

FLACHBARTH ERNŐ:

A TERÜLETI REVÍZIÓ JOGI ALAPJAI

*KIADJA AZ ERDÉLYI FÉRFIAK EGYESÜLETE
BUDAPEST, 1933*

19.291. — Kir. Magy. Egyetemi Nyomda, VIII, Múzeum-körút 6. F.: Czakó Elemér.

N_kincs talán a világon még egy nemzet, amely politikai,

üzelmeit annyira a jog alapján igyekszik megvívni és politikai törekvéseit jogi érvekkel alátámasztani, mint a magyar. Miként a török hódoltság korában Werbőczy Hármaskönyve tartotta fenn a három részre darabolt ország nemességében az ugyanahhoz a nemzethez való tartozandóság tudatát, miként a szabadságharc leveretése után a jogfolytonosság eszméje volt a magyar politika vezércsillaga és később a kiegyezés művét lehetővé tévő formula, úgy a Trianonban szétszakított magyarság is a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányainak 19. cikkében és a békeszerződések revíziójának lehetőségét biztosító nemzetközi jogszabályokban találta meg azt a horgonyt, amelyen feltámadásának hitét és reményét megrögzítheti. Nem fegyverrel, hanem a nemzetközi jog törvénykönyvével a kezünkben akarjuk a rajtunk esett igazságtalanságot jóvátétetni és helyünket a nap alatt biztosítani.

Előadásom célja az, hogy röviden, szinte dióhéjban mutassam be azokat a nemzetközi jogszabályokat, amelyekre a trianoni békeszerződés területi határozmányainak megváltoztatására irányuló küzdelmünkben támaszkodhatunk és ismertessem azt a jogi helyzetet, amely a revízió kérdésében ma adva van. Előadásom tárgya jogi lévén, feladatomban nem lehet az, hogy a kitűzendő politikai célokat és az azokhoz vezető utat vizsgáljam, hanem csakis a revízióra vonatkozó tételes nemzetközi jogszabályokat fogom bemutatni, szárazon és tárgyilagosan, úgy, amint azok a hatályban lévő nemzetközi jog forrásaiból menthetők és azokat jogászai, tudományos meggyőződéssel magyarázom, A politika a jövőt akarja

kialakítani és célja a létező jogrend megváltoztatása, míg a jogtudomány szigorúan az érvényes jogrend talaján kénytelen mozogni, a *lex lata*-hoz köteles alkalmazkodni. Mihelyest e területet elhagyja, maga is politikává, jogpolitikává változik és a helytelennek vagy célszerűtlennek talált jogszabályok megváltoztatására, illetőleg hatályonkívül való helyezésére törekszik. Ezért a revízióval összefüggő jogpolitikai kérdéseket is csak annyira fogom érinteni, amennyire azt a tárgy teljessége megköveteli.

Legyen szabad mindenekelőtt megállapítanom, hogy a békeszerződések és közöttük a trianoni szerződés revíziója máris folyamatban van. A revízió ebben a vonatkozásban ugyanis azt jelenti, hogy egy szerződés, vagy egy szerződésnek valamely rendelkezése helyébe egy másikat teszünk. Mint Hojer írta: *„Reviser un traité c'est en substituer un nouveau à un ancien”*¹ A békeszerződések nem egy jogszabályból állanak, hanem bonyolult instrumentumok és így bármely rendelkezésüknek megváltoztatása és egy másikkal való helyettesítése máris revíziónak tekinthető. így — hogy csak a legfontosabbakat említsük — a Dawes és Young-terv a versaillesi, az 1930 január 26-án kelt hágai egyezmények a saint germaini és neuillyi, az 1930 április 28-án kelt párisi I. számú egyezmény pedig a trianoni békeszerződésnek a jóvátételekre vonatkozó fejezetét teljesen megváltoztatta, legutóbb pedig az 1932 augusztusában kötött, bár egyelőre még nem ratifikált lausannei egyezmény a versaillesi szerződés jóvátételi rendelkezéseit teljesen törölte. A békeszerződések területi határozmányainak megváltoztatására is van már precedensünk. Nem az 1923 július 24-én kelt lausannei békeszerződésre gondolok itt, amely a nem ratifikált, tehát jogszabályt nem is alkotó 1920 augusztus 10-i sèvres-i békeszerződés helyébe lépett, hanem gondolok az 1921 október 13-án kelt velencei jegyzőkönyvre, amely a trianoni békeszerződés 27. cikkét akként változtatta meg, hogy Sopron városára és környékére nézve elrendelte a népszavazást, amelynek alapján azután Magyarországhoz került vissza e terület.

Mint minden emberi mű, úgy a nemzetközö szerzödések sem készülnek az örökkévalóság számára, még pedig akkor sem, ha a *lex perpétua* igényével lépnek föl. Hiába mondotta ki az 1871 február 26-án kelt versaillesi előzetes békeszerzödés azt, hogy Németország a Franciaországtól neki átengedett területeket „teljes szuverenitással örökké fogja bírni“: egy fél évszázad sem telt el és Franciaország ma ismét birtokában van az Elzász és Lotharingia feletti szuverenitásnak. Az 1914—18. évi világháborút befejező békeszerzödések és azok területi határozmányai ugyancsak nem lesznek örökkévalók, rájuk is vonatkozik Mussolini emlékezetes mondása: „I trattati non sono una tomba.“ amint azt éppen az Olaszország képviselőjének aláírását is magán viselő velencei jegyzökönyv példája már is megmutatta.

I.

A nemzetközö jog legfontosabb alappillére a „*pacta sunt servanda*.“ azaz a szerzödések betartásának elve,“ amelynek értelmében egy nemzetközö szerzödés a szerzödö államokat mindaddig kötelezi, amíg az érvényben lévő nemzetközö jogszabályoknak megfelelően hatályát nem veszette, illetöleg nem változtattatott meg.

Ezzel az elvvel azonban nem áll ellentétben a nemzetközö jogászok egy részének ama véleménye, amely szerint a szerzödések bizonyos körülmények között semmisékké vagy megtámadhatókká válhatnak. Mindkét esetben ugyanis már a szerzödés megkötésekor hiányzott egyike azoknak a feltételeknek, amelyeknek fennforgását a nemzetközö jog megköveteli, hogy érvényes szerzödés létrejöjjön. Érvényes szerzödés egyáltalán nem jöven létre, a „*pacta sunt servanda*“ elvének áttöréséről itt szó sem lehet. A különbség a két kategória között csak az, hogy az érvénytelenség az első esetben a szerzödés megkötésének pillanatától, *ex tunc* számítandó és a szerzödés úgy tekintendö, mintha meg sem köttetett volna, tehát semmiféle jogi következmény nem füzödik hozzá, míg a második esetben a szerzödés jogkövetkezményei csak *ex nunc*,

érvénytelensége megállapításának pillanatától szűnnek meg. Úgy a semmisségi, mint a megtámadhatósági okok nem automatikusan vonják maguk után a szerződés érvénytelenségét, hanem a szerződő felek egyikének kell azokat érvényesítenie.

A békeszerződések területi határozmányainak szempontjából bennünket csak a semmisségnek és megtámadhatóságnak következő esetei érdekelnek:

a) A nemzetközi szerződés, mint minden szerződés,² érvényes létrejöttének feltétele az, hogy a felek jogi akarata megegyezzek, azaz mindenekelőtt *ment legyen a kényszerből*. Magát a háborúban szenvedett vereséget azonban a nemzetközi jog elmélete még nem tekinti olyan kényszernek, amely a szerződések semmisségét vonja maga után, mert a világháború előtt a háború megengedett eszköze volt az állami célok érvényesítésének és a nemzetközi jognak a világháború utáni fejlődése is csak a támadó háborút tiltja meg. A kényszer a szerződés semmisségét csak akkor vonja maga után, ha jogellenes, azaz a szerződés aláírását egy korábbi szerződés megszegésével kényszerítették ki.³

Ilyen jogellenes kényszer volt az, amellyel az antant kényszerítette rá a központi hatalmakat a békeszerződések aláírására. Azzal, hogy az antant az Egyesült Államok kormányának 1918 november 5-én kelt jegyzéke útján, bizonyos fenntartásokkal, amelyek azonban nem a területi kérdésekre, hanem a tengerek szabadságára és a hadikárok megtérítésére vonatkoztak, hajlandónak nyilatkozott Németországgal Wilsonnak 1918 január 6-án kelt kongresszusi üzenete (a híres 14 pont) és későbbi nyilatkozataiban foglalt elvek alapján a békét megkötni, amint ezt már Alcide Ebray⁴ is megállapította, az antant és Németország között egy szerződés jött létre, amelynek értelmében az antant csak a wilsoni elveket a gyakorlatban alkalmazó békét diktálhatott volna a német birodalomnak. Minthogy pedig Németország ez előzetes szerződésben bízva írta alá a fegyverszüneti szerződést és vonta vissza és szerelte le csapatait, a Versaillesi békeszerződésnek a wilsoni elvekkel

ellenkező területi rendelkezései semmisek, mert a kényszer, amely alatt állva Németország azokat aláírta, jogellenes volt, mivel az 1918 november 5-1 szerződés megsértésével alkalmazták. A semmisséget tehát közvetlenül nem a wilsoni elvek megsértése és nem is az előzetes szerződés megszegése idézi elő, hanem az utóbbi ellenére alkalmazott kényszer és az így kialakult kényszerhelyzet.

Magyarország és Ausztria hasonló előzetes szerződésre nem hivatkozhat. Az osztrák-magyar külügyminiszter 1918 október 4-én kelt jegyzékére, amely Wilson 14 pontját, továbbá 1918 február 11-én tartott beszédének 5. pontját és 1918 szeptember 27-én elhangzott nyilatkozatait a megindítandó béketárgyalások alapjául elfogadta, ugyanis Lansing október 18-án azt a választ adta, hogy Wilson a 10. pontot, amely Ausztria-Magyarország népei számára az autonóm fejlődés lehetőségét kívánta biztosítani, nem tarthatja fenn, mert az Egyesült Államok időközben a cseh-szlovákokat hadviselő félnek ismerték el, s a jugoszlávok szabadságtörekvéseinek jogosultságát is elismerték. Bár Andrássy 1918 október 27-én kelt jegyzéke szerint a monarchia ezen az alapon is hajlandó lett volna tárgyalni, az antant az így módosult feltételeket sem Ausztria-Magyarországgal, sem a monarchia felbomlása után Magyarországgal, illetőleg Ausztriával szemben nem tette magáévá úgy, amint az Németországgal szemben az 1918 november 5-i jegyzékkel történt. Előzetes szerződés tehát nem jött létre. Ezzel azonban távolról sem akarom azt állítani, mintha az antant, amely a békekonferencián oly sokszor hivatkozott a wilsoni elvekre és közöttük a népek önrendelkezésének jogára, ha nem is jogilag, de erkölcsileg nem lett volna köteles ezeket az elveket alkalmazni.

Jogellenes kényszer címén azon az alapon vitathatja Magyarország a trianoni békeszerződés területi határozmányainak semmisségét, hogy az antant, szemben az 1918 november 3-án Diaz tábornokkal kötött paduai fegyverszüneti szerződés 3. pontjával, amely a demarkációs vonalat Dél-Tirolban és Dalmáciában jelölte ki, majd szemben Károlyi

Mihály kormányának 1918 november 17-én Belgrádban kötött és Magyarországra már sokkal kedvezőtlenebb fegyverszüneti szerződésének I. pontjával, amelynek értelmében csak a Nagyszamos felső folyásától, Besztercétől, a Marostól, a Maros-torkolattól, Szabadkától, Bajától, Pécestől és Drávától délre fekvő területet kellett kiüríteni, később egyre nagyobb területek megszállását rendelte el és hajtotta végre. Az így előállott kényszerhelyzet a fegyverszüneti szerződések ellenére, tehát jogellenesen jött létre és a trianoni békeszerződés így létrejött rendelkezéseinek semmisségét vonja maga után.

A trianoni békeszerződés 161. cikkét, amely a felelőséget a világháború kitöréséért Magyarországra és szövetségeseire hárítja és amely elvi alapja nemcsak a jóvátételi rendelkezéseknek, hanem az egész békeszerződésnek is,⁵ Magyarország ugyanezen, az alapon szintén nemcsak történeti érvekkel (hazánk, amelynek miniszterelnöke a háború és minden annexió ellen, foglalt állást, a világháború kitöréséért nem felelős) támadhatja meg, hanem jogellenes kényszer címén semmisségi okot is érvényesíthet, mivel e cikk is oly kényszer folytán jött létre, amelynek alkalmazására csak a fegyverszüneti szerződés rendelkezéseinek megszegése nyújtott módot az antantnak.

b) A lényeges és menthető tévedés, mint egy érvényes szerződés létrejöttét kizáró semmisségi ok nem jöhet tekintetbe, mert Magyarország — sajnos — tökéletes tudatában volt annak, hogy mit kell aláírnia. Tekintetbe jöhet azonban a *megtévesztés*, a fondorlatos félrevezetés, például hamis okiratok és térképek felhasználása útján.

Egy rövid előadás keretében lehetetlenség felsorolni mindazokat a valótlán adatokat és ismertetni azokat a hamis térképeket, amelyekkel a kisantant-államok szövetségeseiket megtévesztették. Elégedjünk meg annak a megállapításával, hogy a szövetkezett és társult főhatalmak összességét képviselő nagyköveti konferenciának a magyar békedelegációhoz intézett jegyzékei, közöttük a sorsdöntő Millerand-levél is magán viseli e megtévesztettség bélyegét, így nevezetesen

azon a helyen, ahol azt állítja, hogy a Magyarország által fölkinált népszavazás nem vezetett volna lényegesen különböző eredményre, mint amelyhez a szövetség és társult fohatalmak jutottak a középeurópai néprajzi viszonyok aprólékos tanulmányozása után.⁶ Ha a trianoni szerződés szignatárius hatalmai egyszer teljes tudatára ébrednek annak, hogy milyen hallatlan megtévesztés áldozatai lettek, úgy ők maguk semmiseknek nyilváníthatnák a trianoni békeszerződésnek e megtévesztés eredményeként létrejött területi rendelkezéseit.

Magyarország is a megtévesztettség határán járt akkor, amikor a Millerand-féle kísérőlevél komolyságában bízva határozta el magát a békeszerződés aláírására. Ismeretes, hogy Alexandre Millerand, mint a nagyköveti tanács elnöke Apponyi Albert grófhhoz, mint a magyar békedelegáció elnökéhez 1920 május 6-án intézett jegyzékében annak megállapítása után, hogy a szövetség és társult hatalmak foglalkozni fognak azokkal az esetekkel, amikor a békeszerződésben kijelölt határ nem felel meg pontosan a néprajzi vagy gazdasági követelményeknek, kijelentette, hogy a határmegállapító bizottságok, ha úgy találják, hogy a békeszerződés e rendelkezései oly igazságtalanságot teremtettek, amelynek kiküszöbölése közérdek, e tárgyban jelentést terjesztenek a Nemzetek Szövetsége Tanácsa elé, amely a felek egyikének a kérelmére felajánlhatja jószolgálatait, hogy az eredeti határt barátságos úton megváltoztassák.⁷ A magyar kormány 1920 május 17-én kelt jegyzéke, amelyet Simonyi-Semadam miniszterelnök és Teleki Pál gróf külügyminiszter írtak alá, kifejezetten hivatkozott a Millerand-jegyzék e passzusára és abban a feltevésben is nyilatkozott hajlandónak a békeszerződés aláírására, hogy az abban vállalt ígéretet a szövetségesek be fogják váltani.⁸

Ilymódon tehát egy külön szerződés jött létre, amely a trianoni békeszerződést kiegészíti. Nemzetközi szerződések és kötelezettségek ugyanis jegyzékváltás útján is létrejöhetnek. E szerződést azonban a társult hatalmak megszegették azzal, hogy az őket képviselő nagyköveti tanács a határmegállapító

bizottságok részére 1921 július 3-án kiadott utasításában azt az elvet állította fel, hogy a határt a trianoni szerződés szerint kell megállapítani és a határkiigazítások semmi esetre sem lehetnek olyan természetűek, hogy a szerződésben megállapított vonalnak magát az alapját tegyék kérdés tárgyává. Azokról a néprajzi és gazdasági követelményekről, amelyekre a Millerand-jegyzék utalt, szó sem volt bennük. Minthogy pedig e bizottságok egyszerű szervei voltak a nagyköveti tanácsnak, annak utasításaihoz, nem pedig a Millerand-jegyzékhez kellett magukat tartaniok. Ennek következtében a határmegállapító bizottság a Nemzetek Szövetségének Tanácsának csak két esetben tett előterjesztést a trianoni határok megváltoztatása érdekében. Az egyik esetben a Tanács két nógrádmegyei községet ítelt oda Magyarországnak, míg a 34 vendvidéki község ügyében Jugoszlávia mereven elzárkózott a határkiigazítás elől, noha azt a határmegállapító bizottság valamennyi tagja, az egyetlen jugoszláv delegátus kivételével, részint gazdasági, részint pedig néprajzi és egyházkormányzati okokból ajánlotta. Tekintettel azonban arra, hogy fondorlatos tévedésbeejtésről ez esetben nem lehet szó, a megtévesztés semmisségi oka itt nem érvényesíthető. Kunz véleménye szerint is azonban fennforog egy megtámadhatósági ok, még pedig azon a címen, hogy a békeszerződések alkalmával adott kötelező Ígéretet nem tartották be.⁹

Még kevésbé ellenkeznek a *pacta sunt servanda* elvével a nemzetközi szerződések jogérvényes megszűnésének esetei. A trianoni békeszerződés területi határozmányainak szempontjából a megszűnési okok közül csak egy új szerződés kötése és a szerződéses kötelezettségeknek a másik szerződő fél által való nem teljesítése jöhet tekintetbe. Az első esetben ipso jure, automatikusan szűnik meg a régi szerződés, míg a másik esetben a szerződő felek egyike vagy elállhat a szerződéstől, vagy pedig annak teljesítését követelheti.¹⁰

a) A nemzetközi szerződések megszüntetése, illetőleg megváltoztatása rendszerint új szerződés kötése útján történik. Ez az új szerződés természetesen nemcsak békés tárgyalások,

nevezetesen egy nemzetközi konferencia vagy kongresszus, avagy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya 19. cikke alkalmazásának eredménye lehet, hanem háború következménye is. A nemzetközi jognak a háború utáni fejlődése, beleértve a Kellogg-paktumot is, csak a támadó háború tilalmát vezette be, anélkül, hogy akár a „támadás,” akár pedig „a jogos önvédelem” fogalmát meghatározta volna. Bár a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 10. cikke a Szövetség minden tagjának területi integritását biztosítja, így a hódítás minden fajtáját kizárja, ez nem az általános, hanem a partikuláris nemzetközi jognak (a népszövetségi jognak) szabálya és így nem kötelezi azokat az államokat, amelyek nem tagjai a Szövetségnek, illetőleg abból a jövőben kilépnek,

b) Ami a szerződésnek a másik szerződő fél által való nemteljesítését illeti, már Kunz is helyesen mutatott rá arra,¹¹ hogy Csehszlovákia nemcsak a Saint Germain en Layeban 1919 szeptember 10-én kötött kisebbségi szerződést, hanem a trianoni békeszerződés e terület autonóm jellegét biztosító 48. cikkét is megsérti azzal, hogy Ruszinszónak nem adja meg az e szerződésekben biztosított autonómiát. A Millerand-féle kísérőlevélben egyébként a szövetkezett és társult hatalmak még külön is kijelentették, hogy a saint germaini kisebbségi szerződés Ruszinszókó autonóm tartomány lakosságának módot nyújt arra, hogy nyilvánosan kifejezhesse kívánságai és ők nem fogják elmulasztani, hogy a legkomolyabb figyelmet szenteljék azoknak a kívánságoknak, amelyet ez a lakosság a jövőben ki fog nyilvánítani.¹² Véleményem szerint tehát Magyarország ez esetben választhat a között, hogy a kísérőlevél be nem tartása miatt a szerződést megtámadja, avagy pedig a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése címén akár a szerződés területi rendelkezéseinek megszünetését érvényesítse, akár pedig azok betartását követelje.

Ugyancsak Kunz a csehszlovák kisebbségi szerződés egyéb rendelkezéseinek, valamint a Jugoszláviával 1919 szeptember 10-én Saint Germain en Layeban és Romániával

1919 december 9-én Parisban kötött kisebbségi szerződésnek ez államok magyar kisebbségeivel szemben való be nem tartását is azok között az okok között sorolja fel, amelyek a területi revízió kérdését fölvetetik, mivel a felsorolt államokat a nekik átengedett területekből alkották meg vagy nagyobbitották meg, minek ellenértékeként az e szerződésekben foglalt kisebbségjogi kötelezettségeket kellett magukra vállalniok.¹³ Nézetem szerint ezen a címen Magyarország a trianoni szerződés 44. és 47. cikkei alapján csak Jugoszláviával és Romániával szemben követelheti közvetlenül a kisebbségi szerződések betartását, illetőleg érvényesítheti a szerződés kötelezettségeik megsértése miatt a békeszerződések területi rendelkezéseinek megszűnését, Csehszlovákiával szemben azonban nem, mivel a trianoni szerződésben nem találunk olyan rendelkezést, amely Csehszlovákiát is kötelezné Magyarországgal szemben a kisebbségek jogainak biztosítására. Minthogy azonban a Millerand-féle kísérőlevél csehszlovák vonatkozásban is utal a kisebbségi védelemre.¹⁴ Magyarország a fentiek szerint Csehszlovákiával szemben is megtámadási okot érvényesíthet azon az alapon, hogy a kísérőlevélben tett ígéretet nem teljesítették.

Itt kell foglalkoznom azzal a kérdéssel is, hogy Magyarország a *clausula rebus sic stantibus* alapján egyoldalúan fölmondhatja-e a békeszerződéseket. A nemzetközi jogászok többsége tételes jogszabálynak tekinti ezt az elvet, amelyet Liszt-Fleischmann¹⁵ így formuláz: „Olyan szerződések, amelyeket valamely tényleges állapotra való tekintettel és fönmaradásának föltételezésével kötöttek, egyoldalúan fölmondhatók, ha ez az állapot lényegesen megváltozott.“ Ezt az uralkodó nézetet azonban nem tudom osztani, mert a *clausula rebus sic stantibus* ellenkezik a *pacta sunt servanda* elvével, amelyen az egész nemzetközi jog nyugszik. Hivatkozhatom itt jogtörténeti érvekre is. Az orosz kormány 1870 október 30-án kelt körlevelében érvénytelennek nyilvánította az 1856. évi párisi békeszerződés ama rendelkezéseit, amelyekkel a Fekete-tengert semlegesítették, még pedig azon az alapon,

hogy a körülmények azóta megváltoztak. A szignatárius hatalmak 1871. évi londoni konferenciájának jegyzőkönyve azonban elvetette ezt az álláspontot, nemzetközjogi alapelveként állapítva meg azt, hogy egyetlen hatalom sem oldhatja fel magát egyoldalúan szerződéses kötelezettségei alól és nem változtathatja meg azokat, hanem csak a szerződéses felek hozzájárulásával és barátságos megállapodás útján, *A clausula rebus sic stantibus* tehát nem egyeztethető össze a tételes nemzetközi joggal és ebből az okból sem tudom osztani, sőt veszélyesnek tartom Göllner Aladár egyébként kitűnő munkájának¹⁶ azt a tételét, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 19. cikke voltaképpen a klauzula modern szövegezése.

Hangsúlyoznom kell, hogy azok a semmisségi és megtámadási okok, valamint a szerződések megszűnésének azok az esetei, amelyeket előbb felsoroltam, az irodalomban vitások. A nemzetközi jognak más jogi diszciplínákkal összehasonlítva még nagyon kezdetleges tudománya nem szántotta fel eléggé ekéjével a nemzetközi szerződések keletkezésének és megszűnésének tanát és így csak a tudomány további fejlődésétől várhatjuk e kérdések végleges tisztázását.

Ezeket az okokat egyébként Kunz legutóbb megjelent alapvető művében „tágabb értelemben vett revíziós okoknak“ nevezi szemben a „szűkebb értelemben vett“ azaz a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 19. cikke alkalmazására vezető okokkal.¹⁷ Ez a terminológia azonban félreértésekre szolgáltathat alkalmat. Kunz maga is helyesen mutat rá arra, hogy az első kategóriába tartozó okok a szerződések eredeti érvénytelenségét vagy megszűnését vonják maguk után, a második kategóriába tartozók ellenben jogérvényesen fennálló szerződések megváltoztatását követelik. Amazok a tételes jogra, a *lex lata*-ra támaszkodnak, emezek a *lex lata* megváltoztatására irányulnak. Amazok tisztán jogi, emezek ellenben politikai indokokra hivatkoznak. De ezenkívül különböző az az eljárás is, amelynek útján érvényesíthetők. Amazok érvényesítése egyedül a felektől függ és csak ha a felek között

vita támad a körül, hogy a szerződés valóban érvénytelenül jött létre, avagy megszűnt-e, kerülhet sor nemzetközi eljárásra, például az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt. Emezek az Egyezségokmány 19. cikke alapján csak a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése előtt érvényesíthetők és az eljárást, amelynek eredménye a jogérvényesen fennálló szerződés megszűnése vagy megváltoztatása lehet, a Közgyűlés indítja meg.

Ezekből az okokból helyesebbnek látszik a szerződéseknél a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya 19. cikke alapján bekövetkező megváltoztatását a szerződések semmisség és megtámadhatóság címén bekövetkező érvénytelenné válásából, illetőleg megszűnésüktől élesen megkülönböztetni és a revízió, a revíziós okok és a revíziós eljárás fogalmait kizárólag a 19. cikkel kapcsolatban használni.

II.

A Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 19. cikke a hivatalos magyar fordításban így hangzik:

„A Közgyűlés időnként felhívhatja a Szövetség tagjait az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és olyan nemzetközi állapotoknak újabb megvizsgálására, amelyeknek fennmaradása a világbékét veszélyeztethetné.“¹⁸

Mielőtt e cikk elemzéséhez hozzáfognánk, vessünk egy rövid pillantást annak keletkezési történetére, még pedig annál is inkább, mivel ismeretének a cikk jogi magyarázatánál is hasznát fogjuk venni.

Wilson mindahárom népszövetségi tervezetének III. cikke értelmében a Nemzetek Szövetségének tagjai kötelezettséget vállaltak volna politikai függetlenségük és területi sérthetlenségük kölcsönös biztosítására, de azzal a korlátozással, hogy *olyan területi változtatások (readjustements), amelyek a jövőben az adott faji feltételekben vagy törekvésekben, vagy az adott társadalmi és politikai viszonyokban beálló változások*

miatt az önrendelkezési jog elvéhez képest szükségessé válhatnának és amennyiben az ilyen területi változtatásokat a delegátusok háromnegyed részének megítélése szerint az illető nép jóléte és nyilvánvaló érdeke megköveteli, végrehajtandók, ha ez eme népekre nézve hasznos. Ezt a szöveget terjesztette Wilson 1919 január 10-én az amerikai delegáció elé és azzal indokolta, hogy a határokat meg kell változtatni, ha igazságtalanság történt vagy a viszonyok megváltoztak. Wilsonnak ez a formulája/amely valóban forradalmat jelentett volna a nemzetközi jog fejlődésében és a határok megváltoztatását lehetővé tette volna az érdekelt állam akarata ellenére is, még a békekonferencia népszövetségi bizottsága elé sem került»

Lord Robert Cecil javaslatának I. cikke szerint a szerződő felek arra kötelezték volna magukat, hogy a Nemzetek Szövetsége valamennyi tagjának területi épségét tiszteletben tartják, minden külső támadással szemben megvédelmezik és megakadályozzák egy idegen államnak oly kísérletét, amely a szerződések létrejöttének idejében létező, vagy az azokkal létesített területi állapot erőszakos megváltoztatására irányul. *Ha azonban bebizonyosodnék, hogy valamely államnak ily módon garantált határa nem felel meg többé a helyzet követelményeinek, a Szövetség mérlegelés tárgyává teszi ezt a kérdést és a feleknek bármily változtatást ajánlhat, amelyet szükségesnek tart. Ha pedig az érdekelt felek ezt az ajánlást elutasítanak, a Szövetség tagjai fel vannak mentve az alól a kötelezettség alól, hogy a kérdéses területet megvédelmezzék.* Ez a javaslat tehát az állami szuverenitás hagyományos felfogásán nyugodott és a Nemzetek Szövetségét csak azzal a joggal kívánta felruházni, hogy tagjainak a határok megváltoztatását ajánlja, míg Wilson terve az ismertetett feltételek mellett a határok megváltoztatását is a Szövetség hatáskörébe akarta utalni.

Cecilnek ezt a javaslatát azután átvette az a terv is, amelyet a lord David Hunter-Millerrel, az amerikai delegáció jogi szakértőjével dolgozott ki, de itt a következő kiegészítést nyerte: *„Ilyen változást mérlegelve, a Szövetség akciójának indoka olyan változás, amely a jelenlegi körülményekben és*

a nép törekvéseiben, vagy a jelenlegi társadalmi és politikai viszonyokban mutatkozik, minden fenntartás nélkül a magas szerződő felek által elfogadott annak az alapelvnek értelmében, amely szerint a kormányok törvényes hatalmukat azok beleegyezésével gyakorolják, akik felett uralkodnak.“ A Cecil-Millec-féle javaslat tehát a wilsoni önrendelkezési elvet elfogadja, de nem olyan értelemben, hogy a Nemzetek Szövetségének háromnegyed többsége a határok megváltoztatásának elhatározásával érvényt szerezhessen neki, hanem csakis mint a határok megváltoztatására irányuló ajánlás indokát.

Az időrendben következő javaslat, amelyet Miller Cecil Hursttal, az angol delegáció jogi szakértőjével dolgozott ki House ezredes és Lord Cecil közreműködésével, és amely a békekonferencia által kiküldött népszövetségi bizottság tárgyalásainak alapja volt, a Cecil-Miller javaslatnak csak azt a rendelkezését vette át, amely a Szövetség tagjainak területi épségét garantálja, de az angol delegáció — megint csak Lord Cecil kezdeményezésére — a paktum szövegébe egy 24. cikk felvételét kívánta, amelynek értelmében *a Közgyűlés gondoskodni fog az alkalmaz hatatlan szerződéseknek időről időre való revíziójáról.*

Wilson erre új javaslatot terjesztett elő, amely a 19« cikk jelenlegi szövegét foglalta magában és amelyet azután el is fogadtak. Az eszméknek ebben a harcában tehát az a felfogás győzött, — amely a népek önrendelkezési jogának elvét, mint nemzetközjogi tételt elvetette, az állami szuverenitás dogmáját sértetlenül fenntartani kívánta és a Nemzetek Szövetségének államfeletti állam formájában való megalakítását ellenezte.

A 19. cikk magyarázatára áttérve, mindenekelőtt meg kell jegyeznünk, hogy a revizionisták és az antirevizionisták nézete e téren lépten-nyomon szembe kerül egymással. Az utóbbiak elvi ellenségei lévén a békeszerződések minden megváltoztatásának, a 19. cikket is úgy interpretálják, hogy az ne váljék alkalmazhatóvá vagy legalább is minden gyakorlati értékét elveszítse. Ámde Jia szem előtt tartjuk azt, hogy Wilsonnak minden gáncs-

vetés ellenére végül mégis csak sikerült a revízió ajánlásának lehetőségét biztosító cikket, a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányába fölvétetni, már eleve helytelennek kell minősítenünk azt a törekvést, amely a legis ratio-val szembe helyezkedve, a 19. cikket a megszorító magyarázat minden módszerének felhasználásával akként igyekszik értelmezni, hogy annak alapján a Nemzetek Szövetsége tagjainak a békeszerződések megváltoztatását soha se ajánlhassa. A békeszerződések megalkotóinak szándéka kétségtelenül az volt, hogy a Nemzetek Szövetsége bizonyos feltételek mellett a szerződések és közöttük a békeszerződések megváltoztatását is ajánlhassa tagjainak, hiszen különben a 19. cikket, amely a Miller-Hurst tervezetben még hiányzott, nem vette volna föl az Egyezségokmányba, Ebből az alapelvből kiindulva, a 19. cikk magyarázatánál a következő eredményekre jutunk: 1. A 19. cikk alapján a szerződések revíziójára csak kivételesen kerülhet sor (erre utal az „időnként,“ „de temps à autre“ kifejezés), föltéve, hogy *a)* ezek a szerződések alkalmazhatatlanokká váltak (devenus inapplicables) vagy *b)* olyan nemzetközi helyzet alakult ki, amelynek fennmaradása a világbékét veszélyeztethetné (des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde).

a) Ami az első feltételt illeti, a Nemzetek Szövetségének II. Közgyűlése ezt úgy magyarázta, hogy a szerződések csak akkor válnak alkalmazhatatlanokká, „ha a dolgoknak megkötésük pillanatában létező állapotában később akár anyagi, akár erkölcsi tekintetben oly gyökeres átalakulások következtek be, hogy azoknak alkalmazása az észszerű lehetőségek határán kívül esik“.¹⁹ Bármennyire is megszorító legyen ez a magyarázat, kétségtelen az, hogy a békeszerződések területi határozmányai alkalmazhatatlanokká nem válhatnak, mert hiszen ezeknek végrehajtása már tizenkét évvel ezelőtt az egész vonalon bekövetkezett és így a területi revíziót a szerződések alkalmazhatatlanságának címén nem lehet követelni.^{19a)}

b) Ellenben igenis követelhetők azon az alapon, hogy e területi határozmányok olyan nemzetközi helyzetet terem-

hétnek, amelynek fennmaradása a világbékét veszélyeztetheti. A *jugoszláv* Radojkovics és a csehszlovák Rudinsky kerekén tagadják azt, hogy a békeszerződések területi határményai alkalmasak volnának a revízióra.

Radojkovics²⁰ véleményét nem indokolja meg közelebbről. Rudinsky szerint²¹ a békeszerződések területi rendelkezései a 19. cikk alapján revízió alá nem vonhatók azért, mivel az Egyezségokmány 10. cikkében „a Szövetség tagjai arra kötelezik magukat, hogy a Szövetség valamennyi tagjának területi épségét és jelenlegi politikai függetlenségét tiszteletben tartják és minden külső támadással szemben megóvják“? A Nemzetek Szövetsége, így érvel tovább Rudinsky, nem is bocsátkozhatik bele egy olyan kérelem tárgyalásába, amely a békeszerződések alapján létrejött területi status quo megváltoztatására irányul és azt már eleve, de piano el kell utasítania. Ez a vélemény nézetünk szerint nem állja meg a helyét, mert az Egyezségokmány 19. cikke nem áll ellentétben a 10. cikkel. Az utóbbi garantálja ugyan a Nemzetek Szövetsége tagjainak jelenlegi területi állományukat, de természetesen nem zárja ki azt, hogy a status quo az érdekelt államok megegyezése útján meg ne változtattassék és hogy a Nemzetek Szövetsége a szerződések megváltoztatását ne ajánlja, ne tanácsolja ezeknek az államoknak. A Nemzetek Szövetségének II. Közgyűlése alkalmával, 1921 szeptember 9-én elfogadott deklaráció²² erre nézve minden további vitát kizár, amidőn így szól: „A 10. cikk tárgya nem az, hogy örökké tegye (perpétuer) a területi és 'politikai szervezetet úgy, amint az a legutóbbi békeszerződések korában létrejött és létezett. Ezen a szervezeten különböző jogszerű eszközökkel módosításokat lehet eszközölni. Az Egyezségokmány megengedi ezt a lehetőséget/' Egyike azoknak a jogszerű, legitim eszközöknek, amelyekkel az Egyezségokmány a békeszerződések területi és politikai szervezetének megváltoztatását lehetővé teszi, a 19. cikk, míg a 10. cikk garanciája természetesen csak addig érvényesül, amíg ilyen jogszerű, legitim változtatás nem következett be.“²³ A Nemzetek Szövetsége tehát nem köteles, sőt

nem is jogosult „de piano“ elutasítani a békeszerződések területi határozmányainak revíziójára irányuló indítványokat, hanem azokat az alább ismertetendő módon le kell tárgyalnia. A Nemzetek Szövetségének II. Közgyűlése így is járt el, amidőn Bolivia azzal a kéréssel fordult hozzá, hogy az 1904-ben Chilével kötött szerződést, amely a Tacna—Arica terület körül folyó híres vitát tudvalevően Chile javára döntötte el, revízió alá vegye. A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése ezt a kérelmet, noha területi jellegű volt, nem utasította el „de piano/” hanem jogászbizottságot küldött ki, amely Bolivia kérelmének elutasítását javasolta ugyan, de nem azon az alapon, hogy a 19. cikk területi kérdésekben nem alkalmazható. Mivel pedig a 19. cikk nem tesz különbséget a békeszerződések és más szerződések között, nyilvánvaló, hogy az 1919—20. évi békeszerződésekben alapuló területi status quo a revíziós eljárásnak éppen úgy tárgyát képezheti, mint a más szerződésen alapuló területállomány.

Rudinskynak egy további érve úgy hangzik,²⁴ hogy „az Egyezségokmány, ha a területi helyzetet azzal az ürüggyel áldozná fel, hogy veszélyezteti a békét, bizonyos államokat önmaga ösztönözné erre a veszélyeztetésre és így az állandó fölforgatás tűzfészke lenne“ és „a szerződő felek egyikének csak a békét kellene veszélyeztetnie, hogy jogi indoka legyen a revízió kérésére.“ Ez az érvelés a 19. cikk gyakorlati jelentőségét kereken tagadó német Freytagh-Loringhovennak²⁵ arra az ironikus megjegyzésére emlékeztet, amely szerint egy védtelensége miatt erőszak áldozatává lett nemzet a 19. cikkre csak akkor hivatkozhat, ha megint annyira megerősödött, hogy a világbékét veszélyeztetheti. E szofisztikus okoskodás azonban önmagától megdől, mert a 19. cikknek célja éppen az, hogy a szerződések békés megváltoztatását tegye lehetővé azzal, hogy a Nemzetek Szövetsége a maga politikai és erkölcsi tekintélyével a békét veszélyeztető szerződéseknek megváltoztatását ajánlja a közvetlenül érdekelt feleknek. Egy állam, amely azért kéri a Nemzetek Szövetségét a békeszerződések területi határozmányainak megváltoztatását előkészítő revíziós

eljárás megindítására, hogy ne kelljen fegyverhez nyúlnia, minden bizonnyal nem veszélyezteti, hanem szolgálja a békét. A 19. cikk alapján a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése tehát nemcsak *jogosult*, hanem köteles is foglalkozni azokkal a kérelmekkel, amelyeknek tárgya a revíziós eljárás megindítása azon az alapon, hogy a létező területi status quo fennmaradása a világbékét veszélyeztethetné.

Jellemző egyébként, hogy Rudinsky a kisebbségi szerződések revízióját a 19. cikk alapján megengedhetőnek tartja és úgy véli, hogy az az állam, amelynek szomszédaihoz való nyugodt viszonyát a kisebbségi jogok örve alatt és segítségével szándékosan megzavarják, a Nemzetek Szövetségénél kérheti, hogy az a feleket a helyzet újból való megvizsgálására felhívja.²⁶ Minthogy a kisebbségi védelem a békét semmiképpen nem veszélyezteti, hanem csak megerősíti, a 19. cikk a minoritási szerződésekre nem alkalmazható oly értelemben, hogy azok in peius változtattassanak meg. Igenis alkalmazható azonban azoknak in melius való megváltoztatása érdekében, de a lengyel kisebbségi szerződés 12. cikke és a többi kisebbségi szerződés megfelelő cikkei értelmében ez esetben is az új szerződés a Nemzetek Szövetsége Tanácsának szótöbbséggel elfogadott hozzájárulását igényli. Ha azonban a kisebbségi szerződések legalább ily értelemben revízió alá vehetők, nem lehet akadálya a területi status quo revíziójának sem azon a címen, hogy a kisebbségi szerződésekben vállalt kötelezettségek nem teljesítése veszélyezteti a békét. Elismeri ezt Radojkovich²⁷ is, aki — bár elvileg tagadja a területi status quo revíziójának lehetőségét — azt kivételesen mégis megengedi abban az esetben, ha egy állam teljes mértékben megtagadná kisebbségeivel szemben vállalt nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését.

A területi status quo és a kisebbségi védelem tökéletlen volta által előidézett békeveszélyeztető állapotokon kívül számtalan más ok is előidézhet olyan nemzetközi állapotokat, amelyek a békét veszélyeztethetik. A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése az, amely adott esetben mérlegeli azt, vajjon

a béke veszélyeztetettsége valóban fennforog-e. Ez a mérlegelés természetesen nem jogi, hanem politikai elvek szerint történik, hiszen a Nemzetek Szövetsége, amiről gyakran meg szoktak feledkezni, nem bírói, hanem politikai testület. A revíziós okok tehát politikai okok és a világpolitikai helyzet minden változása a 19. cikk alkalmazásához vezethet.

2. A 19. cikk azonban csupán arra jogosítja a Nemzetek Szövetségének Közgyűlését, hogy az érdekelt államokat felhívja (inviter) az alkalmazhatatlanná vált szerződéseknek és a világbékét veszélyeztethető nemzetközi állapotoknak újból való megvizsgálására. A Közgyűlés tehát csak ajánlhatja, tanácsolhatja az illető államoknak, hogy az érvényben lévő szerződéseket vagy a fennálló állapotokat, közöttük a területi status quo-t revízió alá vegyék, de önmaga a revíziót nem ejtheti meg. A 19. cikk nem a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazása és nem áll ellentétben a *pacta sunt servanda* elvével. Az érvényben lévő szerződések és a létező nemzetközi állapotok szerződés útján való megváltoztatására csak az érdekelt államok jogosultak, nem pedig a Nemzetek Szövetsége. A II. Közgyűlés által kiküldött jogászbizottság tehát helyesen helyezkedett arra az álláspontra, hogy Bolivia említett kérelmét el kell utasítani, mivel a Nemzetek Szövetségének közgyűlése önmaga semmiféle szerződést nem módosíthat (Bolivia az 1904. évi szerződés revízióját, nem pedig a revíziós eljárást megindító felhívás kibocsátását kérte), mert a szerződések módosítása kizárólag a szerződő államok hatáskörébe tartozik.²⁸ A 19. cikk elemzésénél ugyanis élesen meg kell különböztetnünk a revíziós eljárást megindító felhívás kibocsátását, amelyet a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése határoz el, a tulajdonképeni revíziótól, amely az érdekelt államok dolga.

A Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének ama határozata, amely az alkalmazhatatlan szerződések, illetőleg a világbékét veszélyeztető nemzetközi állapotok revíziójára hívja fel az érdekelt államokat, csupán tanács jellegével bír, amint azt a bolíviai ügyben kiküldött jogászok véleménye is megállá-

pítja.²⁹ A felhívott államok nem kötelesek e tanácsot elfogadni és annak értelmében cselekedni, bár a Nemzetek Szövetségének politikai és erkölcsi tekintélye mellett valószínű, hogy egy ilyen felhívás felett nem fognak egyszerűen napirendre térni.

A Közgyűlés a revízióra vonatkozó felhívását a helyes magyarázat szerint csak közvetlenül az érdekelt államokhoz intézheti. Semmi értelme nem volna annak, hogy a Szövetség akár valamennyi tagját, akár pedig egyes tagjait egész általánosságban, nevek említése nélkül hívja fel a szerződések, illetőleg a nemzetközi állapotok újból való megvizsgálására, mert hiszen a változást csak a közvetlenül érdekelt felek idézhetik elő.³⁰

A felhívásnak nézetem szerint nem kell arra szorítkoznia, hogy a 19. cikket szórói-szóra idézze, hanem — legalább az indokolásban — kijelölheti a revízió irányát is. Így nevezetesen azt is ajánlhatja az érdekelt államoknak, hogy a köztük fennálló szerződések területi rendezéseit milyen elvek szerint változtassák meg, esetleg a népszavazás megtartását is tanácsolhatja nekik. Schücking-Wehberg³¹ és Verdross³² ezt szintén lehetségesnek tartja, bár nem a 19., hanem a 15. cikk alapján.

3. A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése az alkalmazhatatlanná vált szerződések vagy a világbékét veszélyeztető nemzetközi /állapot megvizsgálására akár hivatalból, akár valamely tagjának kérelmére hívhatja fel az érdekelt feleket. A 19. cikk szövege e tekintetben semmiféle megszorítást nem tesz.

a) Ami a Szövetség egyes tagjait illeti, a X. Közgyűlés rezolúciójának értelmében azok „saját felelősségükre“ kérhetik revízióra irányuló kérelmüknek a napirendre való kitűzését, de e kérelemnek megfelelően (dans les termes appropriés) kell megszövegezve lenniök.³³ Ez Pilotti bizottsági előadó szerint annyit jelent, hogy egyrészt az illető államnak alaposan meg kell fontolnia a 19. cikk értelmét és cselekményének komolyságát, másrészt pedig fel kell

hoznia, hogy a szerződés alkalmazhatatlanná vált, meg kell jelölnie az alkalmazhatatlanság okait és semmi egyebet sem szabad kérnie, mint a felhívás kibocsátását.³⁴ Ugyanez vonatkozik természetesen arra az esetre is, ha a 19. cikk alkalmazását a békét veszélyeztető valamely nemzetközi állapotra való hivatkozással kéri.

b) Azt, hogy a felhívás hivatalból, tehát a Szövetség valamely *tagjának* kérelme nélkül is helyt foghat, antirevizionista részről *h* elismerik. így legutóbb Rudinsky.³⁵ Itt különösen azt kell hangsúlyoznom, hogy a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése nemcsak abban az esetben kerülhet abba a helyzetbe, hogy a 19. cikket alkalmazza, ha valamelyik tagja kifejezetten e cikk alapján kérte eljárását, hanem ' akkor is, ha az Egyezségokmány 11. cikke alapján indult előtte eljárás. A 11. cikk 2. bekezdése értelmében „a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni a nemzetközi viszonyokat érintő minden olyan körülményre, amely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek között a jó egyetértést, melytől a béke függ“. Ilyen esetekben a Közgyűlés anélkül, hogy erre kifejezetten felkérték volna, ugyancsak felhívhatja az érdekelt államokat, hogy a szerződéseket, illetőleg a világbékét veszélyeztető nemzetközi állapotokat újból vizsgálják meg. Hasonlóképen járhat el a Közgyűlés akkor is, ha a Tanács tett át hozzá egy, a 11. cikk 2. bekezdése alapján eléje terjesztett ügyet. Bár a magyar kormány 1927 november 29-én kelt memoranduma arra az álláspontra helyezkedik, hogy revíziónak csak a 19. cikk alapján van helye,³⁶ én mégis *ezt* a nemcsak a revizionista Kunz,³⁷ hanem az antirevizionista Rudinsky³⁸ által is elfogadott magyarázatot tartom helyesnek, mert ha a 10. cikk általános tartalmánál fogva a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése számára kétségtelenül biztosítja azt a jogot, hogy hivatalból intézzen felhívást az érdekelt államokhoz, úgy e jogot nem lehet tőle megtagadni arra az esetre sem, ha az Egyezségokmány 11. cikkének 2. bekezdése, esetleg a 15. cikk alapján megindult

eljárás folytán került abba a helyzetbe, hogy egy revízióra szoruló szerződéssel vagy nemzetközi állapottal foglalkozzék.

4. Egyike azoknak a gyakorlati szempontból legfontosabb kérdéseknek, amelyek körül a revizionisták és antirevizionisták harca a leghevesebben csap össze, az, hogy a Nemzetek Szövetségének, Közgyűlése tagjaihoz csak egyhangú, vagy pedig szótöbbséges határozattal is intézhet-e a 19. cikk alapján felhívást» Az antirevizionisták az Egyezségokmány 5. cikkének i. bekezdésére hivatkoznak, amely szerint mindazokban az esetekben, amelyekben az Egyezségokmány vagy a békeszerződések kifejezetten másként nem intézkednek, a Közgyűlésnek bármely ülésén a határozatokat az ülésen képviselt szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni» (így Dupuis,³⁹ Fauchille,⁴⁰ Finlay,⁴¹ Rudinsky,⁴² Radojkovics⁴³ stb.) Egyesek közöttük azt is hangsúlyozzák, hogy az érdekelt államoknak is szavazati joguk van. (így André Weis,⁴⁴ Blocziewski,⁴⁵ stb.) Ezt a felfogást tette a magáévá Tardieu is a francia kamarában 1930-ban elhangzott egyik beszédében. Ezzel szemben nemcsak német (Schücking-Wehberg,⁴⁶ Freytagh-Loringhoven,⁴⁷) osztrák (Kunz,⁴⁸ Lammasch,⁴⁹) és magyar (Wlassics,⁵⁰ Göllner,⁵¹ Mengele,⁵² Krisztics⁵³), hanem egyes francia (Ruyssen⁵⁴) és amerikai jogászok (így Hunter-Miiler⁵⁵ is) a Közgyűlésen résztvevő tagok egyszerű szótöbbségével is megelégszenek.

Ez utóbbi felfogás helyessége mellett szól az, hogy a 19. cikk értelmében kibocsátott felhívás nem bír a Szövetség minden tagját jogilag is kötelező határozat (décision) jellegével, hanem — amint már kifejtettem — egyszerű ajánlás, tanács (voeu), amely az érdekelt államokat jogilag nem kötelezi. Mellette szól továbbá az, hogy az egyhangúság követelménye — különösen, ha az érdekelt államok is résztvehetnek a szavazásban — a 19. cikk alkalmazását lehetetlenné tenné, már pedig az Egyezségokmány megalkotóinak szándéka nem volt és nem is lehetett az, hogy ϵ fontos és újszerű cikknek alkalmazását illuzóriussá tegyék. E felfogás mellett szól végül a következő, eddig tudtommal a revizionista irodalomban

nem felhasznált érv. A kisebbségi szerződések (így például a csehszlovák kisebbségi szerződés 14., vagy a trianoni békeszerződés 60. cikke) értelmében e szerződések rendelkezéseinek megváltoztatásához a Nemzetek Szövetsége Tanácsának szótöbbséggel elhatározott hozzájárulása elegendő. A revízió tehát ez esetben bekövetkezik akkor, ha a közvetlenül érdekelt államok ily irányú szerződést kötnek és a Nemzetek Szövetsége Tanácsának többsége, azaz nyolc tanácsstag ehhez hozzájárul. Fia a revíziós eljárás megindításához a Közgyűlés egyhangú határozatát követelnők meg, úgy ez azt jelentené, hogy magához a kisebbségi szerződések revíziójához a Tanács többségének hozzájárulása elegendő, a revíziós eljárást megindító ajánláshoz ellenben a Közgyűlés egyhangú határozata szükséges. Ez az argumentum a *majore ad minus*, nézetem szerint a legjobban mutatja annak az álláspontnak tarthatatlanságát, amely nem elégszik meg a szótöbbséggel, hanem egyhangúságot követel.

A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése elé *in concreto* eddig csak egyetlenegy esetben került a revízió kérdése. Nevezetesen Bolivia és Chile vitájával kapcsolatban, amint erről már megemlékeztem. A Közgyűlés jogászbizottságot küldött ki a kérdés megvizsgálására, amely azonban Bolíviának a 19. cikkel összhangban nem álló revíziós kérelmének elutasítását ajánlotta, mire Avamajo, Bolivia képviselője a kérelmet visszavonta.⁵⁶

In abstracto is csak egyszer foglalkozott a Közgyűlés a revízió problémájával. A kínai delegáció már a VI. Közgyűlés alkalmával, 1925-ben azt az indítványt terjesztette elő, hogy a Közgyűlés a 19. cikk értelmében Kína más államokkal szemben fennálló, de alkalmazhatatlan és az egyenlőség elvébe ütköző szerződéseinek megváltoztatására irányuló kívánságot nyilvánítson.⁵⁷ Később azonban módosította indítványát és kihagyta a 19. cikkre való hivatkozást. A X. Közgyűlés alkalmával, 1929 szeptember 10-én Chao-Chu-Wu kínai delegátus azt a javaslatot terjesztette elő, hogy a Közgyűlés egy bizottságot alakítson, amelynek feladata azoknak az

eszközöknek megvizsgálása, amelyekkel a 19. cikket hatályossá lehet tenni,⁵⁸ A javaslatot az I. (politikai) bizottsághoz utalták, amely egy albizottságot küldött ki, melynek semmitmondó határozati javaslatát azután a bizottság, majd a Közgyűlés is elfogadta. Az így létrejött rezolúció értelmében a Nemzetek Szövetségének valamennyi tagja, saját felelősségére és alkalmazkodva az ügyrendhez, a Közgyűlés, napirendjére tűzheti azt a kérdést, hogy helye van-e a 19. cikkben szabályozott felhívásnak. Hogy egy ilyen kérelemmel a Közgyűlés foglalkozzék, annak megfelelő szavakkal, azaz a 19. cikkel összhangban kell megszövegezve lennie. Ha egy ilyen kérelmet tűztek ki a Közgyűlés napirendjére, az rendes eljárása szerint tárgyalja le azt és bocsátja ki a kért felhívást.⁵⁹ Ez a rezolúció tehát nyitva hagyja azokat a vitás kérdéseket, amelyeket a 19. cikk jogi magyarázatával kapcsolatban előbb érintettem, összefoglalva a mondottakat, arra az eredményre jutunk, hogy a 19. cikk, minthogy a szerződések, valamint az általuk előidézett és a világbékét veszélyeztető nemzetközi állapotok megváltoztatását Wilson eredeti tervével szemben nem a Nemzetek Szövetségének hatáskörébe utalta, hanem a Szövetségnek csak kezdeményezési jogot biztosított és magát a revíziót végeredményben a szerződő felek akaratától tette függővé, a Nemzetek Szövetségének felhívása alapján meginduló revíziós eljárás eredményét a legnagyobb mértékben kétségessé tette. Ennek ellenére még sem mondanám e cikket teljesen értéktelennek, minden gyakorlati jelentőséget nélkülözőnek. A 19. cikk ugyanis határozott fejlődést jelent a nemzetközi jog történelmében, mert míg a múltban azt az eljárást, amely szerint az elavult és a világbékét veszélyeztető szerződések megváltoztatása bekövetkezhet, a nemzetközi jog egyáltalán nem szabályozta, addig a 19. cikk lehetővé tette a Nemzetek Szövetségének, hogy a nemzetek családjának érdekeivel össze nem egyeztethető szerződések megváltoztatását kezdeményezze. A politika síkjára vetítve ez annyit jelent, hogy míg a múltban a szerződések békeveszélyeztető területi határozmányainak megváltoztatását békés úton csak

via facti, az úgynevezett európai koncertben résztvevő nagyhatalmak nyomása útján lehetett elérni, addig most a Nemzetek Szövetségében képviselt hatalmak többségének jogi lehetősége is van arra, hogy az európai békét fenyegető igazságtalan területi status quo megváltoztatását kezdeményezze. Ennek a föltétele azonban mindenekelőtt a 19. cikknek az a helyes interpretációja, amely szerint az abban előírt felhívás kibocsátásához nem szükséges az egyhangúság, hanem a szótöbbség is elegendő.

Miként a békeszerződések, úgy a 19. cikk sem az örökkévalóság számára készült. Az Egyezségokmány 26. cikke lehetővé teszi a 19. cikk módosítását is, anélkül, hogy ehhez egyhangú határozatot követelne meg. Nincs tehát jogi akadálya annak sem, hogy a 19. cikket a 26. cikkben megállapított eljárásban akként ne módosítsák, hogy a Nemzetek Szövetsége nemcsak kezdeményezhesse, hanem meg is ejthesse a revíziót úgy, amint azt Wilson elképzelte. Ez az az út, amelyen az emberiségnek a jövőben haladnia kell, ha azt kívánja, hogy igazságtalan szerződések és lehetetlen határok háború nélkül, a „civitas maxima“, az emberiség közös szervezete útján megváltoztathatók legyenek,⁶⁰

JEGYZETEK.

¹ Olaf Hoffer: „Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique.“ Paris, 1926. 333 l.

² Búza szerint azt a kérdést, hogy vannak-e olyan jogi okok, amelyek alapján a békeszerződés semmis vagy megtámadható és az érvényesen létrejött békeszerződés utólag hatálytalanítható, semmi esetre sem lehet megoldani úgy, hogy egyszerűen a magánjogi szerződésekre vonatkozó jogszabályokat alkalmazzuk a nemzetközi szerződésekre. A nemzetközi és a magánjogi szerződés ugyanis lényegesen különböző jogi fogalmak s a legnagyobb óvatosságra van szükség, ha a magánjog megfelelő szabályait analógia útján a nemzetközi szerződésekre alkalmazni akarjuk. Búza is elismeri, hogy a nemzetközi szerződés az érdekelt felek közti akaratmegegyezés s éppen úgy, mint a magánjogi szerződés a felek egymásközti viszonyában teremt jogot, de e jogszabályok helyzete szerinte egészen más a nemzetközi, mint a

magánjogi szabályok rendszerében. E nézetének indoklására felhossa, hogy a magánjogi szerződés által való jogalkotás terjedelmét és hatályát tekintve erősen korlátolt, csak a többi jogforrások által megvont korlátok között mozoghat s az azokkal való összeütközés esetén semmis vagy megtámadható. Hatálya tehát a többi jogforrásokhoz való viszonyában alárendelt jelentőségű. Ezzel szemben a nemzetközi jogban a szerződés a szokásjoggal együtt a legerősebb jogforrás. Az államok, amelyek a nemzetközi szerződést kötik, a nemzetközi jog egyedüli jogalkotó tényezői, míg a magánjogi szerződést kötő felek jogalkotó hatalma az államon belüli jogalkotás gépezetében a legkisebb kerék. A nemzetközi szerződés hatálya éppen úgy, mint a magánjogi Szerződéseké, csak a felek egymásközi viszonyában érvényesül és míg a magánjogban a szerződő felek — a harmadik javára kötött szerződés esetétől eltekintve — csak saját ügyeikben rendelkezhetnek s a harmadik javára kötött szerződésben sem alkothatnak e harmadikat kötelező jogszabályt, addig a kollektív nemzetközi szerződéseknel olyan államok is jelentkezhettek szerződő felek gyanánt, amelyeket a szerződés által alkotott normák, vagy legalább is azoknak egy része egyáltalában nem érint. Mindezek alapján Búza arra az eredményre jut, hogy a szerződés a nemzetközi jogban az írott jogalkotás legmagasabbrendű formája s mint ilyen, az államon belüli jog területén nem a magánjogi szerződéssel, hanem a törvénnyel analóg. (Búza László: „A revízió nemzetközi jogi alapjai.“ Budapest, 1933. 8. 1. sk.) Ezek az érvek azonban nem meggyőzők. Bizonyos az, hogy a nemzetközi szerződés a nemzetközi jognak a szokásjoggal együtt legmagasabbrendű forrása, de ebből még egyáltalában nem következik az, hogy a nemzetközi szerződések érvényes keletkezése ne a magánjogi szerződések, hanem a belső állami törvény analógiája szerint legyen megítélendő. Forma dat esse rei. Formáját tekintve, a nemzetközi szerződés is szerződés, amely egészen más formák között jön létre, mint az állami törvény, mely nem a felek akaratmeg egyezésének, hanem — parlamenttel bíró államokban — a többségi akarat eredménye. Mindaddig, amíg a nemzetközi jog nem alakít ki egy olyan szervezetet, amely a nemzetközi jogközösség valamennyi tagját, vagy legalább a benne résztvevő államokat akaratuk ellenére is kötelező jogot alkothat, a nemzetközi jognak az állami törvényhez hasonló jogforrása nincs és nem is lehet. Mindaddig a nemzetközi szerződés marad a nemzetközi jogalkotás legfontosabb forrása, mint ahogy a belső állami életben is a felek jogalkotó akarata csak akkor vesztette el hajdani nagy jelentőségét, amikor a központi hatalom érvényt tudott szerezni az egyesek akarata felett diadalmaskodó törvény akaratának.

³ Kunz szerint a jogellenes kényszer tételesjogilag megtámadási és így revíziós okot teremt. (Josef L. Kunz: „Die Revision der Pariser Friedensverträge.“ Wien, 1932. 240 1.) A szerző itt idézi Grotiust, aki

a terroré contra datam fidem“ létrejött kényszerítések között az esetek között sorolja föl. Nem kétséges, hogy egy szerződés megszegésével alkalmazhatóvá vált kényszer is „contra datam fidem“ való. Búza ellenben csak azt a kényszerítést tekinti jogtalannak, amelynél az alkalmazott eszközök is jogtalanok, már pedig szerinte nem állítható, hogy a trianoni szerződés megkötésénél a tételes nemzetközi joggal ellenkező kényszereszközök alkalmazottak volna (i. m. 12. 1.). Véleményünk szerint azonban a trianoni szerződésnél alkalmazott kényszer igenis jogellenes volt, mert Magyarországot éppen hozták kényszerhelyzetbe, hogy a két fegyverszüneti szerződést megszegték, tehát a tételes nemzetközi jog ellenére jártak el. (V. ö. Kunz i. m. 246. 1.)

⁴ Alciste Ebray: „La paix malpropre“ Milano, 1925. 63. sk. 1.

⁵ Búza szerint, ha a háborús vétkességnek a békeszerződésben felállított tételének téves volta bizonyítást nyer, ez még nem eredményezné az egész szerződés érvénytelenségét, hanem legfeljebb a jóvátételre vonatkozó, de nem a katonai és területi rendelkezéseket (i. m. 13.1.). Ezzel szemben Kunz helyesen mutat rá arra, hogy az antant a háborús vétkességet nemcsak a jóvátételek, hanem az egész békeszerződések jogi alapjává tette és állításának igazolására hivatkozik az antant ultimátumára, Clemenceau kísérelésére, Brockdorff-Ranzau felfogására, Wilson emlékirataira, Poincaré 1919 január 18-i beszédére, Lloyd George 1921 március 3-i nyilatkozatára stb. (i. m. 180. 1.).

⁶ „Si les Puissances alliées et associées ont cru inutile de recourir à une consultation populaire de cette nature, ce ne fut qu'après avoir acquis la certitude que cette consultation, si elle était entourée de garanties complètes de sincérité, ne donnerait pas des résultats sensiblement différents de ceux auxquels les a conduites une étude minutieuse des conditions ethnographiques de l'Europe Centrale et des aspirations nationales.“ („Les négociations de la paix hongroise. Comte Rendu sur les travaux de la délégation de paix de Hongrie a Neuilly s/S de janvier à mars 1920.“ Budapest, 1921. 550.)

⁷ „... lorsque les Commissions de délimitation auront commencé leur travail, si elles estiment que les dispositions du Traité créent quelque part, comme il est dit plus haut, une injustice qu'il est de l'intérêt général de faire disparaître, il leur sera loisible d'adresser un rapport à ce sujet au Conseil de la Société des Nations. Dans ce cas, les Puissances alliées et associées acceptent que le Conseil de la Société puisse, si une des parties en cause le lui demande, offrir ses bons offices pour rectifier à l'amiable le tracé primitif, dans les mêmes conditions, aux endroits où une modification aura été jugé désirable par une Commission de délimitation. Les Puissances alliées et associées ont confiance que cette procédure fournit une méthode convenable pour corriger, dans le tracé des

frontières, toute injustice contre laquelle des objections fondées pourraient être formulées.⁴⁴ (Négociations 550 1.)

⁸ „Les Puissances Alliées et Associées déclarent dans leur lettre d'envoi qu'il était impossible de changer le tracé des frontières; elles chargent cependant les Commissions de délimitation de proposer des modifications jugées nécessaires pour remédier aux injustices que le Traité comporte et qu'il est de l'intérêt général de faire disparaître. D'après la lettre d'envoi les mesures à prendre par ces Commissions sauvegarderont pleinement les intérêts des populations limitrophes. Il ne nous est donc pas permis de douter que les Puissances Alliées et Associées veilleront à ce que les Commissions des réparations s'acquittent réellement de leur tâche, chaque fois qu'une injustice sera portée à leur connaissance et qu'elles insisteront à ce que le Conseil de la Société des Nations use de toute son influence pour faire disparaître toute injustice et toute inéquité.⁴⁴ (Négociations 530. 1.)

⁹ V. ö. Kunz i. m. 350. 1.

¹⁰ Kunz i. m. 254. 1,

¹¹ I. m. 258. 1.

¹² „Les Puissances alliées et associées estiment que le Traité signé par elles avec l'État tchéco-slovaque fournit aux populations de la province autonome de Ruthénie le moyen de faire connaître publiquement leurs désirs. Elles ne manqueront pas de prêter l'attention la plus sérieuse aux vœux que ces populations pourraient formuler à l'avenir. Le Pacte de la Société des Nations donne, d'ailleurs, à tout membre du Conseil de la Société, le droit d'attirer l'attention des signataires du Traité conclu à Saint-Germain-en-Laye, le 10. septembre 1919, entre les Principales Puissances alliées et associées et l'État tchéco-slovaque sur toute question relative à la Ruthénie qui mériterait leur examen.⁴⁴ (Négociations 550.4»)

¹³ I. m. 260. es 262. 1»

¹⁴ „Quant aux îlots de population magyare qui passeront sous une autre souveraineté, les Traités pour la protection des minorités déjà signés par la Roumanie et l'État serbe-croate-slovène et ratifiés par la Tchéco-Slovaquie garantissent leur entière sauvegarde.⁴⁴ (Négociations 551. 1»)

¹⁵ Franz v. Liszt: „Das Völkerrecht⁴⁴. Zwölfte Auflage. Bearbeitet von Dr. Max Fleischmann, Berlin, 1925. 264» 1.

¹⁶ Aladár Göllner: „L'article 19 du Pacte de la Société des Nations“ La revision des traités sous le régime de la Société des Nations.» Paris, 1925, Magyarul is: „A nemzetközi szerződések revíziója és a népszövegetés.“ Budapest, 1931.

¹⁷ I. m. 270. 1.

¹⁸ Francia szöveg: „L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde/” Angol szöveg: „The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.“ Mindkét szöveg hiteles. (V. ö. trianoni szerződés 364. cikk.)

¹⁹ ... Qu'une pareille invitation peut seulement être faite dans les cas où des traités sont devenus inapplicables, c'est — à dire lorsque l'état des choses existant au moment de la conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer ...“ (A. IL Ass., S. P., 466. 1.)

¹⁹ Kunz ugyan úgy véli, hogy a szerződések nemcsak a megváltozott körülmények, hanem annak folytán is alkalmazhatatlanná válhatnak, hogy alkalmazhatatlanságuk csak később, lényeges változások befolyása nélkül bizonyul be, de a területi revízió lehetőségét ő is nem az „alkalmazhatatlanná vált” szerződések, de „a világbékét veszélyeztető nemzetközi helyzetek” tényálladéka alapítja. (I. m. 312. 1.)

²⁰ Miloche Radoikovitich: „La revision des traités et le Pacte de la Société des Nations.“ Paris, 1930. 238. sk. 1.

²¹ Dr. Jozef Rudinsky: „Revizia trianonskej smluvy.“ Praha, 1932. 82. sk. 1.

²² A. IL Ass., P. V. I. Comm. 191. 1.

¹²³ Kunz i. m. 297. 1.

²⁴ I. m. 84. 1.

²⁵ Dr. Frh. Freytagh-Loringhoven: „Die Satzung des Völkerbundes“ 214. 1.

²⁶ I. m. 131. 1.

²⁷ I. m. 239. es 249. 1.

²⁸ „ ♦. L'Assemblée de la Société des Nations ne pouvant d'elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des États contractants...” (A IL Ass. S. P. 466. 1.)

²⁹ „Le Pacte ... attribue par l'article 19 à l'Assemblée la faculté d'inviter (advise, soit: „conseiller“) les Membres de la Société...” A. II^{erae} Ass. S. P. 466.

³⁰ Walther Schücking und Hans Wehberg: „Die Satzung des Völkerbundes“. Berlin, 1924. 663. 1.

³¹ U. o. 592. 1.

³² Alfred Verdross: „Die rechtliche Lage Deutsch-Südtirols.“

Schriften des Instituts für Statistik der Minderheitenvölker an der Universität Wien. Wien, 1926. 25. 1.

33 A. X^{ième} Ass. — S. P. 177. 1.

34 A. X^{ième} Ass. — P. V. . I. Comm. 56. 1.

35 I. m. 88. 1. 14. sz. jegyzet.

36 „Si la Hongrie consentait à un tel emploi de l'article 11 du Pacte dans le ... but ... d'imposer la revision d'un Traité, elle rendrait coupable de la création d'un précédent funeste pour n'importe quel traité... son adversaire n'aurait plus qu'à invoquer l'article 11 du Pacte, en prétendant que la bonne entente était en danger ...“ (Journal Officiel IX. évf. 555. 1.)

37 I. m. 312.

38 I. m. 88. 1.

39 „Le livre rouge de la Délégation du Chili à la première Assemblée de la Société des Nations.“ Genève, 82. 1.

40 U. o.

41 U. o. 101. 1.

42 U. o. 90. 1.

43 U. o. 236.

44 U. o. 98. 1.

45 U. o.

46 I. m. 663. 1.

47 I. m. 215. 1.

48 I. m. 311. 1.

49 „Völkermord oder Völkerbund.“ Hága, 1920. 112. 1.

50 Wlassich Gyula báró: „A trianoni szerződés jogi orvoslása a nemzetek szövetsége és a döntőbírótság útján.“ Az „Igazságot Magyarországnak“ c. gyűjteményes műben. 320. 1.

51 I. m. 87. 1.

52 Dr. Mengele Ferenc: „A Népszövetség jogi és politikai rendszere.“ 205. 1.

53 Dr. Krisztics Sándor: „A békeszerződések revíziója.“ Budapest, 1927. 18 sk. 1.

64 Th. Ruysen: „Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale.“ Paris, 1923. 663. 1.

55 V. o. Kunz i. m. 311. 1. 101. sz. jegyzet.

56 A. X^{ième} Ass. S. P. 468. 1.

57 A. X^{ième} Ass. . — S. P. 90. sk. 1.

58 A. X^{ième} Ass. 101, 1.

59 A. X^{ième} Ass. S. P. 177. 1.

60 Jelen előadásom megtartása és annak kinyomatása között a revízió kérdésével kapcsolatban világpolitikai jelentőséggel bíró események zajlottak le, amelyekre e helyen legalább utalni óhajtók. Az olasz kormány

1933 március 18-án keit *tervezete*, amelyet Benito Mussolini olasz kormányfő a Rómába *érkezett* Mac Donald angol miniszterelnöknek nyújtott át, a 2. cikkben a következő javaslatot foglalta magában:

„A négy hatalom megerősíti a békeszerződések felülvizsgálásának elvét, még pedig a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányainak rendelkezései szerint, abban az esetben, amikor olyan helyzetek igazolódnának be, amelyek alkalmasak arra, hogy vizsályt idézzenek elő az államok között. Ugyanakkor kijelentik, hogy a revízióknak ez az elve csak a Nemzetek Szövetségének keretében alkalmazható, a kölcsönös megegyezés és a viszonyos érdekek szolidaritásának szellemében.“ (Les quatre puissances confirment le principe de la révision des traités de paix, d'après les clauses au pacte de la Société des nations, dans le cas où se vérifieraient des situations susceptibles d'amener un conflit entre les États. Elles déclarent en même temps que ce principe de revision ne peut être appliqué que dans le cadre de la Société des Nations, dans un esprit de compréhension mutuelle et de solidarité des intérêts réciproques.)

Az olasz kormánynak március 26-án kelt módosított tervezete egy olyan formulát hozott javaslatba, amelynek értelmében a négy hatalom megerősítette volna azt, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának rendelkezései a békeszerződések revíziójának lehetőségét is szem előtt tartják (les quatre puissances confirment que les stipulations du pacte de la Société des Nations ... envisagent aussi le possibilité de la revision des traités de paix), még pedig ugyanarra az esetre, amelyet a március 18-i tervezet említett. Az új tervezet hangsúlyozta, hogy a revíziós elv alkalmazásának valamennyi érdekelt fél érdekeinek kölcsönös elismerésére alapított megállapodások útján és a Nemzetek Szövetségének keretében kell történnie (... une telle application doit s'effectuer par des accords fondés sur une mutuelle reconnaissance des intérêts de toutes les parties en cause et dans le cadre de la Société des nations).

Az angol kormány április i-én kelt tervezetének gerince csaknem ugyanaz, csak az „is“ (aussi) szó helyett áll a „hasonlóképen“ (également) szó. A revízió elve oly körülmények mellett alkalmazatnék, amelyek alkalmasak arra, hogy vizsályt szüljenek a nemzetek között (... des conditions susceptibles de donner naissance à un conflit entre les nations). A 19. cikk gyakorlati alkalmazására nézve az angol kormány a 2. bekezdésben azt javasolta, hogy ha egy kormány olyan kérdést vet fel, amely egy szerződés revízióját foglalja magában, a helyzetet mindenekelőtt a négy hatalom és a közvetlenül érdekelt kormányok között az egyenlőség alapján folytatott tárgyalások és között megállapodások útján kell tisztázni. E tárgyalásoknak és megállapodásoknak valamennyi fél érdekeinek kölcsönös elismerésén kell alapulniuk és a Nemzetek Szövetségének keretében kell végbemenniük.

Németország április 24-i tervezete az angol tervezet 1. bekezdéséhez

áll közel. Gerince csak lényegtelen kifejezésbeli árnyalatokban tér el az angoltól.

A francia kormány szövegezésében egészen eltérő április 10-i javaslata oly közel állott az 1933 június 7-én Rómában parafált, de eddig (1933 június 1) még nem ratifikált négyhatalmi egyezmény 2. cikkéhez, hogy ismertetése fölöslegesnek látszik. Az egyezmény 2. cikke pedig így szól:

„Ami a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányát és nevezetesen annak 10, 16 és 19. cikkeit illeti, a magas szerződő felek elhatározzák, hogy egymás között és azzal a fenntartással, hogy határozatokat csak a Nemzetek Szövetségének rendes szervei hozhatnak, meg fognak vizsgálni minden a módszerekre és az eljárásra vonatkozó indítványt, amely alkalmas arra, hogy kellő hatályt adjon ezeknek a cikkeknak.“ (En ce qui concerne le pacte de la Société des nations et notamment ses articles 10, 16 et 19, les hautes parties contractantes décident d'examiner entre elles, et sous réserve de décisions qui ne peuvent être prises que par les organes réguliers de la Société des nations, toute proposition relative aux méthodes et procédures propres à donner dûment effet à ces articles.)

Ez a szerződés tehát nem teremt új jogot, hanem csak a szerződő nagyhatalmaknak azt a szándékát fejezi ki, hogy vizsgálat tárgyává fogják tenni azokat az indítványokat, amelyek az Egyezségokmány 10, 16 és 19. cikkei hatályának kellő biztosítása végett alkalmas módszereket és eljárást hoznak javaslatba. E módszereket és eljárást azonban nem a szerződő felek határozzák el, hanem a Nemzetek Szövetségének illetékes szervei, tehát a 19. cikk esetében a Közgyűlés. A 2. cikknek tehát sokkal inkább politikai, mint jogi jelentősége abban rejlik, hogy a 10, 16 és 19. cikkeket olyanok gyanánt emeli ki, amelyeknek érvényesülése előbb alkalmas módszerek és eljárási szabályok megalkotását teszi szükségessé a Nemzetek Szövetsége részéről. A 10, 16 és 19. cikk együttes kiemelése természetesen nem változtatja meg azoknak az Egyezményokmány szerinti összefüggését. A 10. cikk ezentúl sem zárja ki a 19. cikk alkalmazását, a 16. cikkben felsorolt kényszerrendszabályok pedig a 19. cikk szerinti békés revízió esetében egyáltalában nem jönnek tekintetbe.

Paul-Boncour francia külügyminiszternek a lengyel kormányhoz 1933 június 8-án intézett jegyzékében foglalt nyilatkozat (déclaration) szerint a 2. cikk kizárja a revízió elvénél és az alkalmazás gyakorlati eseteinek megvizsgálásánál, mindazonáltal az Egyezségokmány teljes hatályosságának biztosítására alkalmas módszerekre és eljárásokra vonatkozó indítványokra vezethet. (Cette disposition qui exclut l'examen du principe de la revision et des cas concrets d'application, peuvent cependant conduire à l'examen de propositions relatives aux méthodes et procédures propres à donner leur pleine efficacité aux articles du pacte de la Société des Nations et notamment à plusieurs d'entre eux dans l'énumé-

rations desquels figure l'article 19 etc.) Ez azt jelentené, hogy a szerződő nagyhatalmak csak olyan, a 19. cikkre vonatkozó indítványokat; fognak egymás között megvizsgálni, amelynek tárgya sem a tényleges revízió kérdése in abstracto, sem pedig a békeszerződések egyes határozmányainak felülvizsgálása in concreto, hanem csak a 19. cikkben foglalt jogszabály gyakorlati alkalmazásának lehetővétele. Feltéve, hogy a többi három nagyhatalom magáévá teszi a francia kormánynek ezt a magyarázatát, ez természetesen csak a szerződő hatalmaknak egymáshoz való viszonya szempontjából bír jelentőséggel. A 19. cikk értelmében ezentúl is a Szövetség bármely tagja a Közgyűlés elé viheti a revízió kérdését, amely azzal foglalkozni nemcsak jogosult, hanem köteles is.

A francia deklaráció kifejezetten is utal erre az eshetőségre (... dans l'éventualité de l'examen d'une procédure applicable au cas où un ou plusieurs États., désirant soulever une question territoriale réglée par traité se proposeraient de demander à l'assemblée de délibérer à ce sujet sur la base de cet (c. à. d. de 19) article etc), de egyúttal kijelenti, hogy Franciaország kormánya sohasem fog elfogadni olyan indítványt, amely módosítani akarná azokat a feltételeket, amely mellett, az Egyeségokmány határozatai értelmében, a Közgyűlés érvényesen felhívhatja a Szövetség tagjait, hogy az alkalmazhatatlanná vált szerződések vagy a világbékét veszélyeztethető nemzetközi helyzetek új megvizsgálásához fogjanak hozzá. A jelenlevő tagok egyhangú határozatát, beleértve a felek szavazatait is, amelyre szerinte az Egyeségokmány általános elveinek alkalmazásánál szükség van, a francia kormány ezentúl is megkövetelendőnek tartja, hogy a Közgyűlés a revíziót ajánlhassa. (L'unanimité des membres présents, y compris lex voix des parties, actuellement nécessaire en application des principes généraux du pacte, devra donc continuer à être exigée pour que l'assemblée puisse émettre la vote dont il s'agit.) Ez természetesen nem hiteles magyarázata az Egyeségokmánynak, hanem csak a francia kormány egyoldalú véleménye. Franciaország kitarthat az egyhangúság következménye mellett, de általános elfogadásra alkalmas véleményt e jogi kérdésben csak az Állandó Nemzetközi Bíróság nyilváníthat. A négyhatalmi egyezmény semmivel sem vitt közelebb a 19. cikk körül folyó jogi vita eldöntéséhez.

(Az idézett jegyzékek és az egyezmény 2. cikkének szövegét a „Le Temps“ 1933. június 9-i számából vettem.)

*LES BASES JURIDIQUES DE LA REVISION
TERRITORIALE DU TRAITÉ DE TRIANON*

Par ERNŐ FLACHBARTH,

docteur en droit, ancien directeur du bureau central des partis d'opposition en Slovaquie et
dans la Russie Subcarpathique

Dans ses luttes politiques, la nation hongroise s'est toujours basée sur le Droit, s'efforçant d'étayer d'arguments juridiques ses aspirations politiques. Pendant l'occupation, par les Turcs, d'une grande partie de la Hongrie, c'est le *Tripartitum* de Werbőczy qui *maintenait*, dans la noblesse du pays déchiré en trois parties, le sentiment de l'unité nationale. Après la guerre de l'Indépendance de 1848—49, la politique hongroise fut guidée par le principe de continuité, lequel rendit possible en 1867 la conclusion du Compromis austro-hongrois. Et depuis que le traité de Trianon a démembré leurs pays, les Hongrois se fondent sur l'article 19 du Pacte de la Société des Nations et sur le droit international, garantissant la révision des traités de paix, ayant confiance que par cette voie ils réussiront à obtenir la résurrection de leur patrie. Ce n'est pas les armes à la main, mais au moyen du Code de droit international qu'ils veulent faire réparer l'injustice commise contre eux.

I. Le principe du „*pacta sunt servanda*“, qui est une des bases les plus importantes du droit international, ne s'oppose pas à l'opinion de certains juristes, selon laquelle, dans certaines circonstances, les traités peuvent devenir nuls ou contestables, lorsqu'ils manquent d'une des conditions essentielles exigées par le droit international pour faire un traité valable.

Au point de vue des clauses territoriales du traité de Trianon, les cas suivants de nullité peuvent être pris en considération :

a) La condition primordiale de la validité d'un traité international, — comme celle de tous les contrats, — c'est le consentement, la volonté libre des parties contractantes, c'est-à-dire, le traité doit être libre de toute contrainte* La défaite dans la guerre mondiale, ne peut être considérée, à elle seule, comme une contrainte constituant une cause de nullité, car, avant la guerre mondiale, la guerre était un des moyens, permis par le droit international, par lesquels un Etat pouvait faire valoir ses aspirations.

La contrainte ne constitue une cause de nullité pour un traité que dans le cas où elle était illégitime, c'est-à-dire, si la signature a été obtenue de force *contra jus gentium*, par exemple, par la violation d'un traité précédemment conclu. C'est par une telle contrainte illégitime que l'Entente a forcé les Puissances centrales à signer les traités de paix. Du fait que l'Entente, d'après la note du 5 novembre 1918 du gouvernement des Etats-Unis, se déclarait disposée à conclure la paix avec l'Allemagne sur la base du message (les célèbres 14 points) adressé au Congrès américain par M. Wilson le 6 janvier 1918, ainsi que sur la base des principes contenus dans les déclarations postérieures du Président, un traité préliminaire s'est formé, au point de vue juridique, entre l'Entente et l'Allemagne, en vertu duquel l'Entente n'avait droit qu'à dicter aux Allemands un traité de paix appliquant en pratique les principes wilsoniens. Et puisque l'Allemagne, confiante en ce traité préliminaire, a signé l'armistice et retiré et démobilisé ses armées, les dispositions, contraires aux principes wilsoniens, du traité de Versailles sont frappées de nullité, car la contrainte, du fait de laquelle l'Allemagne a dû signer le traité, était illégitime. Ni la Hongrie ni l'Autriche ne peuvent invoquer un tel traité préliminaire. Mais puisque l'Entente occupa des territoires hongrois bien plus grands que ceux sur lesquels l'occupation aurait dû se borner en vertu de l'article 3 de

l'armistice conclu à Padoue, le 3 novembre 1918, avec le général Diaz, et de l'article 1 de l'armistice conclu le 17 novembre 1918 à Belgrade, c'est à cause de cette contrainte illégitime que la Hongrie pourrait affirmer que les clauses territoriales du traité de Trianon sont nulles. En outrepassant les clauses des armistices, l'Entente exerça sur la Hongrie une contrainte illégitime, laquelle frappait de nullité les dispositions territoriales du traité de Trianon,

b) Une autre cause de nullité des contrats est la fraude, par exemple, au moyen de faux documents et de fausses cartes.

Les notes adressées par le Conseil suprême à la délégation hongroise à la Conférence de la Paix, ainsi que la lettre d'envoi de M. Millerand, témoignent de ce que les Puissances alliées avaient été induites en erreur. Cela ressort surtout de ce passage de la lettre Millerand, où celui-ci affirmait que le plébiscite proposé par la Hongrie ne donnerait pas des résultats sensiblement différents de ceux auxquels a conduit les Puissances alliées et associées une étude minutieuse des conditions ethnographiques de l'Europe centrale et des aspirations nationales. Lorsque celles de ces Puissances qui ne sont pas directement intéressées dans la question, se seront rendu compte de la formidable tromperie dont elles furent les victimes, elles pourraient demander, elles-mêmes, que le traité soit déclaré nul.

En ce qui concerne la Hongrie, confiante en la promesse contenue dans la lettre Millerand du 6 mai 1920, elle s'est décidée à signer le traité de paix. Au nom de la Conférence des Ambassadeurs dont il était alors président, M. Millerand déclarait dans cette lettre: „ „, Si elles (les Commissions de délimitation) estiment que les dispositions du traité de paix créent quelque part ... une injustice qu'il est de l'intérêt général de faire disparaître, il leur sera loisible d'adresser un rapport à ce sujet au Conseil de la Société des Nations, Dans ce cas, les Puissances alliées et associées acceptent que le Conseil de la Société puisse, si une des parties en cause le lui demande, offrir ses bons offices pour rectifier à l'amiable le tracé primitif,“ Le gouvernement hon-

grois, dans sa note du 17 mai 1920, se référerait expressément à ce passage de la lettre Millerand, déclarant que s'il était disposé à signer le traité de paix, c'est qu'il avait confiance que les Alliés tiendront leurs promesses formulées dans cette lettre» Ainsi, un accord spécial s'est formé, complétant le traité de Trianon, Les Puissances alliées et associées violèrent cet accord, le Conseil des Ambassadeurs ayant, dans ses instructions données le 3 juillet 1921 aux Commissions de délimitation, posé ce principe que les frontières devaient être établies d'après le traité de Trianon et que les rectifications de frontières ne pourront point modifier les bases des frontières fixées par ce traité. L'auteur de cette étude, partageant l'avis du juriste autrichien *Kunz*, estime que lesdites Puissances n'ayant pas tenu l'engagement qu'elles ont pris avant la signature de la paix, le traité pourrait être contesté de ce fait.

Le principe du „*pacta sunt servanda*“ n'est pas non plus en opposition avec le cas de l'extinction d'un traité international. Au point de vue des clauses territoriales du traité de Trianon, on ne peut envisager que deux cas d'extinction : la conclusion d'un nouveau traité, et l'inexécution, par l'autre partie, des engagements contractuels. Seul ce dernier cas nous intéresse ici.

La Tchéco-Slovaquie a violé non seulement le traité de minorités conclu à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, mais aussi l'article 48 du traité de Trianon, qui assuraient une autonomie à la Russie Subcarpathique, car elle ne lui a pas donné l'autonomie. Il faut ajouter que dans la lettre Millerand, l'Entente déclarait expressément que le traité de minorités offrant à la population de cette province le moyen de faire connaître publiquement ses désirs, elle ne manquera pas de prêter l'attention la plus sérieuse aux vœux de la population de là-bas. Donc, la Hongrie a le choix entre deux choses: 1. contester la validité du traité, la promesse contenue dans la lettre d'envoi n'ayant pas été tenue; 2. faire valoir l'argument tendant à l'extinction des dispositions en question du traité, les engagements contractuels des traités n'ayant

pas été tenus, ou exiger l'exécution de ces engagements,

La question de l'extinction des clauses territoriales du traité de Trianon pourrait se poser également à cause de l'infraction des traités de minorités signé par la Yougoslavie à Saint-Germain le 10 septembre 1919 et par la Roumanie le 9 décembre 1919, à Paris. Bien que la Yougoslavie et la Roumanie, dans les articles 44 et 47 du traité de Trianon, eussent aussi pris, vis-à-vis de la Hongrie, l'engagement de protéger les intérêts de leurs habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion, elles n'ont pas observé à cet égard les traités de minorités, de sorte que la Hongrie peut exiger l'exécution de ces traités, ou faire valoir un argument d'extinction.

Le principe de la *clausula rebus sic stantibus* étant en opposition avec celui du *pacta sunt servanda*, principe fondamental du droit international, l'auteur ne partage pas cette opinion selon laquelle l'article 19 du Pacte de la Société des Nations ne serait autre chose que le principe de la *clausula rebus sic stantibus*, rédigé sous une forme moderne, et la trouve dangereuse.

IL Après avoir résumé l'histoire de la rédaction de l'article 19, l'auteur désapprouve les efforts des antirevisionnistes, lesquels, s'opposant à la *legis ratio*, interprètent, cet article au moyen d'une *interprétation restrictive*, rendant impossible *de facto* à la Société des Nations de recommander à ses membres la modification des traités de paix. L'auteur s'élève contre cette interprétation, car les artisans des traités de paix avaient, incontestablement, l'intention de rendre possible que, sous certaines conditions, la Société des Nations puisse proposer la modification des traités, et entre eux aussi des traités de paix. En partant de ce point de vue, il arrive aux conclusions suivantes :

1. La revision des traités ne pourrait être faite qu'exceptionnellement, „de temps à autre“, notamment a) si „un traité

est devenu inapplicable“ ou *b)* si le maintien de la situation internationale pourrait mettre en péril la paix du monde».

a) Les clauses territoriales des traités de paix ne peuvent devenir inapplicables, car sur toute la ligne, elles ont été exécutées il y a douze ans.

b) Par contre, la modification de ces clauses pourrait être recommandée, attendu qu'elles ont créé une situation internationale dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. Contrairement au Yougoslave Radoikovich et au Tchéco-Slovaque Rudinsky, l'auteur est d'avis que l'article 19 du Pacte de la Société des Nations n'est pas contraire à l'article 10 du Pacte, car ce dernier n'exclue pas la possibilité de modifier le *statu quo* au moyen d'un accord des Etats intéressés. La déclaration adoptée le 9 septembre 1921 par la IIe Assemblée exclue toute discussion. La Société des Nations ne doit pas et ne peut rejeter *de piano* les propositions tendant à la revision des clauses territoriales des traités de paix, mais elle doit les traiter. M. Rudinsky, employant un argument sophistique contre la revision, dit qu'il suffit que l'une des parties contractantes mette en péril la paix, pour qu'elle ait un motif juridique de demander la revision. Cet argument ne tient pas debout, car il est évident qu'un Etat qui, justement pour n'être pas obligé de recourir à la guerre, s'adresse à la Société des Nations afin que celle-ci prenne les mesures préparatoires nécessaires à la revision des dispositions territoriales des traités le concernant, sert la cause de la paix, et ne la met pas en péril.

2. L'Assemblée de la Société des Nations n'ayant droit qu'à inviter ses membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ou des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde, ne peut que recommander aux Etats intéressés de reviser le *statu quo* territorial, elle ne peut procéder elle-même à la revision.

Il faut donc distinguer l'invitation à la revision laquelle incombe à l'Assemblée, de la revision elle-même, qui appar-

tient aux Etats intéressés. Bien que les Etats en question ne soient pas obligés de suivre la recommandation de l'Assemblée, il est probable qu'ils s'inclineront devant l'autorité politique et morale de la Société des Nations, et ne repousseront pas une telle recommandation.

3. L'invitation à procéder à la revision peut être faite par l'Assemblée de la Société des Nations *a)* sur la proposition d'un de ses membres, ou *b)* d'office.

a) La proposition peut être faite par un membre quelconque de la Société des Nations, donc non seulement par les membres directement intéressés.

b) L'invitation peut être faite aussi d'office, sans qu'aucun membre l'ait proposée. L'article 19 peut être appliqué par l'Assemblée même si elle a été saisie d'une demande formulée en vertu du 2^e *alinéa* de l'article 11 du Pacte, ou si le Conseil lui a transmis *une* affaire soumise à celui-ci en vertu de l'*alinéa* 2 de l'article 11. On voit, par la teneur générale de l'article 19, que l'Assemblée a le droit d'adresser d'office une invitation aux Etats intéressés. Ce droit ne pourrait lui être refusé même dans le cas où elle serait appelée, par suite d'une procédure entreprise sur la base du paragraphe 2 de l'article 11 ou de l'article 15, à s'occuper d'un traité nécessitant une révision ou d'une situation internationale qui pourrait menacer la paix.

4. Contrairement à l'opinion des antirevisionnistes, l'auteur est d'avis que pour l'application de l'article 19, il n'est pas exigé l'unanimité des membres, y compris le consentement des Etats intéressés ; il suffit que la majorité des voix y soit favorable. Une invitation faite sur la base de l'article 19 n'a pas le caractère d'une décision obligatoire pour tous les membres de la Société des Nations ; elle ne constitue qu'un vœu ; donc, l'unanimité de voix, exigée dans le 1^{er} paragraphe de l'article 5 du Pacte, n'y est pas nécessaire. Si l'unanimité des membres était exigée sur ce point, l'application de l'article 19 serait impossible ; or, les auteurs du Pacte n'avaient, pas et ne pouvaient avoir, l'intention de rendre celle-là illusoire.

Que cette opinion est juste, cela ressort également du fait que, pour la modification d'un traité de minorités, il suffit, d'après ces traités, l'assentiment de la majorité des votes des membres du Conseil. Il est hors de doute que l'article 19 peut être appliqué aussi contre ces traités. Si, pour entreprendre une procédure de revision, l'unanimité était exigée, cela signifierait que, pour une revision, il suffit la majorité des votes des membres du Conseil, tandis que, pour entreprendre la procédure préparatoire d'une revision, le consentement de tous les membres est nécessaire. Ce serait un non-sens.

L'article 19 ne manque pas de toute importance pratique, il constitue même un progrès notable dans l'histoire du droit international. Tandis qu'avant la guerre le droit international ne réglait pas la procédure de la modification des traités périmés, la Société des Nations est, grâce à l'article 19 du Pacte, à même de prendre l'initiative de la modification des traités inconciliables avec les intérêts de la famille des nations. Et tandis qu'avant la guerre, la modification à l'amiable des dispositions des traités menaçant la paix ne pouvait être obtenu que *via facti*, par la pression des Grandes Puissances faisant partie du Concert européen, aujourd'hui la majorité des Etats membres de la Société des Nations a aussi une possibilité juridique, assurée par le Pacte, de prendre l'initiative de modifier les statuts territoriaux dont le maintien mettrait en péril la paix. Cependant, la condition préalable de ceci est de se conformer à l'interprétation uniquement juste de l'article 19, selon laquelle la majorité des voix suffit pour faire l'invitation dont il s'agit.

D'ailleurs, l'article 26 du Pacte permet, sans exiger l'unanimité des voix, de reviser même l'article 19. Il n'y a donc aucun obstacle juridique à ce que l'article 19 soit modifié, d'après la procédure prévue à l'article 26, afin que la Société des Nations puisse non seulement recommander la revision, mais la faire, ainsi que se l'imagina le président Wilson.

Felelős kiadó: Zakariás G. Sándor.