

A NEMZETEK SZÖVETSÉGE
HÚSZ ÉVI MŰKÖDÉSÉNEK
MÉRLEGE

IRTA :

DR. BALOGH ARTHUR



KOLOZSVÁR,

Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet Rt. nyomása

1940.

A Nemzetek Szövetsége húsz évi működésének mérlege.

A történelmi fejlődés folyamán meg-megújultak azok a kísérletek, amelyek arra irányultak, hogy a nemzetek egymás közti életében az ultima ratióként alkalmazott erőszak, a háború helyett a jog legyen uralkodó és így megvalósítható legyen a nemzetek együttműködése közös célok elérésére. A XVIII. században Saint Pierre, Bentham, Kant ily tervei ismeretesek. A francia forradalomnak e tekintetben is nagy jelentősége van. A nemzetek önrendelkezési jogának elismeréséből ugyanis a nemzetek szervezett közösségben való összeműködése következik. A XIX. században kifejlődött világgazdaság az államok közti szolidaritást nagy mértékben kifejleszti. Eredménye ennek az a törekvés, amely az államok közti konfliktusokat békés úton, döntőbíráskodás által kívánja elintézni. A két hágai békekonferencia (1899, 1907) ennek az útnak látható állomásai.

Az eddig legnagyobb szabású kísérlet a nemzetek közti békés együttműködés megteremtésére kétségtől a Nemzetek Szövetségében (Société des Nations, League of Nations) áll előttünk.¹ Csakhamar a világháború kitörése után az antant különböző államférfiai egy nemzetközi jogrend megteremtését jelölték meg a háború egyik céljául. A Nemzetek Szövetsége megalapítójául azonban Wilsont, az Északamerikai Egyesült Államok elnökét, kell tartanunk, aki a Senátushoz 1917. január 22-én intézett üzenetében és 1918. január 8-i üzenetének 14. pontjában mondomta szükségesnek egy ilyen szövetség megalakítását. Majd a békekonferencia 1919. január 25-i második teljes ülésében fejtette ki ennek szükségességét, és ezt a békekonferencia ugyanazon ülése határozatilag ki is mondomta.

Wilson elgondolása szerint a szövetségnek a titkos diplomácia, titkos szerződések megszüntetése, a nemzetek területi állományának, politikai szabadságának és önrendelkezési jogának biztosítása, a nemzeti kisebbségek védelme, az államok közti egyenlőség, a fegyverkezés korlátozása és a gazdasági egyenjogúság megvalósítása lett volna a feladata. Az elnök 1918. decemberében szállt hajóra, hogy a békekonferenciára Európába jöjjön, ahol mintegy három hónapot töltött. Készen kiabrándulva tért vissza Amerikába. A békekonferencia korifeusai nem értették meg őt, aminthogy ő sem értette meg az európaiakat. Elkeseredésének nyíltan kifejezést adott a nála tisztelegő ir küldöttség fogadásánál. „Nagy reményekkel jöttem, — mondomta, — sok mindent reméltem elérni, amiket egyáltalában nem értem el. Újabb had-

¹ A francia „société des nations“ kifejezéssel már Vattel *Droit des gens* c. művében (1758) találkozunk, a német „Völkerbund“ kifejezést pedig Kant *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht* c. művében (1784) fordul elő először.

sereget kellene Európába hoznom, ha minden ígéretemet valóra akar-
rám váltani."

Az 1919. január 18-án Párizsban összeült békekonferencián, a há-
borutvesztettek teljes kizárásával, 29 állam volt jelen. Döntő minden
kérdésben a Franciaország, Anglia, Olaszország és az Egyesült Államok
képviselőiből alakult Négyes Tanács volt, és ebben Lloyd George és
Clémenceau, a Wilson elgondolásai legnagyobb részének érvényesülését
megakadályozták. A Nemzetek Szövetsége nem is lett, aminek ő elgon-
dolta. A nagy eszme olyan születési fogyatékokkal valósult meg,
amelyek, szervi betegséggé válva, lehetetlenné tették a nagy célok meg-
valósítását. Így azután, ha azt vizsgáljuk, hogy a genfi intézmény két
évtizedes működése alatt² mennyiben valósította meg a maga elé tűzött
célokat, a legfőbb feladatokat illetőleg vagy a teljes sikertelenséget,
vagy a hiányos megoldást kell megállapítanunk.

² A Nemzetek Szövetségének Egyességekmanya a versaillesi békeszerződés záróhatá-
rozmánya értelmében akkor lép életbe, amikor a békeszerződést Németország és a Szövetséges
és Társult Főhatalmak közül három ratifikálta. Ez 1920. január 10-én következett be. Ezen
a napon született tehát meg a Nemzetek Szövetsége. A szövetség fő szervei: a Közgyűlés
és a Tanács. A Közgyűlés rendszeresen évente egyszer, szeptember 10. és 16. között ül össze,
a Tanács háromszor (január, május, szeptember). Bizonyos tárgyakra nézve a Közgyűlés-
nek és a Tanácsnak konkuráló, más tárgyakra mindkettőnek speciális hatásköre van. Végre-
hajtó szerv a Titkárság, amelynek 15 osztálya (sections) van. A Titkárság személyzete
1939-ben mintegy 800 főből állott, akik 50 különböző nemzethez tartoztak. Az intézmény
költségvetése 1921-ben 21,250.000 svájci frank volt, 1939-ben 32,234.012, az 1940. évre
21,451.408 svájci frank; ez a lényeges csökkenés a személyzet nagymérvű csökkentése foly-
tán állott elő. A szövetség költségei a tagállamok járulékaiból fedeztetnek, ez utóbbiak
nagyságát az államok gazdasági és pénzügyi helyzetének tekintetbevételével időnként a köz-
gyűlés állapítja meg. A Szövetség palotáját 1929-ben kezdték építeni és 1938-ban fejezték
be, kerekén 32 millió svájci frank költséggel; az egymillió kötet befogadására alkalmas
könyvtárpépületre M. J. D. Rockefeller 2 millió dollárt adományozott. A Szövetség palotája
megaladja a versaillesi palota méreteit.

Meg kell emlékeznünk a szövetség működését elősegítő két nevezetes intézményről.
Ezek: a munka nemzetközi szervezete és a Hágai Állandó Nemzetközi Bíróság.

A munka nemzetközi szervezetét a különféle békeszerződések XII. és XIII. részei és a
Nemzetek Szövetségének Egyességekmanya [23. cikk a) pont] írják elő. Ennek a szerve-
zetnek részei: a Nemzetközi Munkakonferencia, a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Igazgató-
tanácsa és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. Az évente legalább egyszer összeülő Konfe-
rencia az államok kiküldötteiből áll: minden állam részéről két kormánykiküldött és a
munkaadók és munkások egy-egy kiküldötte. Az igazgatótanács 32 tagból áll: 16 kor-
mánykiküldött, 8—8 a munkaadók és a munkások részéről. Legalább három havonként ül
össze. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal különféle nemzetekből vett hivatalnokokból áll.
A Nemzetek Szövetsége Titkárságának mintájára. A munka nemzetközi szervezetének fel-
adata a munkafeltételekre vonatkozó nemzetközi egyezmény kidolgozása és az egyezmény
alkalmazásának ellenőrzése.

A Hágában székelő Állandó Nemzetközi Bíróság az Egyességekmanya alapján (14. cikk)
létesült. A bíróság 15 bíróból áll, akiket a Nemzetek Szövetségének Tanácsa és Közgyűlése
választ 9 évre. A bíróság minden nemzetközi jellegű vitában határoz, amelyet a felek
(államok) elébeterjesztenek és ezenfelül a Nemzetek Szövetsége Tanácsának vagy Köz-
gyűlésének megkeresésére jogi véleményt (avis consultatif) mond minden vitás esetben és
kérdésben. A bíróság kötelező bíraskodása fennáll mindazokra az államokra nézve, amelyek
a bíróság Statutumának vonatkozó rendelkezését (36. cikk, 2. bekezdés) elfogadták. Ezen-
kívül a nemzetközi vitáknak beakéltetés, bíróság és választott bíróság által való elintézésére
vonatkozó 1928. évi Akta, valamint a viták békés elintézésére vonatkozó több kétoldalú
szerződés ugyancsak a bíróság kötelező bíraskodását állapítja meg a viták különböző kate-
goriáira, nevezetesen vagy csak jogi természetű vitákra, vagy mindennemű vitára.

I.

A Nemzetek Szövetségének céljait az Egyességokmány (Pacte, Covenant) bevezetése állapítja meg. E szerint:

„A magas szerződő Felek,

a végből, hogy a nemzetek együttműködését előmozdítsák és a nemzetközi békét és biztonságot megvalósítsák, mégpedig:

azzal, hogy egyes esetekben kötelezettséget vállalnak a háború elkerülésére;

azzal, hogy nyílt, igazságos és becsületes nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn;

azzal, hogy a nemzetközi jog szabályait ezentúl a Kormányok kölcsönös magatartásának valóságos zsinormértékéül határozottan elismerik; és

azzal, hogy a szervezett népeknek egymásközi érintkezésében az igazság uralmát és mindennemű szerződéses kötelezettségnek lelkiismeretes tiszteletbentartását biztosítják;

megállapították a Nemzetek Szövetségének alább következő Egyességokmányát.“

A Nemzetek Szövetségének legfőbb feladata tehát a béke fenntartása. Két fő szerve: a Közgyűlés és a Tanács minden kérdéssel foglalkozhat, amely a világbékét érinti (az Egyességokmány 3., 4. cikke). Továbbá minden háború vagy háborúval való fenyegetés a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügy és a Szövetségnek kötelessége, hogy a béke fenntartására minden intézkedést megtegyen. A Szövetség minden tagja felhívhatja a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét minden olyan körülményre, amely a békét megzavarhatja (az Egyességokmány 11. cikke).

A vitás kérdések eldöntésére körülményes eljárás van megállapítva, mégpedig mind arra az esetre, ha a vita a Szövetség tagjai közt merül fel (12.—16. cikke), mind arra az esetre, ha az két olyan állam közt keletkezik, amelyek közül csak az egyik, vagy egyik sem tagja a Szövetségnek (17. cikk). Lényege ezeknek a rendelkezéseknek az, hogy a vitás kérdéseket, amelyek szakadáshoz vezethetnek, vagy választott bírósági, vagy bírósági (Állandó Nemzetközi Bíróság) eljárás, vagy végül a Tanács vizsgálata alá kell bocsátani. Olyan vitás esetek, amelyek a felek nézete szerint választott bírósági vagy bírósági döntésnek vethetők alá és amelyek diplomáciai úton nem intézhetők el, választott bírósági vagy bírósági eljárás alá terjesztendők. Olyan vitás eset, amely szakadásra vezethetne és amely nem esik választott bírósági vagy bírósági eljárás alá, a Nemzetek Szövetségének Tanácsa elé terjesztendő. Ez a felek egyikének bejelentése alapján megtörténhet. A Tanács a vitás kérdés elintézésére törekszik. Ha ez sikerül neki, a tényállást és az elintézés módját nyilvánosságra hozza. Ha a Tanácsnak a vitás esetet nem sikerült elintéznie, akkor nyilvánosságra hozza jelentését, amelyben közli a vitás eset megoldására vonatkozó indítványokat. A Tanács jelen-

tésének egyhangú elfogadása esetében egyik olyan fél ellen sem lehet háborút kezdeni, amely az ajánlott megoldást elfogadta. A Tanács vagy a felek bármelyikének kívánságára a vitás eset a Közgyűlés elé terjeszthető, amely a Tanácshoz hasonló módon jár el. Azt az államot, amely ezen rendelkezések ellenére a döntést háború útján keresi, olyannak kell tekinteni, mintha háborús cselekményt követett volna el a Szövetség valamennyi többi tagja ellen. Ez utóbbiak az ilyen állam ellen kereskedelmi és pénzügyi blokádot alkalmaznak. Ezenkívül a Tanács az érdekelt kormányoknak ajánlatot tesz az iránt, hogy a Szövetség tagjai egyenkint minő haderővel járuljanak hozzá azokhoz a fegyveres erőkhöz, amelyek a szövetségi megállapodások megtartását hivatottak biztosítani. Ez azonban csak ajánlat, s jogi kötelező ereje nincsen a Szövetség tagjaira. A Szövetség tagjai a fent említett intézkedések végrehajtásában egymást támogatni kötelesek.

A világbéke biztosítását célozza továbbá az Alapokmányban az a rendelkezése, amely szerint a Közgyűlés felhívhatja a Szövetség tagjait az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és az olyan nemzetközi állapotoknak megvizsgálására, amelyek a világbékét veszélyeztethetnék (19. cikk).

Ezeknek a béke fenntartását célzó rendelkezéseknek hiányossága már első tekintetre feltűnik. A választott bírósági vagy bírósági eljárás csak jogi természetű vitákra van fenntartva és ennek igénybevétele nem kötelező, mert az a felek véleményétől van függővé téve (13. cikk.)

A Tanács vagy a Közgyűlés eljárása mindenféle vitára kiterjed. Az eljárás eredménye a jelentés, amely az elintézés módját, vagy ha ez nem sikerült, az eset megoldására vonatkozó indítványokat tartalmazza (15. cikk). A rendelkezések ellenére háborút indító államot a szankeiók (16. cikk) volnának hivatva az Alapokmány tiszteletbentartására készíteni. Ezeket a Nemzetek Szövetségének egész eddigi működése alatt csak egy ízben: az olasz-abesszíniai viszályban (1935) próbálták alkalmazni, jóllehet annak alkalmazására már több ízben volt lehetőség.³ A kísérlet teljesen balul ütött ki, mert több állam nem vett részt a szankeiók alkalmazásában. Arra hivatkoztak, hogy különböző körülmények (a Nemzetek Szövetsége általánosságának hiánya, több nagyhatalom kilépése a Szövetségből, az általános lefegyverzés be nem

³ Így a Bolivia és Paraguay közti (1932) és a japán-kínai (1931) háborúban. A Paktum kidolgozása során sokkal hatékonyabb eszközök ajánlottak. Így a francia javaslat az Egyességokmányban vállalt kötelezettségek kikényszerítésére katonai végrehajtást kívánt. Lansing tervezete is alkalmasabb lett volna a szankeióknál. E szerint a Szövetség minden tagja köteles minden vitára a választott bíróságot igénybe venni és a bíróság ítéletének engedelmeskedni. Ellenkező esetben az ellenszegülő állammal kötött összes nemzetközi szerződések azonnal megszűnnek, az illető állam törvényen kívül helyeztetik, s ez csak akkor ér véget, ha az illető állam megszünteti ellenszegülését.

A Közgyűlés 1936. július 4-i határozata megállapította, hogy az olasz-abesszíniai viszályban különböző körülmények megakadályozták az Egyességokmány teljes alkalmazását, és ragaszkodva annak alapelveihez, abban a meggyőződésben, hogy szükséges a Szövetség által tagjainak nyújtott biztonság kezességének hatékonyságát növelni, felhívta a Szövetség tagjait erre vonatkozó javaslataik előterjesztésére.

következése) folytán új helyzet állott elő, mely a 16. cikk kötelező voltát kérdésessé teszi.

Az olasz-abesszíniai esetből világos lett, hogy a szankeiók hatékony alkalmazására nem lehet számítani. Bármennyire hiányosak legyenek azonban a béke biztosításának a Nemzetek Szövetsége Egyességokmányában megállapított eszközei, mégis nagy haladásnak kell tartanunk, hogy az Alapokmány szerint az államok közt előforduló minden vitában meg kell kísérelni azoknak békés úton való megoldását. A Tanács közvetítő eljárása több esetben sikerrel járt.⁴

II.

Már Wilson 14 pontja (1918. január 8.) hangoztatta, hogy a hadseregeket az államok belső rendjének biztosításával összeférő legkisebb számra kell leszállítani (4. pont). Ez egyik fő pontja kellett, hogy legyen a béketárgyalásoknak, és Németország ennek alapján ment bele a fegyverszünetbe. Az Egyességokmány ezt a béke fenntartásának követelményeként mondja ki (8. 9. cikkek).

A német, osztrák, magyar és bulgár békeszerződések ezt a legszigorubban viszik keresztül. Az antantnak Németországhoz intézett jegyzéke azt hangoztatta, hogy Németország lefegyverezése csak az első lépés a fegyverkezések általános korlátozásához, az Egyességokmány idézett rendelkezésének megfelelőleg. A békeszerződések diktálói azonban a lefegyverzésre csak a háborúvesztettekre kényszerítették, magukra nézve az erre vonatkozó ígéretet sohasem tartották kötelezőnek. Nemhogy csökkentették volna haderejüket, hanem ellenkezőleg, azt évről-évre óriási mértékben növelték.

A Nemzetek Szövetsége érezte ennek az állapotnak visszásságát és hovatovább tarthatatlanságát az államok pénzügyei szempontjából. Kezdeményezésére ült össze 1932. február 2-án 61 állam részvételével a leszerelési konferencia. Ennek kellett volna az Alapokmányban kimondott elvet valóra váltani. A világ minden részéből hatalmasan nyilvánult meg a kívánság, hogy a fegyverkezések csökkentése által a béke biztosítható legyen. A népek várakozása azonban hiú ábrándnak bizonyult. A megszakításokkal egészen 1934. őszéig tartott konferencia a fegyverkezések csökkentését nem hozta meg. A kormányok nem vállalhatnak felelősséget — mondták — a fegyverkezés lényeges korlátozásáért, ha nem nyernek megfelelő biztosítékokat országaik biztonságát illetőleg. A kollektív biztonságot addig hangoztatták, míg abból kollektív bizonytalanság lett. A Nemzetek Szövetsége nem bírt elég tekintéllyel arra, hogy az Egyességokmány vonatkozó rendelkezését keresztülvigye. A konferencia sikertelensége következtében Németország kilépett a Nemzetek Szövetségéből (1933. október 21) és arra hivatkozva, hogy nem tűrheti tovább e téren a békeszerződés által teremtett helyzet fenntartását, 1935. március 16-i törvényével behozta az általános védkötelezettséget.

⁴ Ilyenek voltak: a német-belga (1920), svéd-finn (1920), litván-lengyel (1920), görög-bulgár (1922), olasz-görög (1923), a Kolumbia és Peru (1933), Bolivia és Paraguay (1928—1935) közti viták.

Wilson a békekonferencia 1919. május 31-i nyolcadik teljes ülésében tartott beszédében, amidőn az új megnagyobbodott államoknak a kisebbségi szerződésekkel⁵ szemben tanúsított ellenállását igyekezett megtörni, a kisebbségek kielégítő helyzetét a békefenntartás egyik biztosítékaként jelölte meg és a kisebbségi szerződések elfogadását szoros kapcsolatba hozta az új államok és a területi gyarapodások elismerésével. A kisebbségek védelme kárpótlás kívánt lenni azért, hogy a népeknek Wilson által hangoztatott önrendelkezését nem lehetett minden esetben megvalósítani. Milyen fórumra lehetett volna ezt a védelmet jobban bízni, mint a Nemzetek Szövetségre, amelyet a szerződéseket pártatlanul biztosító, politikai szempontoktól nem befolyásolt szervként képzeltek el?

A védelem megalkotott rendszere elégtelennek bizonyult. A szerződések szűkkörűek, a védelmet csak a faji, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó egyeseknek és nem a kisebbségeknek, mint kollektív egészeknek, biztosítják. A kisebbségi panaszok csak kérelem vagy információ jellegével bírnak és azokat a Tanács csak akkor tárgyalja, ha valamely tanácstag azt kívánja. Ez nem írható a Nemzetek Szövetségének terhére. De annál inkább felróható az, hogy a Szövetség, amelyre a szerződések végrehajtása feletti ellenőrzést bízták, ezt az ellenőrzést felette lanyhán gyakorolja. Elsősorban is olyan eljárást állapított meg a kisebbségek által benyújtott panaszokra, amely a sérelmek kellő megállapítását és reparálását kizárja. Ezenfelül a védelmet nem jogi, hanem politikai szempontok szerint kezeli.⁶ A Tanács tagjai úgy tekintik a Tanács figyelmének a panszolt esetre való felhívását, hogy ez által vádlókként lépnek fel az illető kormánnyal szemben. Ilyen fel fogás mellett hatékony védelemről természetesen nem lehet beszélni. Így állott elő azután az a helyzet, hogy a Tanács sokszor világos szerződésértés esetében sem lépett közbe, és ha közbelépett is, arra sohasem volt eset, hogy a panszolt jogsérelmet teljesen jóvátegye.

⁵ A Nemzetek Szövetségének Egyességek-mánya nem tartalmaz semmi rendelkezést a kisebbségek védelmére vonatkozólag. A Szövetséges és Társult Főhatalmak 5 új és megnagyobbodott állammal kötöttek kisebbségi szerződéseket, nevezetesen: Lengyelországgal, Csehszlovákiával, Jugoszláviával, Romániával és Görögországgal. A békeszerződésekben (osztrák, bulgár, magyar és török) szintén foglaltatnak, a kisebbségi szerződésekkel meg egyező, rendelkezések. Hat állam (Finnország, Albánia, Litvánia, Lettország, Észtónia és Irak) a Tanács előtt tett Deklarációkban vállaltak kötelezettséget a kisebbségek védelmére. Ez utóbbi biztosítva van a Felső-Sziléziára vonatkozó 1922-i német-lengyel és az 1924-i Memel-Konvencióban. Ezek a szövegek magukban foglalják a kisebbségek javára biztosított jogok felsorolását és ezeknek a Nemzetek Szövetségének kezessége alá helyezését.

⁶ A jogi elemet a védelemben főleg az Állandó Nemzetközi Bíróság igénybevétele lenne hivatva biztosítani. A kisebbségvédelmi rendelkezések szerint ugyanis, ha a szerződések cikkeire vonatkozó jogi vagy más ténykedésekről a kötelezett állam és a Tanács tagjai között véleménykülönbség merülne fel, ez nemzetközi jellegű vitának tekintendő és az ily vitás kérdés, ha a másik fél kéri, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztendő, amely ítélt a vitás kérdésben. A kisebbségi szerződésekre való hivatkozással beadott panaszok közül azonban még egyetlenegy sem került a bíróság elé. Jogi véleményt is csak három kisebbségi ügyben kért a Tanács a bíróságtól.

A kisebbségek az évek során át tartott, többnyire sikertelen próbálkozások után kiábrándultak a genfi intézmény által nyújtandó védelemhez fűzött reményeikből és mind kevésbbé fordultak hozzá. 1931-ben még 204 kisebbségi panasz érkezett be. 1938-ban már csak 14.

A Nemzetek Szövetsége e téren sem váltotta be teljesen a működéséhez fűzött várakozásokat. De azért téves lenne e részbeni tevékenységét egészen lebecsülni. Igaz, hogy nem egy esetben a kormányok már a kisebbségi panasznak velük történt közlésére, vagyis a Tanács közbelépése nélkül módosították vagy elejtették a panaszolt intézkedéseket. Itt tehát az orvoslást már maga a panasz lehetősége hozta meg, mert végül is egyetlen kormánynak sem kellemes, ha magát a Szövetség előtt igazolnia kell. Bizonyos azonban másfelől, hogy a Tanács közbelépése nélkül a sérelmeket a kormányok még abban a mértékben sem hozták volna helyre, amint ez megtörtént. Sajnos, ez a közbelépés vajmi ritkán következett be. Az 1921. szeptember—1936. május közti időszakban az elfogadott 471 kisebbségi panasz közül a kisebbségi szerződések alapján a panaszokat előzetesen megvizsgáló kisebbségi bizottság kezdeményezésére csak 5 került a Tanács elé.

IV.

A versaillesi békeszerződés Németországot megfosztotta gyarmataitól, ezeket az antanthatalmak maguk közt osztották el. Az egyes államok a gyarmati népek feletti gyámságot mint a Nemzetek Szövetségének megbízottai gyakorolják. A megbízott hatalomnak évenként jelentést kell tennie a reá bízott terület igazgatásáról. A jelentések megvizsgálása az Állandó Mandátumügyi Bizottságnak a feladata (az Egyességokmány 22. cikke). A mandátumokban a gyarmati területeken levő kisebbségek védelméről gondoskodás történt és ez a védelem több tekintetben hatékonyabb annál, amelyet a kisebbségi szerződések megadnak. Így az Állandó Bizottság minden kisebbségi panaszról jelentést tesz a Nemzetek Szövetsége Tanácsának és ez a panasztevővel is közöltetik. Mindez nem fordul elő a kisebbségi szerződések alapján benyújtott panaszoknál.

Általában azt mondhatjuk, hogy a Nemzetek Szövetsége a mandatárius hatalmak által vezetett gyarmati igazgatást szorosabban ellenőrzi, mint a kisebbségi szerződések végrehajtását.

V.

Ha politikai téren távolról sem mutathat fel kellő sikereket a Nemzetek Szövetsége, el kell ismerni másfelől, hogy úgynevezett technikai munkája jelentékeny eredményekkel járt. Az Egyességokmány szerint az ide vágó feladatok a következők: a férfiak, asszonyok és gyermekek részére méltányos és emberies munkafeltételek biztosítása, a leány- és gyermekkereskedelemre, valamint az ópiummal és más ártalmas szerekkel való kereskedelemre vonatkozó egyezmények végrehajtásának legfőbb ellenőrzése, a fegyver- és lőszerkereskedelem legfőbb ellenőrzése oly országok tekintetében, amelyekben ez az ellenőrzés

közérdekből szükséges, a közlekedés és az átmenő forgalom szabadságának, valamint a Szövetség valamennyi tagjának kereskedelme részére az egyenlő elbánás biztosítása, végül a betegségek elhárítása és legyőzése (23., 24. cikkek).

De az Alapokmányban felsorolt ezen célokon kívül is dicséretes tevékenységet fejtett ki a Szövetség. Így segítségére volt egyes államoknak abban a tekintetben, hogy a világháború és az új területi rendezések következtében előállott pénzügyi leromlásuk szanáltassék (nemzetközi kölcsönök Ausztria, Magyarország, Görögország, Bulgária, Észtónia, Danzig és Albánia számára). Kiterjedt és eredményes tevékenységet fejtett ki a hadifoglyok hazaszállítása és a menekültek megsegítése terén (a Nansen által vezetett, 1920-ban megalakult nemzetközi menekültügyi hivatal), a szellemi összeműködés, a rabszolgaság megszüntetése, a prostitúció elleni küzdelem és az életfeltételek általános megjavítása érdekében.

VI.

Ha azokat az okokat vizsgáljuk, amelyek a Nemzetek Szövetsége működésének hiányosságát előidézik, elsősorban a Szövetség két szerves hibájára kell rámutatnunk.

Wilson 14 pontjából világosan kitűnik, hogy elképzelése szerint a Szövetségnek általánosnak kellett volna lennie, vagyis mindazon államokat magában kellett volna foglalnia, amelyek abba belépni akarnak (4. pont). Ez azonban már kezdettől fogva nem következett be. Mindenek előtt Németországot zárták ki a Szövetségből. Ez által a Szövetség azzá lett, aminek Wilson mondotta 1918. szeptember 27-i beszédében arra az esetre, ha a Szövetséget a békeszerződések megkötése előtt csinálták volna meg: az Antanthatalmak Szövetsége Németország ellen. De nemcsak Németországot zárták ki, hanem a központi hatalmakat általában. Ez által ezeket az államokat megfosztották attól a biztosítéktól, amelyet politikai függetlenségük és területi sérthetlenségük tekintetében Wilson említett beszéde kilátásba helyezett (14. pont) és a Paktum biztosított a kis és nagy államoknak egyaránt (10. cikk). Ausztria csak 1920-ban, Bulgária és Magyarország 1926-ban, Törökország 1932-ben vétetett fel a Szövetségbe. Ezekre az államokra az a furcsa helyzet állott elő, hogy miután a Nemzetek Szövetségének Paktuma bevezetéseken a békeszerződésekben bennefoglaltatik, ezek az államok a békeszerződések aláírásával a Paktumot is elfogadták és mégsem lettek tagjai a Nemzetek Szövetségének. A tagoknak három kategóriája állott elő. Az első kategóriába azok az államok tartoznak, amelyek fel vannak sorolva a Paktum függelékében. Ezek mindazok az államok, amelyek hadat üzentek Németországnak. A második kategóriát azok az államok alkotják, amelyek minden fenntartás nélkül aláírják a Paktumot. Ezek az egykori semleges államok. Végül a harmadik csoportba tartoznak azok az államok, amelyeket csak különös feltételek mellett vettek fel a szövetségbe. Ezek az antanttal ellenséges államok.

A Nemzetek Szövetségének létesítéséhez fűzött várakozásokban bekövetkezett csalódásoknak egyik legnagyobbika mindjárt kezdetben az volt, hogy az Egyesült Államok nem írták alá a békeszerződéseket és így kívülmaradtak a Nemzetek Szövetségén is. Tették pedig ezt azért, mert nem akarták vállalni a békeszerződések által teremtett helyzet biztosítását, amit kimond az Alapokmány (10. cikk). Az Egyesült Államok a Nemzetek Szövetségében a béke fenntartásának és nem a békeszerződések fenntartásának eszközét akarták látni. Távollmaradásuk a Szövetségtől volt a második főoka annak, hogy a Szövetség már kezdettől fogva nem tudta az általánosságot megvalósítani. Ha már az általánosság kezdettől fogva nem volt meg a Szövetségben, ez még inkább hiányzott az idők multával. Három nagyhatalom: Japán (1933), Németország (1933), Olaszország (1937) egymásután lépett ki a Szövetségből, nem is említve a kisebb államokat. (1939-ben 54 állam volt tagja a Szövetségnek, az 1920 évi I. közgyűlés idején 41.)

Az általánosság szükségképen vele jár a Nemzetek Szövetségének, mint a világbéke fenntartására és a nemzetek közti szolidaritás megvalósítására hivatott intézménynek eszméjével. Kétségtelen azonban, hogy minél általánosabbá vál a Szövetség, vagyis minél több államot foglal magában, annál inkább megnövekednek az összeműködés nehézségei. A szövetség tagjává válhat ugyanis „bármely állam, dominium vagy gyarmat, amelynek önrendelkezési joga van” („qui se gouverne librement” — „fully self-governing”, az Egyességokmány I. cikke). Tehát csak a külső függetlenség a fő; az, hogy mi történik bent, mellékes. Így aztán valóban szabadon kormányzott, modern államok mellett olyan államok is helyet foglalnak a Szövetségben, amelyek a nemzeti fejlődésnek igen különböző fokain állanak és igen eltérő politikai felfogásuak. Demokráciáknak és diktaturáknak, valóban és színleg alkotmányos, a magántulajdon alapján álló és kommunista államoknak tarka egyvelege áll előttünk a Szövetségben. A heterogén elemeknek ezt az egyesülését főleg a Szocialista Szovjet Köztársaságok Uniójának a Szövetségbe történt belépése (1934. szept. 18) idézte elő.

Igaz, hogy a nemzetközi jognak egyik alapelve: valamely állam kormányzati formája és belső rendjének minéműsége nem jön tekintetbe a nemzetközi viszonylatokban. De az összeműködés már eleve ki van zárva egy olyan állammal, amely a többi államok által elfogadott erkölcsi, kulturális és gazdasági rend abszolút tagadásával önmagát zárja ki a nemzetközi közösségből. A kormányzati rendszerek egyenértékűségét csak az olyan államokra lehet elfogadni, amelyeknek az állami és társadalmi élet fő kérdéseire vonatkozó felfogása nem mutat olyan különbségeket, amelyek közt a kompromisszum lehetetlen.⁷ Hogyan lehessen várni összeműködést olyan államoktól, amelyek —

⁷ A népszövetségi felfogást Eden angol delegátusnak a Közgyűlés 1936. szeptember 25-i ülésében tett ez a nyilatkozata fejezi ki: „Legkevésbé szeretnénk látni a nemzeteket kormányzati formájuk szerint osztályozva.... A nemzetek közti rendezett élet első szabálya az kell, hogy legyen: bizalom saját országának alapelveiben és türelem más országok rendszereivel szemben.”

mint ez a Szövetségben előttünk áll — a jogról, igazságról, szabadságról, erkölcsről, emberiességről és általában az ember eszméjéről és az emberi életről alkotott felfogásaik tekintetében a legnagyobb eltéréseket, egymást kizáró különbségeket mutatják?

VII.

A másik alapelv, amelyen a Nemzetek Szövetsége működésének nyugodnia kellene, a tagállamok egyenlősége, ami azonban szintén nincsen megvalósítva. A Szövetség minden egyes tagjának csak egy szavazata van ugyan a Közgyűlésben (az Egyességokmány 3. cikke). Mivel azonban az Alapokmány függelékében Anglia és dominiúi (Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Délafrika és India) külön tagokként vannak felsorolva, ennek az a következése, hogy Anglia hat szavazattal bír, — a dominiók sohasem fognak az anyaországtól eltérőleg szavazni, — míg az összes többi tagállamoknak egyenként csak egy-egy szavazata van.

A tagállamok egyenlőtlensége legjobban kitűnik a Tanács összetételéből. A Szövetséges és Társult Főhatalmak állandó tagjai a Tanácsnak, a többi államok ellenben csak akkor, ha a Közgyűlés által megválasztatnak.⁸ Ez a választás azonban bizonyos csoportokból (latin-amerikai államok, egykori semlegesek, kisantant, angol dominiók, ázsiai államok) történik a gyakorlat szerint és így azoknak az államoknak, amelyek nem tartoznak ezekhez a csoportokhoz, semmi kilátásuk arra, hogy a Tanácsba bejussanak.

Azt lehet mondani, hogy az egyenlőség a Szövetség tagjai közt csak az által van fenntartva, hogy mind a Közgyűlésben, mind a Tanácsban a határozatokat, az eljárási kérdések kivételével, csak egyhangúsággal lehet hozni (az Egyességokmány 5. cikke). Ennek következtében a Szövetség bármely tagja megakadályozhatja, hogy akarata ellenére érdemleges határozatok hozassanak. Az egyhangúságnak megkívánása azonban súlyos következményekkel járhat a Szövetség működési képességére, épen annál fogva, hogy bármely tag megakadályozhatja a határozatok hozását. A régi lengyel alkotmány liberum vetójára emlékeztet, amely egyik fő okozója volt az állam romlásának. Ezt az egyhangúságot azzal indokolják, hogy az állami szuverénitással ellentétben, ha az államokat olyan határozatok elfogadására kényszerítenék, amelyekhez nem járultak hozzá. Igaz, hogy a Nemzetek Szövetsége nem állam az államok felett, amely akaratát reáerőszakolhatja a tagokra. Vannak kérdések, amelyekben egyetlen állam sem vetheti magát alá egy más állam akaratának. Ezeknek azonban, ha hatékony működést kívánunk, kivételes eseteknek kell lenniök és az egyhangúság, az említett okból, általános szabállyá nem tehető. Az egyhangúság által

⁸ A Tanács ezidő szerint 14 tagból áll: 3 állandó és 11 választott. Három állandó tag (Japán, Olaszország és az utóbb állandó taggá lett Németország) kilépett a szövetségből, új állandó taggá lett ellenben Oroszország. Az eredetileg állandó tagok közül már csak Anglia és Franciaország vannak a Tanácsban.

megadott egyenlőséget is lerontja különben a nagyhatalmak politikai túlsúlya, amely alól a kisebb államok nehezen vonhatják ki magukat.⁹

VIII.

A Nemzetek Szövetsége egész működésében a legnagyobb hibának azt kell tekintenünk, hogy ezt a működést politikai szempontok irányítják, holott épen ellenkezőleg, egyenlő államok politikamentes összeműködése szervének kellene lennie a béke fenntartására és más közös célok megvalósítására. Az államok, kicsinyek és nagyok egyaránt, a Szövetséget politikai céljaik megvalósítása eszközének tekintik és csak addig maradnak a Szövetségben, amíg ezt elérhetik. Így a Szövetség elsősorban a nagyhatalmak politikai céljainak eszköze lett.¹⁰

A Szövetségben nem a nemzetköziség, hanem a nemzeti gondolat uralkodik. Nem a nemzetközi szolidaritás, hanem a nemzeti önzés. A Közgyűlés delegátusai, a Tanács tagjai az illető államokat képviselik. Az előbbiekhöz hozzá vannak kötve kormányaik utasításaihoz, az utóbbiak szintén saját államaik szemszögéből nézik a dolgokat. Így azután a Nemzetek Szövetsége voltaképpen a kormányok szövetsége, a helyett, hogy a Nemzetek Szövetsége lenne.

IX.

A Nemzetek Szövetsége két évtizedes működésének mérlegét próbáltuk megvonni a fentiekben. A terhek mindenestre nagyon meghaladják a követeléseket. A Szövetség békefenntartó működése a fontosabb esetekben nem járt sikerrel. Ez annál súlyosabban esik a mérleg serpenyőjébe, mert a nagyhatalmi versengések az utóbbi két évtizedben nemhogy mérséklődtek volna, sőt méginkább erősödtek, ezenfelül a háborúk lehetősége annál fogva is nagyobb lett, mert a békeszerződések az államok számát megnövelték. A legutóbbi történeti események (Albánia, Csehszlovákia, Lengyelország megszűnése) úgy zajlottak le, mintha a Nemzetek Szövetsége nem is létezne.

A szövetség nem tudott érvényt szerezni az Egyességokmány kötelező ígéretének a leszerelést illetően.

A kisebbségeknek általa nyújtott védelem teljességgel elégtelennek bizonyult.

A szövetség két főalapelve, az általánosság és a tagok egyenlősége, nem valósult meg. Kiegyenlíthetetlen ellentét van az általánosság

⁹ Megjegyzendő egyébiránt, hogy már maga a Tanács léte az egyenlőség ellen van, amennyiben ebben a szervben csak bizonyos államok vannak képviselve, és mégis olyan határozatokat hozhat, amelyek a többi államokat is kötelezik.

¹⁰ Elég e tekintetben az Olaszország ellen az olasz-abesszíniai háborúban alkalmazott szankciókra utalnunk, amelyeknek alkalmazását Anglia vitte keresztül. A Közgyűlés 1936. szeptember 26-i ülésében Solis, Panama képviselője, a Szövetség hasznos működésének feltételeiről beszélve, a következőket mondotta: „Ezek a feltételek ma nincsenek meg ezen intézmény kebelében; nem is lesznek meg mindaddig, amíg a nagyhatalmak eszköze, politikai befolyások érvényesítője lesz és nem valósul meg a valódi, tényleges egyenlőség az összes tagok között.”

és az összeműködés között, mert minél általánosabb, tehát heterogénebb lesz a Szövetség, annál kevesebb kilátás van az összeműködésre.

A helyett, hogy a népek természetes erőinek és szükségleteinek észszerű kiegyenlítője igyekezett volna lenni a Szövetség, a háború végén kialakult hatalmi helyzet fenntartásának, az államok politikai érdekei érvényesülésének eszköze lett.

Mindenesetre jelentékenyek a nehézségek, amelyek egy hasonló intézmény sikeres működésének útjában állanak. A nemzetköziség, a nemzeti szuverenitások és érdekek kiegyeztetéséről van szó. Arról, hogy amint az államokon belül az egyeseknek engedelmeskedniük kell a törvényeknek, úgy az államok is tekintsék magukra nézve kötelezőknek az egyetemesség, a kollektivitás törvényeit. Úgy látszik, hogy a Nemzetek Szövetsége koraszülött az emberiség fejlődésében, mert az még nem érett meg ilyen nagy eszme megvalósítására. De erre azt lehet mondani, hogy minden nagy történés mint utópia kezdődött és mint realitás végződött.

A megvalósítandó eszme, annak az egész emberiségre való hordereje olyan nagy, hogy az megéri a leglankadatlanabb erőfeszítést is. Sokan vannak, akik bíznak a végső sikerben és nem esnek kétségbe az eddig elértéken. Ilyen bízó rajongója volt a népszövetségi eszmének a nagy magyar államférfi, Apponyi Albert. „Abból, — mondotta, — ha a Société des Nations sikerét, hogy úgymondjuk kozmikus erők akadályozzák, épúgy nem lehet következtetni hasznossága ellen, mint ahogy egy nagy orvos hírnevét nem rontja le az, ha nem tudja megmenteni azt a beteget, aki nem volt megmenthető”.¹¹ A baj azonban az, hogy a Nemzetek Szövetsége azt sem igyekezett és igyekszik menteni, ami megmenthető. Lloyd George, Anglia volt miniszterelnöke, aki ott volt a békekonferencián, ott volt a Nemzetek Szövetségének születésénél, távolról sem ilyen enyhe bírálója a Szövetség működésének. „A kisebb jelentőségű sikerek — írja egy 1932-ben megjelent cikkében — nem szolgálnak mentségül arra, hogy lényeges dolgokban kudarcot vallott, és hogy éppen azokat a feladatokat nem tudta megoldani, amelyekért létesült”. Ha látjuk a tátongó úrt, amely a Nemzetek Szövetségének eszméje és a valóság közt mutatkozik, nem habozhatunk ezt a kemény bírálatot aláírni. A Szövetség működését egészen más szellemnek kell áthatnia, mint aminő benne érvényesült. Különben a jövőben is csak nem elsőrendű fontosságú kérdésekben fog sikerrel működhethet. A Szövetséget azonban nem azért alkották, hogy olyan kérdésekben, aminők a közúton való közlekedés iránya, női és gyermekmunka, ópiumkereskedelem és hasonló, hozza létre az államok összeműködését. Az ilyen kérdéseket az államok Szövetség nélkül is el tudják intézni, amint ezt tették annak létesülése előtt. Ha csak ilyen feladatok megoldására képes a genfi költséges intézmény, fenntartása nincsen indokolva.

¹¹ Utolsó nyilvános beszéde 1933. január 28-án, az Osztrák Népligaegyületben (1933 február 7-én halt meg Genfben).

Az utolsó években a Szövetség működésében a hanyatlás mind jobban mutatkozott. Miután több állam kivált a Szövetségből és a bentmaradottak is rendetlenül fizették járulékaikat, a Titkárság személyzetét, amely 1939-ben még mintegy 800 személyből állott, az 1940. évre 340 főre szállították le. Már 1938-ban sem tartották meg a rendes Közgyűlést. A Szövetség utolsó működése a Tanácsnak 1939. december 9–14-i 106. ülészsaka és a Közgyűlésnek december 11–14-i ülészsaka volt. Mindkettőt Finnország kivánságára hívták össze orosz részről történt megtámadása alkalmából. Ekkor történt először, hogy a Szövetségből annak egyik tagját: a Szociálista Szovjet Köztársaságok Unióját, a Szövetségből folyó kötelezettségének megsértése miatt, kizárták.

Ez évi augusztus hó elején azután olyan dolgok történtek Genfben, amelyek a Szövetség működésének folytonos hanyatlása mellett is meglepetést keltettek. A Szövetség palotáját bezárták, Avenol főtitkár lemondott és a hivatalnokok szerteszéledtek. Vagyis a Nemzetek Szövetsége, legalább egyelőre, működését megszüntette. Hogy ezt a végleges megszűnés fogja-e követni, még nem lehet tudni. Az Egyességokmány mit sem tartalmaz a Szövetség megszűnése tekintetében, mert a Szövetséget állandónak tervezték. Csak az egyes államok kilépése tekintetében rendelkezik az Egyességokmány akként, hogy a Szövetség bármely tagja, két évi előzetes felmondás után, kiléphet a Szövetségből. Kétségtelen azonban, hogy a Szövetség megszűnését a Közgyűlésnek és a Tanácsnak egyező határozatával ki lehetne mondani.

Lehetséges, hogy a Nemzetek Szövetségének megszűnése esetében valami új nemzetközi szervezet létrejön, hiszen régóta volt szó a Szövetségnek olyan átformálásáról, amely nem róna arra megoldhatatlannak mutatkozó feladatokat és szerényebb hatáskörben tenné lehetségessé a nemzetek közötti összeműködést. Ha a Nemzetek Szövetsége megszűnne, abban az esetben többek között a kisebbségek védelmének a szerződésekben megállapított rendszere is megszűnne, mert a szerződések, mint határozatlan időre kötöttek, továbbra is érvényben maradnának ugyan, de megszűnne azoknak a Nemzetek Szövetsége által való kezessége. Nemzetközi kezességet nyújtó szervezet hiányában ezen a téren a régi állapot állana vissza, amidőn ugyanis az ilyen szerződések megtartását maguk a nagyhatalmak biztosították, amennyiben a szerződések megsértése esetében az illető államnál azoknak megtartása érdekében közbeléptek.