbb hatalommal lettek volna felruházva; a svéd Branting jelentette ki, — a jegyzőkönyvről szólva, — hogy az „olyan alkalom, amely szorosabbá teszi a nemzetközi szolidaritás kötelékeit anélkül, hogy megtámadná a nemzeti szuverénitást“; a belga Hymans utalt arra, hogy: „törekedtek a katonai szankciók pontos megállapítására is, de e téren nem lehetett annyit tenni, mint amennyiű óhajtottak volna, az államok szükséges szuverénitásának tiszteletbentartása folytán“; — és a francia Boncour mondotta, hogy „A katonai szankciók alkalmazása tekintetében a döntést nem lehetett a tanácsra bízni, mert ez a nemzeti szuverénitás elleni támadás lett volna“. Tehát a szuverénitás eszméje sérthetetlen, érinthetetlen még abban a testületben is, ahol a világbéke biztosításának célja és a nemzetközi szolidaritás hangoztatása uralkodott.

Látjuk tehát, hogy nincs az államoknak, a nemzeteknek olyan közületies érzése, meggyőződése, mely magasabb szerves egység felé vezetne. Nincs köztük, a világ összes, vagy legalább számottevő összes államai között — legalább ma még — oly érdekközösség, amely ily közület alapjául szolgálhatna. Ilykép az areopág-nak, a nemzetek, államok felett álló világbéke-hatóságnak nincs reális alapja, ha mindjárt azt Nemzetek Szövetségének hívják is. Ha tehát nemzetközi szerződés mint írott jogi jogforrás ilyent próbál alkotni, ezzel irreálist kísérel meg s az eredmény az lesz, hogy amit alkotni törekedett, az nem lesz élő, nem lesz valóságos jog s miután ily kísérletek rontják a jogalkotás tekintélyét, azzal magát a jogalkotás komolyságát s a reális, az élő jog hitelét veszélyezteti.

Felmerül tehát ezek után az a kérdés, vajjon a népszövetségi eszme egészen elvetendő-e mint irreális valami, vagy pedig csupán az a tartalom, amelyet a divat, a békevágy, a tömegeknek pillantnyi hangulata adott neki, nem felel meg az élet követelményeinek s maga az eszme reális tartalommal is elképzelhető-e.

A világháború után beállott kimerültség folytán ujult erőre kapott békevágy erősítette az államok körében is a jog erkölcsi bázisát. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a már meglevő jog nyert erőben, intenzivitásban, hanem ez a körülmény egyuttal alapul szolgálhat a jog tökéletesebb kiépítésére és tartalmi terjeszkedésére is addig a határig, ameddig az alkotandó jog valóban realizálható, vagyis ameddig az érdekközösség, az érdekek jogi kiegyensúlyozásának lehetősége effektíve fennáll.

E téren tehát kettős feladat vár a nemzetekre, az államokra. Amint ismeretes, a nemzetközi jognak jelentékeny része szokásjog. A szokásjog megjelenési módja pedig nem szabatos és gyakran felismerése is nehéz. Sokszor vitás, van-e egyáltalában valamely irányban szokásjogi jogszabály és még többször kérdéses, mi a szokásjogi jogszabály pontos tartalma. Az egyik feladat tehát: a nemzetközi jog fejlesztése terén annak megállapítása, hogy mire nézve vannak már eddig is kétségtelenül jogszabályok s mi ezeknek pontos tartalma. A másik feladat: a nemzetközi jog reális továbbfejlesztése. Ehelyütt nem mindjárt az egész nemzetközi jog kodifikálására, nem valamely nemzetközi jogi kódex alkotására gondolunk, hanem a nemzetközi jogot továbbfejlesztő egyes jogalkotási aktusokra, a nemzetközi jog alkalmi továbbfejlesztésére. A kodifikáció ugyanis veszélyes, mert egyrészt hamarabb tévesztik szem elől a jog alkotói a jogalkotás reális lehetőségének határait, másrészt egy kódex mindig kiterjeszkedni törekszik kényesebb, még meg nem állapodott részletekre is és ily módon könnyen az ilyen részletkérdéseken megakad, vagy illuzóriussá válik az egész jogalkotás.

A nemzetközi jognak fejlesztése és továbbépítése az államok részéről együttesen végzendő közös feladat gyanánt jelentkezik, amely tehát egy társas szervezkedés keretei közt valósítható meg a legcélszerűbben.

Vannak az államok, a nemzetek életében olyan közös érdekű nemzetközi ügyek, amelyek elintézése az illető kérdés alaposabb tanulmányozását, megfelelő pártatlan javaslat, tervezet kidolgozását s a legközvetlenebbül érdekelt államok között a megfelelő közvetítést teszi szükségessé. Ebbe a kategóriába tartozott pl. az osztrák és a magyar kölcsön ügye. Ezt a célt is a legmegfelelőbben az államoknak egy megfelelő szervezettel rendelkező társasági alakulata tudja megvalósítani.

Vannak továbbá az államok között bizonyos olyan közös érdekek, — ilyenek a forgalom, a tudomány, a művészetek általános érdekei, bizonyos szociális kérdések, különösen a nő- és gyermekvédelem, munkásügy, — amelyek csak az államok egyetértésével szabályozhatók, amelyek számos vonatkozásban egyöntetű eljárást, közös megállapodást tesznek szükségessé. Ehhez nemcsak konferenciákra van időnként szükség, hanem az ilyen kérdések előkészítést is igényelnek, megfelelő állandó adminisztratív szervezetet is kívánnak.

Végül vannak a világbéke biztosítása terén is olyan feladatok, amelyek az államok szervezett közösségének együttes ténykedésére várnak.

Ma már, azt lehet mondani, általános nemcsak a nemzeti társadalmak széles rétegeiben, hanem az államok irányadó tényezőiben is az a meggyőződés, hogy ne kerüljön a háborúra

sor olyan kérdések miatt, amelyek nem az élet vagy halál, nem a lét, a fejlődés nagy kérdései, hanem amelyeknél jogilag szabályozott vagy pontosan szabályozható érdekek összeütközéséről van szó és hogy ezek a nem háborus uton is elbirálható kérdések ne szolgáljanak még alkalmul, vagy pláne ürügyül sem a háborura. Vagyis megérett a helyzet a jogi kérdésekre vonatkozóan az obligatórius nemzetközi bíráskodásra.

Ehhez azonban szükség van egy állandó nemzetközi bíróságra, egy olyan nemzetközi birói szervre, amelynél tagjainak személyében is az állandóság elve érvényesül, úgy hogy ily módon e bíróságnál a nemzetközi jog tartalma és értelmezése tekintetében egy állandó gyakorlat fejlődhet ki. Ilyen állandó nemzetközi bíróság fenntartását azonban szintén csak az államok társas szervezkedése biztosíthatja.

Sőt a világbéke lehető biztosítása terén kialakulófélben van már ma az az irányzat is, hogy az államok között minden más, tehát nem jogi természetű viták esetében is kötelező legyen valamely békéltető szerv közvetítésének igénybe vétele. Ez a szerv nem döntene, csak egyeztetne, nem diktálna a feleknek, hanem a felek elhatározásától függne, a vélemény elfogadása. Az ilyen közvetítés valóban jó szolgálatokat tenne a béke ügyének már akkor is, ha a nemzetközi feszültség kirobbanásokra hajló helyzeteiben a döntés halogatásához vezet, mert már ezzel is közelebb hozza a békés kiegyenlítés lehetőségét akár kompromisszum, akár esetleg megegyezés alapján bekövetkezendő döntőbirói eljárás útján.

Ehhez azonban megfelelő közvetítő szervre van szükség, amely vonatkozásban valamely olyan szervre gondolok, mint aminőt a hágai békeegyezmények a bíráskodás ellátására terveztek. Mert míg a jogszolgáltatási funkció végzése határozottan egy személyében is állandó nemzetközi szerv működését teszi kívánatossá, addig a közvetítés szervének mindenesetre mozgékonyabb, alkalmazkodóbb strukturájúnak kell lennie. Ennek a szervnek alkalmi összeállítása és működésbe hozatala az adott esetekben szintén bizonyos gyorsan és pártatlanul végzendő adminisztratív tevékenységet kíván, amire csak az államok társas szervezkedésének valamely magasabb erkölcsi tekintélyű szerve lehet alkalmas.

Ime ezekben bontakozik ki előttünk egy olyan, az államok nemzetközi életében igen jelentős, felette nagyfontosságú és nagy fejlődőképességű működési kör, amelyet egyes vonatkozásaiban kizárólag s minden vonatkozásában a legmegfelelőbbben az államoknak, a nemzeteknek egyenjogúságán felépülő társasága, társas szervezete tud megvalósítani. Az államok, a nemzetek olyan szövetsége amelynek szervei: az állandósított közgyűlések és konferenciák, a szükséges bizottságok, előkészítő, véleményező és adminisztratív szervek s ami a legfonto-

sabb, az állandó nemzetközi bíróság és a megfelelő egyeztető szerv.

Ez a népszövetségi eszmének, mint az államok, a bennük szervezett nemzetek társasági szervezetének reális tartalma. Ez a népszövetség nem lesz az az areopág, amely biztosítani tudná békés uton a nemzetek életének minden vonatkozásában az igazság uralmát, de érvényesíteni fogja a jog uralmát abban a körben, melyet a jog tényleg szabályoz; lassan, fokozatosan tágitja majd a jog terénnumát, a realizálás lehetőségének határain belül, viszont az érdekek közössége körében a közös szükségletek simább és gyorsabb kielégítését fogja tudni biztosítani, és végül jó szolgálatokat tehet majd érdekösszeütközések esetén is. Olyan jó szolgálatokat, amelyek könnyen vezethetnek majd esetről-esetre az érdekösszeütközések megegyezéssel vagy arbitrárius, döntőbírói elintézéséhez. Ezen túlmenően a világbéke biztosítása a jövőben is majd csak erős szövetségek, államesoportok egyensúlyától függ, mert az államok létük és fejlődésük biztosítását ma is az érdekekben egymáshoz közelebb álló államok szövetkezéseiben látják. Erős szövetségek alatt azonban nemcsak azt értem, hogy a szövetség mennyiségileg, a hatalmi súly tekintetében legyen erős, hanem azt is, hogy a szövetség minőségileg legyen erős, vagyis szervezett. Nézetem szerint, amint azt annak idején fentebb idézett művemben is már kifejezésre juttattam, ezen a téren, az egyes államesoportok gazdasági és védelmi szövetsége terén, az ut a szervezett szövetségeken, a közelebbiről egymásra utalt államok szervezett gazdasági és védelmi szövetségein, szervezett kapcsolatain át a nagyobb államjogi alakulatok, az államkapcsolatok, konfederációk felé fog vezetni, amelyeknél a szükséges ethikai alap kifejlődéséhez az érdekek intenzív közössége fogja az első téglát szolgáltatni. A valóságban a béke biztosítását az államok a jövőben sem a laza Népszövetség, hanem a közös érdekek által erősebben összekapcsolt államesoportok szorosabb szervezkedése útján fogják keresni, ha majd a világháború fürgetege után ismét bekövetkezik a politikai konszolidáció nyugodtabb ideje. Ennek a konszolidációnak első feltétele azonban, hogy a nemzetközi életben a jövő alakulatok kikristályosodásához szükséges nyugalom bekövetkezzék, ennek ideje pedig nem érkezhetik el mindaddig, amíg a nagyhatalmak nemzetközi politikája nem a meglevő, történelmi ethikai erők érvényesülésének elősegítésére irányul, hogy ezek ilykép a további alakulatok természetes magjaivá válhassanak, hanem ehelyett mesterséges, sőt egyenesen egészségtelen alakulatokkal kísérletezik.

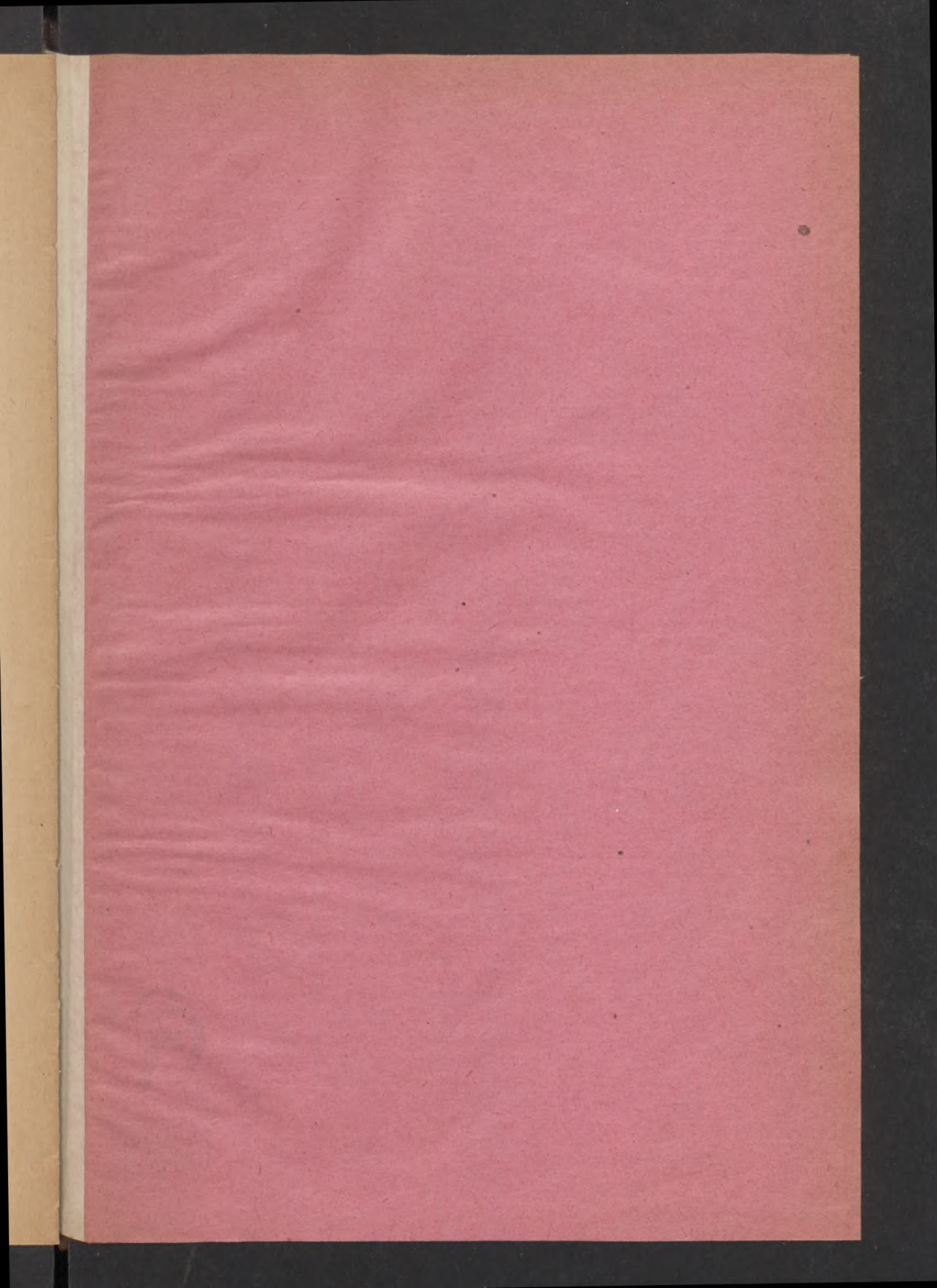
Am az erőszak egészségtelen és főleg költséges, gazdasági elvészhez vezető politikája nem tarthat örökké és ha majd helyreállanak ismét a nemzetközi életben is az egészséges fejlődés feltételei, akkor újra elérkezünk majd az új alakulatok

életrehívásához, kifejlődéséhez és ezek nagy szövetségeinek olyan egyensúlyához, amelynél a béke biztonsága a háboru megkockáztatásának veszélyes és káros voltától függ, ami az esetek nagyrésztében a nagy érdekek összeütközésének elintézésére is a kompromisszumot teszi sokkal előnyösebbé és kívánatosabbá a háborúnál. Ebből a szempontból azonban nagyfontosságú a surlódási felületek kívánatos csökkentése és ez a szerep az, amely a világbéke lehető fenntartása körül a Nemzetek Szövetségére vár.

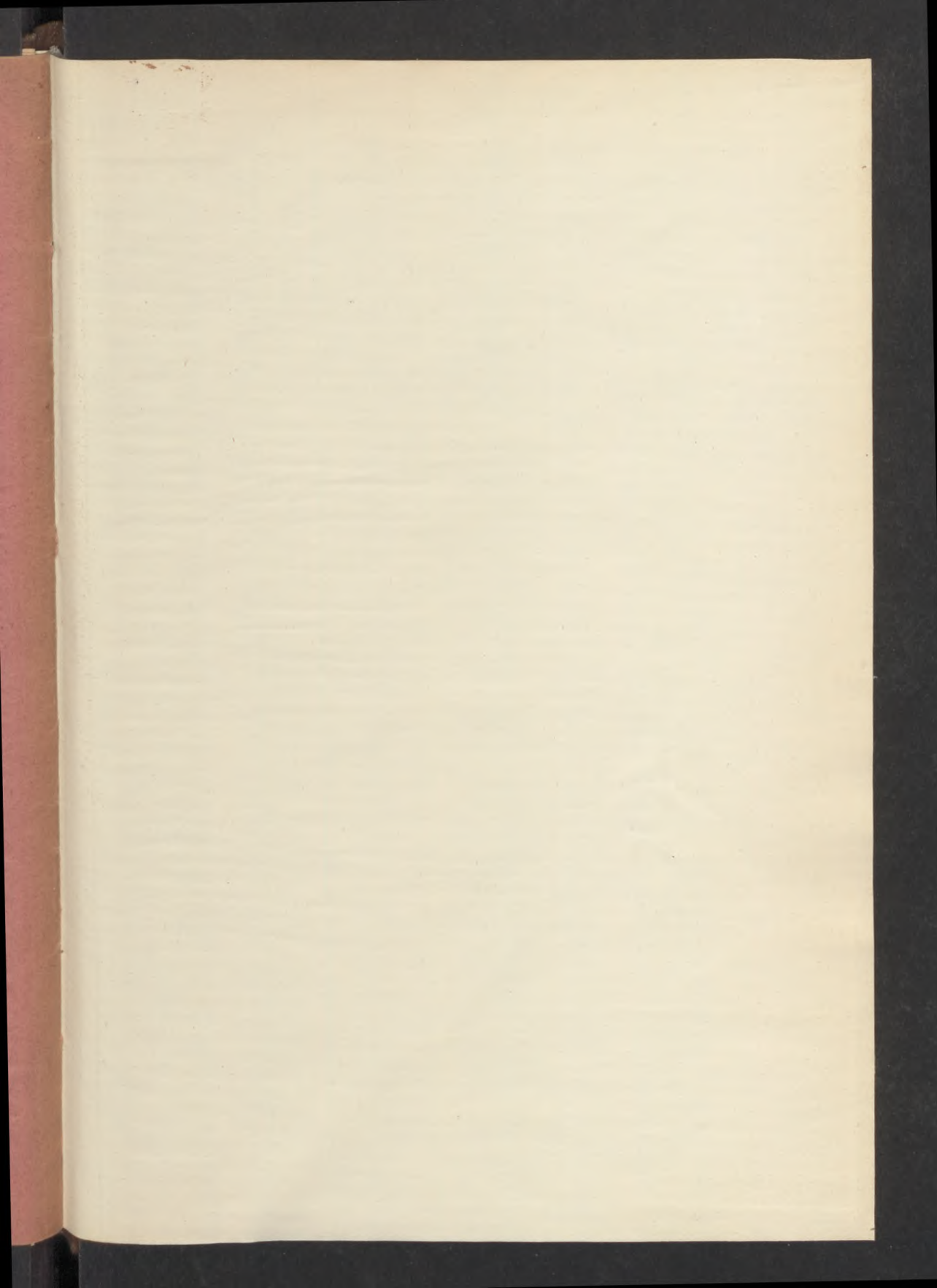
Ha a mai Nemzetek Szövetsége felhagy majd a tulzott ambícióval, valóban reális lehetőségekre fogja koncentrálni működési körét s ezáltal képes lesz egyesíteni a világnak összes számottevő kulturnemzetét, akkor nagy lépéssel viszi majd előbbre a világbéke és az igazságosság ügyét. Ha azonban a népszövetségi szervezet továbbra is az areopág eszméjével kacérkodik, ha továbbra is erre irányuló igényekkel lép fel anélkül, hogy e téren a reményeknek távolról is megfelelni tudna, sőt továbbra is az igazságtalanság jegyében folytatja működését s egy egyoldalú, erőszakosan létesített állapot fenntartásában keresi feladatát, akkor veszélyezteti azt a kevesebbet, ami a népszövetségi szervezkedés keretében elérhető, mert a tömegek elvesztik bizalmukat vele szemben, megrendül bennük a hit és a nagy kiábrándulás, amely a Népszövetség működése nyomán támadni fog, könnyen maga alá temetheti, legalább egy időre, magát az intézményt, a gondolatot is.

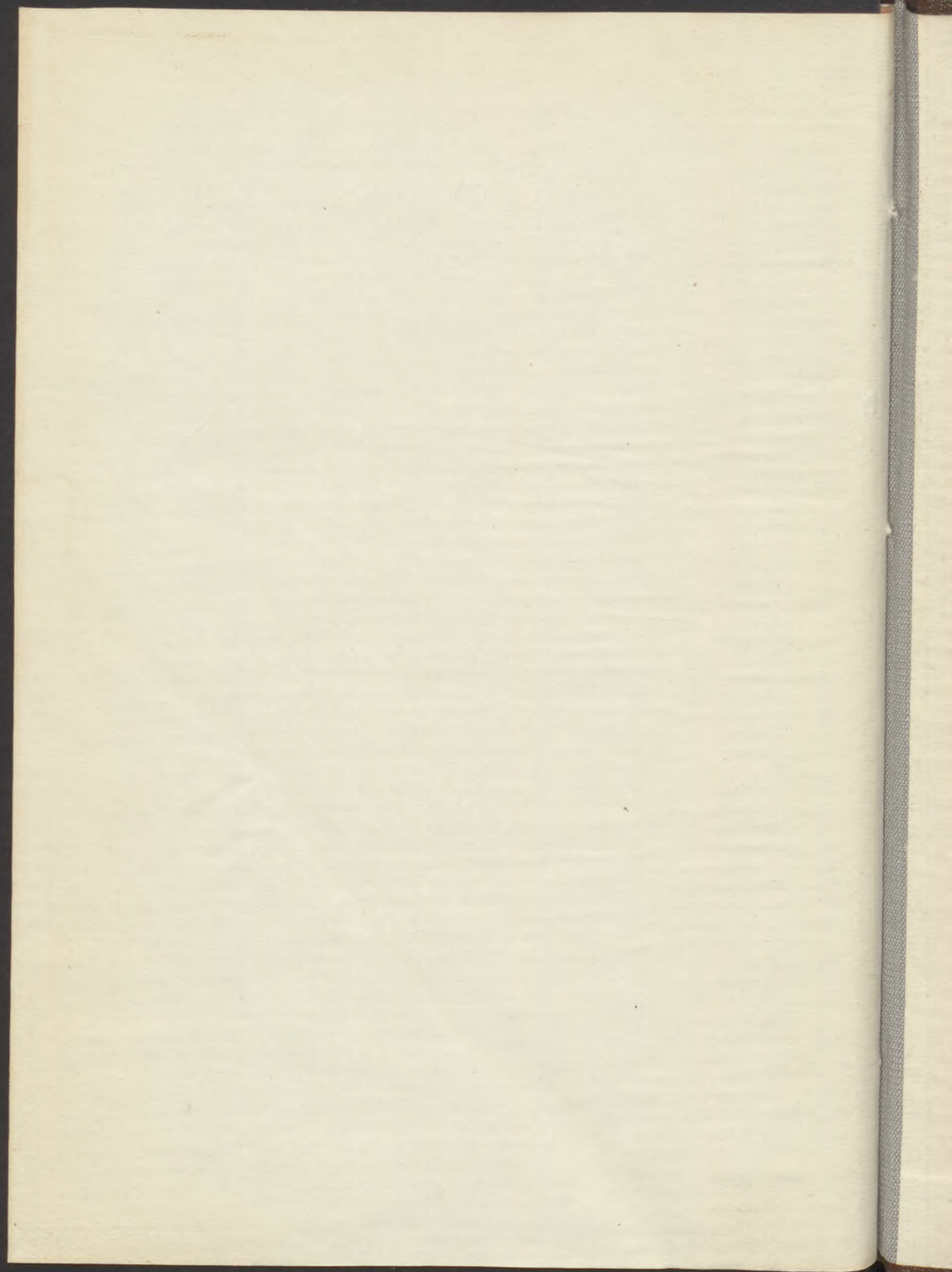
Ezekben kívántam a népszövetségi eszme, a népszövetségi gondolat tekintetében álláspontomat kifejteni. A leszűrt eredmények azonban csak tudományos megállapítások és nem politikai irányelvek gyanánt kívánnak szolgálni. Vagyis a népszövetségi gondolat reális tartalma nem azt jelenti, hogy miután az államok nemzetközi élete körében a Nemzetek Szövetsége mai alakjában átmeneti jellegű, azzal mi nemzeti, állami életünk nemzetközi realizálásában, vagyis mai külpolitikánkban ne is számoljunk. Hatalmas népek, erős államok sem engedhetik meg maguknak azt a fényűzést, hogy valamely meglevő s érvényesülni kívánó és tekintélynek, vagy akár csak hangulatbeli nimbusznak örvendő tényezővel politikai életnyilvánulásaiknál ne törődjenek. Nekünk igenis arra kell törekednünk, hogy az intézményt abban a formában is, ahogy az tényleg jelentkezik, igazságunk érvényesítése érdekében a lehetőség határai közt felhasználjuk. Ehhez azonban mindig célszerű, világosan látnunk azt, hogy az intézmény hová fejlődhet valójában, vagyis hogy mennyiben építhetünk arra mint szilárd alapra és mennyiben használható az fel a mi nagy igazságunk, a mi nagy érdekeink szempontjából csupán diplomáciai sakkhúzásokra.











1974 JAN 9

