

BUZA LÁSZLÓ

A FELKELŐK NEMZETKÖZI JOGI HELYZETE

ÉS A

SPANYOL POLGÁRHÁBORÚBA VALÓ „BENEMAVATKOZÁS”

1912

RECEIVED OF THE

STATE OF NEW YORK

I. A felkelők hadviselő félként elismerése a közönséges nemzetközi jog szerint: 1. Az elismerés feltételei és jogkövetkezményei. 2. A benemavatkozás elve és a polgárháború.

II. A spanyol háborúba való „benemavatkozás” különleges nemzetközi jogszabályai: 1. A „benemavatkozás” fogalma és helyzete a nemzetközi jog rendszerében. 2. A Benemavatkozási Bizottság. 3. A helyszíni ellenőrzés nemzetközi jogi rendszere. 4. Támadások a tengeren. A helyszíni ellenőrzés rendszerének bukása. 5. A nyoni-egyezmény. Nemzetközi rendészet a Földközi tengeren. 6. Az idegen önkéntesek ügye. 7. A spanyol ügy a Nemzetek Szövetsége előtt. 8. A „benemavatkozás” rendszerének nemzetközi jogi jelentősége.

## I.

1. A spanyol polgárháború nem háború a szó nemzetközi jogi értelmében. Ez azt jelenti, hogy ezzel a háborúval kapcsolatban nem nyernek alkalmazást a nemzetközi jognak háborút szabályozó rendelkezései. A háború nemzetközi jogi állapot, melyből egyrészt a hadviselő felek egymás közötti viszonyában fakadnak jogok és köteleességek, másrészt jogok és köteleességek állanak elő a hadviselő felek s a háborúban részt nem vevő ú. n. semleges államok között is.

Háborút a nemzetközi jog értelmében csak *államok* viselhetnek egymással. Az a fegyveres küzdelem, mely nem államok közt folyik, nem nemzetközi jogi értelemben vett háború. Viszont az államok egymás közötti fegyveres küzdelme mindig az.

Elvileg nem háború tehát az ú. n. polgárháború, mely az államhatalom s az ellene fegyvert fogott felkelő párt közt folyik. Bizonyos feltételek mellett azonban a felkelő párt is elismerhető hadviselő fél gyanánt. Ezek a feltételek a következők: Szükséges 1. hogy a felkelők az államterület egy részét

hatalmukban tartásuk, 2. hogy ezen a területen szervezett kormány gyakoroljon államhatalmat s 3. hogy a fegyveres küzdelmet olyan szervezett csapatok folytassák, amelyek katonai fegyelem alatt állnak s a háború szokásaihoz és törvényeihez alkalmazkodnak.<sup>1</sup>

Ezek mellett a feltételek mellett a felkelők elismerhetők hadviselő fél gyanánt, de nem szükségképen ismerendők el. Hadviselő félként való elismerésre a feltételek fennforgása esetén sincs nemzetközi jogi igényük.<sup>2</sup> Az elismerés kérdésében mindenik állam önmaga határoz; az, mint minden nemzetközi jogi elismerés az egyes államok egyéni aktusa.

Kérdés, hogy ha maga az érdekelt kormány nem ismeri el a felkelőket hadviselő fél gyanánt, harmadik államok elismerhetik-e? Az a Szabályzat, melyet az Institut de Droit International idevonatkozólag 1900-ban elfogadott,<sup>3</sup> azon az állásponton látszik lenni, hogy annak a kormánynak az elismerése előtt, mely ellen a felkelés irányul, harmadik államok nem ismerhetik el a felkelőket hadviselő fél gyanánt. Ez a megoldás azonban nem megnyugtató. A felkelés az érdekelt állam büntetőjoga értelmében büntetendő cselekmény, résztvevői büntetettek, kikkel szemben az államhatalom — amennyiben erre tényleg képes — büntetéseket alkalmaz. A fogságba esett felkelők e szerint nem hadifoglyok, kikkel szemben a nemzetközi jog megfelelő szabályai alkalmazandók, hanem büntetettek, kikkel az államhatalom, mint ilyenekkel bánik el. A hadviselő félként való elismerés az érdekelt kormány részéről a felkelés deliktum-jellegét megszünteti. Az érdekelt kormány a felkelőkkel folytatott küzdelemben az állam jogrendje által nyújtott eszközöket is igyekszik helyzetének erősítésére minél teljesebben kihasználni, épen ezért rendszerint nem adja meg

<sup>1</sup> Lásd azt a Szabályzatot, melyet az Institut de Droit International 1900-ban, Neuchâtelben állapított meg harmadik államok jogairól és kötelességeiről a felkelő mozgalmakkal szemben. *Annuaire t. XVIII.* 227. és k. l.

<sup>2</sup> *Vernon A. O'Rourke* (Recognition of belligerency and the spanish war. — *The American Journal of International Law.* Vol. 31. 1937. 398—413. l.) gondosan egybegyűjtve az ilyen irányú nyilatkozatokat, az ellenkező állásponton látszik lenni.

<sup>3</sup> V. ö. fent — I. jegyzet.

a felkelőknek a hadviselő fél jogi minőségét, mert nem hajlandó a felkelés büntetőjogi üldözhetéséről lemondani s a felkelőket önmagával egyenrangú félként ismerni el. Az érdekelt kormánynak ez az álláspontja azonban az eseményeknek esetleg egészen helytelen jogi értékelése és minősítése, épen ezért harmadik államra nem lehet kötelező.

Míg az elismerésnek az érdekelt állam részéről való megtagadása nem zárja ki harmadik államokra nézve annak lehetőségét, hogy a felkelőket elismerjék hadviselő fél gyanánt, addig az érdekelt állam részéről történt elismerésnek harmadik államokra is kiható nemzetközi jogi jelentősége van.

Ez az elismerés a kormány és a felkelők egymás közti viszonyában az államon belüli büntetőjog helyett a nemzetközi jogot teszi szabályozóvá. Egymás közti érintkezésükben a nemzetközi harc jog rendelkezései fognak érvényesülni, a háború nemzetközi jogi állapota áll elő, mely — mint minden háború — fontos kihatással van harmadik államokra is. A háborúindítás egyoldalú aktusával az illető állam az összes többi államokra nézve az ő hozzájárulásuk nélkül olyan jogi helyzetet teremt, melyből különös jogok és kötelezettségek fakadnak. Ez a helyzet nem csak a másik hadviselő félre, de az összes többi államokra vonatkozólag is. A háborúindítással rájuk a semlegesség jogi állapota áll elő. Ezt az állapotot csak a háborúba való beavatkozással háríthatják el vagyis szükségképpen vagy hadviselőnek vagy semlegesnek kell lenniök.

Ez a helyzet akkor is, ha a kormány a felkelőket hadviselő félként ismeri el. Ez az elismerés is a háború nemzetközi jogi állapotát idézi elő s úgy a kormány, mint a felkelők harmadik államokkal szemben megnyerik azokat a jogokat, melyek a nemzetközi jog értelmében a hadviselőket a semleges államokkal szemben megilletik.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> V. ö. *Sandiford*: Les guerres civiles et le droit maritime international. Revue Intern. Francaise du Droit des Gens. Tome IV. 1937. 21. és k. l. *Vernon A. O'Rourke* i. m. 402. lap. Az Institut de Droit International 1900-ban tartott ülésén elfogadott elvek szerint a harmadik állam nincs kötelezve a felkelők hadviselő félként való elismerésére tisztán azért, mert az a kormány, melynek területén a polgárháború kitört, ezt az elismerést megadta (Annuaire. Vol. XVIII. 227—229. lap.). A háború-viselés azonban szükségképpen kihatással van harmadik államokra is. Gondoljunk csak

Harmadik államok állásfoglalása azonban a hadviselő félként való elismerés kérdésében egymástól teljesen független. Az egyik állam részéről történt elismerés a másikat nem köti.

Az elismerés — mint minden nemzetközi jogi elismerés — tényleges állapotok konstatálása s ehhez a tényleges állapothoz kapcsolódó jogi helyzet elismerése.

Az elismerés sohasem jogi értékelése azoknak az eseményeknek, melyek a fennálló helyzetet előidézték. Sohasem arra vonatkozik, hogy a kérdéses helyzet jogszerűen vagy jogellenesen jött-e létre, az elismerés mindég ténykérdést és sohasem jogkérdést dönt el. Az ú. n. de jure és de facto elismerés közt sem az a különbség, mintha ez előbbi jogkérdést döntene el, az utóbbi pedig nem. Mindkét esetben bizonyos nemzetközi jogi hatáskörnek, illetőleg annak eldöntéséről van szó, hogy az illető állam nevében ki van jogosítva és milyen keretek közt az állam nemzetközi jogainak gyakorlására és kötelezve nemzetközi jogi kötelességeinek teljesítésére. A különbség csak az, hogy a de facto elismerés szemben a de jure elismeréssel, egyrésztől ideiglenes és nem végleges, másrésztől korlátozott, t. i. nem biztosít nemzetközi jogi hatáskört mindazoknak az ügyeknek intézésére, melyekre a de jure is elismert kormány jogosítva van. A de facto kormánnyal az elismerő idegen állam csak a halasztást nem tűrő ügyek elintézésére céljából tart fenn nemzetközi jogi érintkezést.<sup>5</sup>

Az elismerés, akár új állam, akár új kormány elismeréséről, akár a felkelőknek hadviselő félként való elismeréséről van szó, mindég nemzetközi jogi hatáskör elismerése. Nemzetközi jogi hatáskörrel pedig csak az rendelkezhetik, aki az an-

---

a nyílttengeren folyó hadi operációkra, a tengeri zsákmányjogra stb. Ha az idegen államok a polgárháborúnak rájuk gyakorolt kihatásaival szemben nem a semleges állam nemzetközi jogi helyzetét foglalják el, magatartásuk a polgárháborúba való beavatkozás lesz. Így szükségképen vagy be kell avatkozniok a polgárháborúba vagy semlegeseknek kell lenniök.

<sup>5</sup> V. ö. *Scelle*: Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international. Académie de Droit Intern. Recueil des Cours. 1936. Tome 55., 92. és k. l. különösen 112. és k. l. és *Balladore Pallieri*; Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne. (Revue de droit international et de législation comparée. III.-e Série Tome XVIII. 1937. 285—309. lap) 302. és k. l.

nak gyakorlásához szükséges tényleges hatalom birtokában van. Harmadik állam épen ezért minden elismerésnél kénytelen a tényleges állapotot venni alapul. A tényleges helyzet szükségképen — bár nem ipso jure — von maga után bizonyos jogi helyzetet. Harmadik államok tartósan nem zárkozhatnak el saját érdekeik veszélyeztetése nélkül a tényleges helyzetből folyó jogi állapot elismerése elől.

Ha ragaszkodnak annak az államnak vagy annak a kormánynak nemzetközi jogi hatásköréhez egy bizonyos területen, mely ott a tényleges hatalmat elveszítette, ezzel önmaguk teszik lehetetlenné saját nemzetközi érdekeik biztosítását. Nagy kérdés, hogy ilyenkor az elismerés megtagadása az el nem ismerő vagy az el nem ismert félnek okoz-e több hátrányt.<sup>6</sup> A tényleges helyzetnek megfelelő jogi helyzet el nem ismerése csak ideiglenes lehet s eszköz gyanánt alkalmazható a tényleges helyzet megváltoztatására. Ha ez nem bizonyul keresztülvihetőnek, az elismerésnek előbb-utóbb szükségképen be kell következnie. Az ú. n. Stimson-elv<sup>7</sup> s a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének ehhez kapcsolódó 1932 március 11-i határozata, mely szerint a Nemzetek Szövetségének tagjai nem ismerhetnek el semmiféle helyzetet, szerződést vagy megállapodást, mely az Egyezségokmánnyal és a Kellogg-szerződéssel ellentétes eszközök alkalmazása útján jött létre, szintén a tényleges helyzet megszilárdulását akarja megakadályozni, hogy ez által érvényt szerezzen a háború tilalmára vonatkozó nemzetközi jogi rendelkezéseknek. A pusztá el nem ismerés azonban — mint az események mutatják — ebben a vonatkozásban sem tudja a célzott eredményt biztosítani. Ehhez magának a tényleges helyzetnek megváltoztatására volna szükség, a nem-

<sup>6</sup> *Arnold D. McNair*: The Stimson Doctrine of non-recognition. (The British Year Book of International Law. 1933. 65—74. l.) 73. lap.

<sup>7</sup> Stimson, az E. Á. államtitkára 1932 január 7-én a kínai és a japán kormányhoz egyidejűleg intézett jegyzékében állította fel ezt az elvet, melynek lényege az, hogy az E. Á. nem fog elismerni semmiféle nemzetközi szerződést vagy megállapodást, mely az E. Á. nemzetközi jogait vagy nemzetközi jogilag védett érdekeit sérti s nem fog elismerni semmi olyan helyzetet, szerződést vagy megállapodást, mely a Nemzetek Szövetségéről szóló Egyezményokmány és a Kellogg-szerződés rendelkezései értelmében jogellenes eszközök alkalmazásával jött létre. V. ö. McNair i. m. 63. lap s az ott közölt irodalom.

zetközi hatalom fegyveres közbelépésére; az el nem ismerésében rejlő tiltakozás önmagában nem elég.

A hadviselő félként való elismerés is a tényleges helyzetnek s ehhez a tényleges helyzethez fűződő nemzetközi jogi hatáskörnek elismerése.

Azok a feltételek, melyeknek fennforgása a felkelők hadviselő félként való elismeréséhez megkívántatik, szintén egy tényleges helyzetet határoznak meg, azt t. i., hogy az illető állam területén két kizárólagos uralmat igénylő hatalom áll egymással szemben s így a közöttük folyó küzdelem jogi értékelésére többé nem az államon belüli büntetőjog, hanem a nemzetközi jog hivatott.

A hadviselő félként való elismerés annak elismerése, hogy a felek közt tényleg háború folyik. A háború tényleges állapotából szükségképen következik a felkelők által alakított kormánynak de facto elismerése is,<sup>8</sup> mert a háborúhoz szükségképen két, imperiummal rendelkező fél kell. Ez az elismerés azonban, mint de facto elismerés szükségképen ideiglenes és korlátozott. Az elismerés tényével még nincs adva az a kör, melyben a harmadik állam a felkelők kormányának nemzetközi hatáskörét elismeri. A háború viselésére irányuló hatásköre minden esetre megvan, de hogy ezen túlmenőleg mennyiben veszik fel vele a nemzetközi érintkezést, az a harmadik államok elhatározásától függ.

A hadviselő félként való elismerés kérdésénél tehát harmadik államoknak azt a ténykérdést kell vizsgálniuk, hogy 1. a felkelők birtokában vannak-e az államterület egy részén a tényleges hatalomnak s 2. hogy a törvényes kormánnyal tényleg háborúban állanak-e. Harmadik államok állásfoglalása azonban ennek a tényleges állapotnak nem bírói megállapítása. Állásfoglalásukat politikai szempontok is befolyásolják; mennyiben kívánják az elismeréssel erősíteni vagy gyengíteni a polgárháborúban szemben álló felek helyzetét s hogy a hadviselő félként való elismerés saját érdekeik biztosítása szempontjából mennyiben előnyös és kívánatos.

A hadviselő félként való elismerés minden esetre erő-

<sup>8</sup> V. ö. *H. A. Smith*: Some problems of the spanish civil war (The British Year Book of International Law. 1937. 17—31. l.), 18—19. lap.

síti a felkelők helyzetét. Maga az érdekelt kormány épen ezért rendszerint elzárkózik az elismeréstől, mely az ő helyzetét feltétlenül hátrányosan befolyásolja, bár az elismerés, mint hadviselő félnek neki is biztosít olyan jogokat, melyeket az elismerése nélkül nem gyakorolhatna. Ilyen jog pl. a felkelők birtokában lévő kikötők blokád alá helyezése.

Harmadik államok a felkelők hadviselő félként való elismerésével megszerzik azokat a jogokat, melyek háborúban a semleges államokat megilletik s ettől függetlenül a felkelő kormánnyal szemben érvényesíthetik azokat a jogokat is, melyeket a felkelők által elfoglalt területen a törvényes kormánnyal szemben érvényesíteni már nem tudnának.<sup>9</sup> Ezzel szemben viszont kötelezve vannak a semleges államok nemzetközi jogi kötelezettségeiknek teljesítésére s a de facto kormánnyal szemben a háborútól független további kötelezettségek is terhelik őket.

Ezeknek a jogoknak és kötelezettségeknek egybevetése dönti el harmadik államokra nézve a kérdést, hogy az elismerés jogi helyzetüket előnyösen vagy hátrányosan változtatja-e meg. Az eredmény az egyes idegen államokra nézve természetesen más és más lehet, amiből szükségképen következik az idegen államok állásfoglalásának különbözősége is. De különböző lesz az állásfoglalás a szerint is — és rendszerint épen ez a döntő — hogy az idegen állam saját érdekei szempontjából kívánja-e erősíteni a felkelők helyzetét vagy sem?

A hadviselő félként való elismerés megtörténhetik kifejezetten és hallgatólagosan. Az előbbire is van példa, különösen abban a formában, hogy a harmadik állam kifejezetten semlegesnek jelenti ki magát a polgárháborúval szemben, — ez egyszersmind a hadviselőfélként való kifejezett elismerést is deklarálja —, az esetek túlnyomó nagy részében azonban az

---

<sup>9</sup> A hadviselőnek elismert felkelők a tényleges hatalmuk alatt álló területen nemzetközi jogilag kötelezve vannak a rend fenntartására s az ebből folyó nemzetközi kötelezettségek teljesítésére. Az anarchia — a hatalommal tényleg rendelkező kormány hiánya — nem csak az államként, hanem a hadviselő félként való elismerés lehetőségét is kizárja. V. ö. *Thomas Baty*: Can an anarchy be a state? *The American Journal of Intern. Law*. Volume 28. 1934. 444—455. 1.

elismerés hallgatólagosan, concludens cselekmények által történik.<sup>10</sup>

Ilyen hallgatólagos elismerés, ha az érdekelt kormány, mely ellen a felkelés irányul, a felkelőkkel vagy harmadik államokkal szemben olyan jogokat gyakorol, melyek a nemzetközi jog értelmében csak háborúban illetik meg a hadviselő feleket. Pl. blokád alá helyezi a felkelők birtokában lévő kikötőt, idegen hajókkal szemben a zsákmányolás jogát gyakorolja s ezzel összefüggésben zsákmánybírótságot helyez működésbe stb. Harmadik államok részéről hallgatólagos elismerés, ha alkalmazkodnak azokhoz a rendelkezésekhez, melyeket a nemzetközi jog a semleges államokra nézve előír.

Az 1861—65.-i amerikai polgárháborúban a washingtoni kormány hallgatólagosan ismerte el a déli államokat hadviselő félként az által, hogy az idegen tengeri hatalmakhoz intézett jegyzékében bejelentette a déli államok tengeri kikötőinek blokád alá helyezését (1861 április 19. és 27-én).

A hallgatólagos elismerés egy concludens tényből is megállapítható, de rendszerint az aktusok bizonyos sorozata alapján történik, melyek az illető állam elhatározását világosan kifejezésre juttatják.

Ha az érdekelt kormány tisztán humanitárius szempontból alkalmaz olyan rendszabályokat a felkelőkkel szemben, melyeket a nemzetközi harcjog mint kötelező magatartást a hadviselő felekre ír elő, ez még nem jelent önmagában hadviselő félként való elismerést, akkor sem, ha ezeknek a rendszabályoknak kölcsönös alkalmazására nézve a szemben álló felek megegyezést is létesítenek.

Az érdekelt kormány részéről a concludens tényekre alapított hallgatólagos elismerés kérdése azon fordul meg, hogy a küzdelem során rendészeti szabályokat alkalmaz-e a felkelőkkel szemben vagy olyan eszközöket használ és olyan módon jár el, hogy eljárása a nemzetközi jog szerinti hadviselő félként minősül.

A felkelőknek hadviselő félként való elismerése mindig a konkrét eset speciális viszonyai szerint alakul. Így pl. a lengyeleket nem ismerték el hadviselő fél gyanánt sem az 1830.-i.

<sup>10</sup> V. ö. *Sandiford*: i. m. 26—28. lap.

sem az 1863.-i szabadságharc alkalmával. Sem Poroszország, sem Ausztria nem tanusította velük szemben azt a magatartást, melyre a semleges államok hadviselő féllel szemben kötelezve vannak. Ugyanígy járt el Oroszország 1849-ben a magyar szabadságharccal szemben. A latin amerikai államok gyakori polgárháborúiban rendszerint szintén nem ismerik el a felkelőket hadviselő fél gyanánt.

Ezzel szemben elismerték hadviselő félként 1776-ban az északamerikai felkelőket Angliával, a XIX. század első évtizedében a délamerikai államok felkelőit Spanyolországgal szemben. Az 1861—65-i északamerikai polgárháborúban a déli államok felkelői szintén hadviselőként kezeltettek s ugyanez történt 1825-ben a görög szabadságharc alkalmával.<sup>11</sup>

A hadviselő félként való elismerés harmadik államok részéről egyszersmind semlegességi nyilatkozat is. A kettő szükegypén együtt jár. Amint nincs hadviselő félként való „puszta elismerés“ a nélkül, hogy a felkelők a hatalmukban lévő terület de facto kormányaként el ne ismertetnének, épen úgy nincs olyan elismerés sem, mely egyszersmind semlegességi nyilatkozatot is ne jelentene.

2. Ha az érdekelt kormány a felkelőket elismeri hadviselő fél gyanánt, ez az elismerés harmadik államokra nézve azzal a jogi következménnyel jár, hogy a hadviselő felekkel szemben — ha csak a háborúba önként nem avatkoznak be — semleges államokká lesznek a semleges államok nemzetközi jogai-val és kötelességeivel. A nemzetközi jog ezen túlmenőleg semminemű kötelezettséget nem statuál rájuk nézve, így különösen nem kötelezi őket arra, hogy a polgárháborút megakadályozzák.

A világháború utáni nemzetközi jog, mint ismeretes, megszüntette az államok korlátlan jus bellijét s a háború lehetőség szerint való kiküszöbölésére törekszik. A nemzetközi jognak ez a háború elleni küzdelme azonban a polgárháborúra nem terjed ki. Az Egyezségokmány 10. cikkében a Szövetség tagjai csak arra vállalnak kötelezettséget, hogy a többi tagok területi épségét és politikai függetlenségét a külső támadásokkal szemben megóvják. A belső támadásokkal szemben való védelemre kötelezve nincsenek. A 11. cikk, mely a háborút s a

<sup>11</sup> *Balladore Pallieri*: i. m. 286. lap.

háborúval való fenyegetést a Szövetséget a maga egészében érdeklő ügynek jelenti ki, s ezzel minden háborút nemzetközi közügynek nyilvánít, szintén csak az államok egymás közti háborúira vonatkozik. A 12., 15., 16. és 17. cikkeknek a háborúval kapcsolatos rendelkezései kifejezetten szintén csak arra az esetre szólnak, ha a „Szövetség tagjai“, illetőleg ha „két állam“ közt merül fel a vitás eset.

*Scelle* különös ellenmondásnak tartja, hogy a nemzetközi jog a kormányok egymás közötti viszonyában eltiltja a kormányzati és területi hatáskörnek erőszakkal való kisajátítását, belső vonatkozásban viszont megengedi azt. Az egyik oldalon kihangsúlyozza a hatalom legitim-voltának elvét, a másik oldalon viszont megtagadja s a tényleges hatalmat teszi a nemzetközi jog által is elismert jogi hatalom forrásává. Az államok egymás közötti viszonyában a háborút jogalkotó tényezőnek nem ismeri el, az államon belül, a politikai pártok közt viszont elismeri a háborút illetékesnek a felmerült kérdések megoldására.<sup>12</sup>

Ez az álláspont nézetem szerint téves. Téves azt állítani, hogy a nemzetközi jog az államon belül megengedi az erőszak és a háború alkalmazását. Csak nem tiltja el azt és pedig nem tiltja el azért, mert az egész kérdést nem vonja szabályozása körébe.

A nemzetközi jog közismerten az állami szuverénitás elvén épül fel. Ez az elv befelé való vonatkozásában azt jelenti, hogy a nemzetközi jog korlátai közt mindenik állam maga állapítja meg az imperium gyakorlásának mikéntjét, idegen államok ebbe nem avatkozhatnak be, sem egyenként, sem bizonyos nemzetközi szervezeteik pl. a Nemzetek Szövetsége útján. Az államon belül az erőszak és a fegyverek alkalmazását nem a nemzetközi jog, hanem az illető állam belső joga tiltja el. Téves úgy látni a helyzetet, hogy a jog ebben a vonatkozásban kevesebbet követel az államon belül, mint az államok között. A dolog épen fordítva áll. Az államon belüli jog sokkal

<sup>12</sup> *Scelle*: i. m. 117—118. lap, u. ö.: A propos de la non-intervention dans les affaires d'Espagne. The New Commonwealth Quarterly. Vol II. No. 4. 1937. 401. és k. l. és Die Nichteinmischung im spanischen Bürgerkrieg. (Völkerbund und Völkerrecht. 4. Jahrgang 1937. 69—74. lap), 72—73. lap.

határozottabb az erőszak eltiltása tekintetében, mint a nemzetközi jog s tilalmának sokkal inkább tud érvényt is szerezni.

A nemzetközi jog nem biztosítja az államonbelüli jogszabályok betartását s nem látja el ezeket a szabályokat az állami jog által megállapított szankciók mellett még külön nemzetközi jogi szankciókkal is.

Az állami szuverénitás elvéből következik, hogy a nemzetközi jog közönyös az egyes államok alkotmányjogi berendezkedésével szemben. A nemzetközi jog szempontjából indifferens, hogy az egyes államokban abszolút monarcha gyakorolja-e az államhatalmat, a modern demokrácia elvei érvényesülnek-e vagy diktatúra uralkodik. Épen így közönyös a nemzetközi jog az alkotmány megváltoztatásával szemben is. Nem törődik azzal sem, hogy az alkotmány megváltoztatása legitim úton történik-e, t. i. a hatályban lévő alkotmányjogi szabályok betartásával vagy erőszakosan, forradalom vagy államcsíny útján. A nemzetközi jog szempontjából egyedül az lényeges, hogy az állam területén szervezett imperium gyakoroltassék, ne legyen ott anarchia, melyet a nemzetközi jog államként nem ismerhet el.<sup>13</sup>

A nemzetközi jog azt ismeri el az állam nemzetközi képviselőjére jogosítottnak, aki az államterületen a tényleges hatalom birtokában van s azt, hogy valaki a tényleges hatalom birtokába jusson, sem meg nem akadályozza, sem elő nem mozdítja. A nemzetközi jog ebben a vonatkozásban a nemzet önrendelkezési jogának elvén áll. Ha a legitim hatalmat megvédené az ellene irányuló forradalmi törekvésekkel szemben, esetleg a viszonyoknak s a nemzet érdekeinek inkább megfelelő alkotmány kialakulását hiúsítaná meg s olyan államhatalmi szervezetet tartana érvényben, melyet a nemzet már nem tart helyesnek, de amelyet e szervezet jogi előírásainak megfelelően hatályon kívül helyezni nem tud. Minden nemzetnek önmagának kell a nemzetben rejlő erők segítségével — idegen erők közbelépése nélkül — kialakítani államformáját. A nemzetközi jog a nemzetben rejlő erők szabad játékát engedi meg,

---

<sup>13</sup> V. ö. *Th. Baty*: i. m. *The American Journal of International Law*. Volume 28. 1934. 444. és k. l.

tekintet nélkül arra, hogy az erőknek ez a játéka az alkotmányjog szabályai szerint folyik-e le vagy sem.

Felmerülhet a kérdés, nem kellene-e a nemzetközi jognak a nemzet szabad akaratának erőszak nélküli érvényesülését biztosítani: a polgárháború helyébe kötelező népszavazást tenni s a népszavazás eredményétől tenni függővé, hogy melyik politikai párt vagy melyik társadalmi osztály kezébe legyen s minő szervezettel rendelkezék az államhatalom? Ez a megoldás kétségkívül tetszetősnek látszik. A nemzet önrendelkezési jogának elvét juttatná érvényre s e mellett a fegyveres küzdelem kizárásával a többségi akarat érvényesülését biztosítaná.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az alkotmányreformnak népszavazással való eldöntése a modern demokrácia államjogi felfogását kényszerítené rá az érdekelt nemzetre s így összeütközésbe jönne az állami szuverénitás tételével, melynél fogva az állam szabadon állapítja meg államhatalmi szervezetét. Ez a beavatkozás azt jelentené, hogy a nemzetközi jog értelmében a modern demokráciák alapját képező népszuverénitási elvnek kell mindenik állam alkotmányjogában érvényre jutni, már pedig a nemzetközi jog nem írhatja kötelezően elő az egyes államok alkotmányjogának alapelveit. A modern diktatúrák nyílt szembehelyezkedést jelentenek a demokrácia elvével s lehetne-e épen ma, a diktatúrák korában komolyan gondolni arra, hogy a nemzetközi jog csak olyan alkotmányreformot engedélyezzen, melyet a népszavazás demokratikus intézménye szankcionált.

E mellett a népszavazás részletes jogi szabályozást igényel: kiknek van szavazati joga, hogyan készül el a szavazók jegyzéke, hogyan folyik le a szavazás, ki állapítja meg annak eredményét, ki dönt egyes szavazatok érvényessége kérdésében? stb. Ezeknek a kérdéseknek mikénti szabályozása befolyásolhatja magának a szavazásnak eredményét is. Így nem közönyös, hogy ki végzi ezt a szabályozást. Ha a nemzetközi jog rendezné ezeket a kérdéseket, nem jelentene-e a rendezés további beavatkozást az illető állam belső ügyeibe. Viszont lehet-e gondolni arra, hogy a szemben álló felek meg tudnak egyezni ezekben a kérdésekben egymással s különösen, hogy a népszavazást le tudják folytatni nemzetközi közreműködés nélkül úgy, hogy annak eredményét mindkét fél el is fogadja.

Az alkotmányreform az illető állam belügye. Az állam belügyeibe pedig idegen államok a nemzetközi jog értelmében nem avatkozhatnak be.

Vannak esetek, midőn a nemzetközi jog az interventio általános tilalma dacára a beavatkozást megengedi. Mi a helyzet ebben a vonatkozásban a forradalom, illetőleg a polgárháború esetében?

A nemzetközi jog szerint megengedett a beavatkozás 1. ha nemzetközi szerződés erre az idegen államnak jogot ad, 2. ha az érdekelt állam maga kéri a beavatkozást s végül 3. ha az idegen állam vitális érdekei a beavatkozást szükségessé teszik vagyis ha a nemzetközi jogi végszükség esete forog fenn.

Nemzetközi szerződés jogot adhat idegen államnak a polgárháborúba való beavatkozásra is. Így pl. az 1830 február 3.-iki londoni jegyzőkönyv Görögország monarchikus államformáját az aláíró államok (Franciaország, Nagybritannia és Oroszország) garanciája alá helyezte.<sup>14</sup> E jegyzőkönyv értelmében a megnevezett államok nem csak jogosítva, de kötelezve is voltak olyan forradalmi mozgalmat megakadályozni, mely Görögország monarchikus államformájának megváltoztatását célozta volna.

A nemzetközi jogi végszükség is jogot adhat a polgárháborúba való beavatkozásba. A végszükség fogalmi alkatelemei nincsenek a tételes nemzetközi jogban olyan szabatosan megállapítva, mint a büntetőjogban, de az kétségtelen, hogy a végszükség a nemzetközi jogban is kizárja a cselekmény jogtalanságát. Kétségtelen az is, hogy a végszükség esete a nemzetközi jogban még könnyebben áll be, mint az államon belüli jogban, mert a nemzetközi jog kevésbé biztosítja a jogos érdekek közhatalommal való megvédését, mint az államon belüli jog s így gyakrabban fordul elő, hogy a veszély, mely az állam vitális érdekeit fenyegeti, másként, mint egy különben jogellenes magatartással nem hárítható el.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lásd e jegyzőkönyvet Fleischmann: *Völkerrechtsquellen*. Halle a. S. 1905. 33—34. lap.

<sup>15</sup> A nemzetközi jogi irodalomban sokan szerepeltetik a *droit de conservation*-t, mint az államok alapjogát. E szerint az államnak joga van megtenni mindazt, ami fennmaradása érdekében szükséges. Ez a *droit de conservation*, melyet mint állami „alapjogot” megindokolni nem

A szomszédos állam területén jelentkező forradalmi mozgalmak teremthetnek olyan helyzetet, mely a végszükség címén az idegen állam beavatkozását indokolttá teszi. Különösen ez a helyzet, mikor a forradalom sikere olyan politikai törekvések diadalát jelentené, melyek egyenesen az illető idegen állam ellen irányulnak.

Közel áll a végszükség címén való beavatkozáshoz az interventionak az az esete, melyre az Egyezségokmány 11. cikkének 2. pontja jogosítja fel a Nemzetek Szövetségét. E pont értelmében „a Szövetség minden egyes tagjának jogában áll a Közgyűlés vagy a Tanács figyelmét barátságos módon felhívni a nemzetközi viszonyokat érintő minden olyan körülményre, mely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét vagy a nemzetek között a jó egyetértést, melytől a béke függ“. E pont alapján a Nemzetek Szövetsége, feltéve, hogy az előirt feltételek fennforognak, t. i. az államon belül lejátszódó fegyveres mozgalom tényleg a béke, illetőleg a nemzetek közötti jó egyetértés megzavarásával fenyeget, a polgárháború ügyével is foglalkozhatik. A beavatkozás jogcíme itt nem egyik vagy másik állam jogos érdekének megóvása, hanem a fenyegető háború elhárítása, tehát nemzetközi közérdek.

Jogos-e polgárháború esetén az idegen állam részéről való beavatkozás, ha ezt maga az érdekelt állam kéri? Fentebb láttuk, hogy a nemzetközi jog általános szabálya szerint a beavatkozás, ha az érdekelt állam kifejezett kérésére történik, a *volenti non fit injuria* elve alapján nem jogtalan.

Polgárháború esetén azonban e szabály alkalmazása nehézségekbe ütközik. Vitás ugyanis, hogy ki van jogosítva ilyen kérelmet az érdekelt állam részéről előterjeszteni. Az idegen államok a legitim kormányt állnak diplomáciai érintkezésben s a legitim kormányt ismerik el az illető állam nemzetközi képviselőjére jogosított szerv gyanánt. A polgárháború azonban a legitim kormánynak épen ezt a minőségét vitássá teszi. Polgárháború esetén a legitim kormány nincs az állam egész területén a tényleges hatalom birtokában, a vita épen a körül forog, hogy ki legyen az államhatalom birtokosa s en-

---

lehet, nem egyéb, mint a végszükség általános jogintézményének elismerése a nemzetközi jogban is.

nek következtében ki legyen jogosítva az állam nemzetközi képviselőjére. Éppen az a szerv hiányzik, mely az idegen államokat a beavatkozásra felkérni kétségen kívül jogosult volna.

Jogilag nincs akadálya, hogy az idegen állam a felkelők által alakított kormányt, amennyiben az a hatalmat az államterület egy részén tényleg gyakorolja, az állam törvényes kormányaként ismerje el. Így, mint ismeretes, Olaszország, Németország, Portugália, Albánia és Japán a Franco kormányt tekintik Spanyolország törvényes kormányaként. A római jegyzőkönyvet aláírt államok budapesti konferenciájáról 1938. jan. 12-ikén kiadott kommuniké szerint Magyarország és Ausztria is csatlakozni fog ehhez az elismeréshez. Előállhat tehát az, hogy ennek következtében egyes államok szerint az egyik, mások szerint a másik kormány volna jogosítva az idegen államok beavatkozását kérni. Ez pedig szükségképen odavezetne, hogy az alkotmányváltoztatás kérdését idegen erők döntenék el, s a nemzet önrendelkezési joga nem érvényesülhetne.

## II.

1. Kétségtelen, hogy az 1936 július 18-án Franco tábornok vezetése alatt megindult spanyol nemzeti mozgalom mindazoknak a követelményeknek megfelel, melyek a felkelőknek hadviselő félként való elismeréséhez a nemzetközi jog értelmében szükségesek. 1. Az állam területének tekintélyes része a nemzetiek tényleges hatalma alatt áll, 2. ezen a területen szervezett kormány gyakorolja az imperiumot s 3. a küzdelmet a nemzetiek részéről olyan szervezett csapatok folytatják, melyek katonai fegyelem alatt állnak s szem előtt tartják a háború szokásait és törvényeit. Így a nemzetiek hadviselő félként való elismerésének semmi nemzetközi jogi akadálya nem volna.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> A spanyol polgárháborút Sotelo Calvo nacionalista vezér 1936 július 13-án történt meggyilkolása robbantotta ki. V. ö. *Revue Internationale Francaise du Droit des Gens*. Tome II. 151. lap. A spanyol polgárháború eseményeire nézve forrásként a most idézett folyóiratot (a továbbiakban idézve: *Revue*) s *The Bulletin of International News*-t, Published by the Royal Institute of International Affaires (a továbbiakban idézve: *Bulletin*) használtam.

Ez az elismerés azonban mind a mai napig nem történt meg. Az európai államok francia kezdeményezésre mindjárt a polgárháború kitörése után nemzetközi megegyezést létesítettek, s egymással szemben kötelezettséget vállaltak arra, hogy a spanyol eseményeket illetően a benemavatkozás álláspontjára helyezkednek s ennek megfelelő magatartást fognak tanúsítani.<sup>17</sup>

A spanyol polgárháborúval szemben tehát speciális nemzetközi jogi szabályozás jött létre. Ezek a speciális jogszabályok nincsenek ellentétben az általános nemzetközi joggal, hanem épen annak az alapján statuálnak különleges nemzetközi jogi helyzetet.

Fentebb láttuk, hogy harmadik államok egymástól függetlenül dönthetnek a hadviselő félként való elismerés kérdésében, egyöntetű eljárást célzó nemzetközi megállapodásra nincs szükség. A spanyol benemavatkozás esetében viszont nemzetközi megegyezés jött létre az egyöntetű eljárásra s az ettől való eltérés nemzetközi jogsértés lenne, természetesen nem a hadviselő felekkel, hanem a többi szerződő állammal szemben. Az általános nemzetközi jog nem zárja ki ilyen speciális megegyezés lehetőségét. S mivel a harmadik államok szabadon dönthetnek az elismerés kérdésében s a polgárháború hadviselő feleivel szemben semminemű nemzetközi kötelezettség nem terheli őket, az általános nemzetközi jog értelmében nincs akadálya annak sem, hogy ebben a speciális megegyezésben olyan magatartásra vállaljanak kötelezettséget, mely a nélkül, hogy a semlegesség elvét megsértené, a semlegesség általános fogalmából folyó kötelezettségektől eltérő kötelezettségeket jelent.

A felkelők hadviselő félként való elismerése esetén — ha az elismerés minden kifejezett megszorítás nélkül történik — a hadviselőknek joguk van harmadik államoktól a semlegesség általános nemzetközi jogi fogalmának megfelelő magatartást követelni, a spanyol felkelők azonban nem ismertettek el hadviselő félként, — a speciális megegyezésnek épen ez egyik

<sup>17</sup> A francia jegyzék 1937 aug. 2-án kelt s az európai államok e jegyzékre válaszóiva augusztus folyamán különböző időpontban jelentték be csatlakozásukat. A magyar kormány válasza aug. 23-án kelt. V. ö. Revue. Tome II. 153—161. lap.

lényeges pontja — s így harmadik államok a semlegességre vonatkozó nemzetközi jogszabályok betartására nincsenek velük szemben kötelezve. Módosult volna a helyzet, ha a spanyol kormány a felkelőket elismerte volna hadviselő félként. Az érdekelt kormány részéről történt elismerés ugyanis — mint fentebb kifejtettem — azzal a szükségképeni jogi következménnyel jár, hogy harmadik államoknak, ha csak a háborúba beavatkozni nem akarnak, a hadviselőkkel szemben semlegeseknek kell lenniök. A spanyol kormány azonban a felkelőket nem ismerte el hadviselőként s így harmadik államok ebben a vonatkozásban sem voltak a nemzetközi jogi értelemben vett semlegességre kötelezve.

A spanyol polgárháborúval szemben elhatározott „benemavatkozás“ harmadik államokra nézve a nemzetközi jog értelmében vett semlegességnél továbbmenő kötelezettségeket jelent. A spanyol polgárháborúval szemben az európai államok arra vállaltak kötelezettséget, hogy fegyvereknek s egy jegyzékben felsorolt egyéb hadianyagoknak kiszállítását és átszállítását saját területükön megtiltják mind a két spanyol fél részére. A semleges államok a nemzetközi jog idevonatkozó rendelkezései szerint hadianyagoknak magánfelek részéről való szállítását nem kötelesek megtiltani. A semlegesség fogalmából csak az következik, hogy a szállítást ugyanolyan feltételek mellett kell lehetővé tenniök mindegyik hadviselő fél számára.

Az a tény, hogy a spanyol felkelőket nem ismerték el hadviselőként, nem jelenti egyszersmind azt is, mintha az érdekelt európai államok nem ismerték volna el, hogy Spanyolországban tényleg háború folyik. Nem ismerték el a spanyol polgárháborút olyan értelemben háború gyanánt, hogy arra a nemzetközi jognak a háborúra vonatkozó rendelkezései ipso jure alkalmazandók volnának. De az, hogy benemavatkozásra vállaltak kötelezettséget, kétségkívül a háború tényleges állapotának elismerése.

A spanyol eseményeket harmadik államok jogilag vagy háborúnak vagy lázadásnak minősíthetik. Ha lázadásnak minősítik, a felkelőket nem részesíthetik a törvényes kormánnyal egyenlő elbánásban. Nem tilthatják el a törvényes kormány számára hadi anyagok szállítását, különösen akkor, ha ezt a fennálló kereskedelmi szerződések lehetővé teszik. A lázadók-

nak viszont a törvényes kormánnyal szemben semminemű segítséget nem nyújthatnak, még abban a formában sem, hogy a lázadás leverését magatartásukkal megnehezítik. Míg a küzdelmet jogilag lázadásnak minősítik, harmadik államok a törvényes kormánnyal szemben kedvezőbb, a lázadókkal szemben kedvezőtlenebb magatartásra vannak kötelezve, mint a minőt a nemzetközi jog a semleges államokra előír. Mivel a spanyol benemavatkozás mindkét féllel szemben egyforma magatartást ír elő, kétségtelen, hogy az a spanyolországi eseményeknek nem lázadás, hanem háború gyanánt való minősítését jelenti.

Azt, hogy a spanyol testvérharcot harmadik államok háborúnak és nem lázadásnak minősítik, világosan kifejezésre jut abból az álláspontból is, melyet a felkelők kezén lévő spanyol kikötők blokádjának kérdésében elfoglaltak. A spanyol kormány aug. 9-én és 10-én két dekrétumot adott ki, az első bizonyos afrikai, a második bizonyos európai spanyol területeket „hadi zónának” nyilvánított, blokád alá helyezett és elrendelte, hogy ez a deklaráció az idegen hatalmakkal haladéktalanul közöltessék a célból, hogy annak érvény legyen szerezhető.<sup>18</sup> E deklaráció alapján a spanyol kormány-flottához tartozó hadihajók aug. 19-én a nyílt tengeren megállították és átkutatták a Kamerun nevű német hajót s aug. 23-án megállították a Gibel Zerjon nevű angol hajót is. A blokád alá helyezés joga csak hadviselő feleket illet meg s így felmerült a kérdés, hogy a spanyol kormány magatartása nem jelenti-e a felkelők hadviselő félként való elismerését, dacára annak, hogy az aug. 9.-i dekrétum az intézkedés szükségességét kifejezetten „a spanyol haderő egy részének bűnös lázadásával” indokolta meg.

Azok a megbeszélések, melyek e tárgyban a brit és a spanyol kormány közt lefolytak, olyan értelemben tisztázták a kérdést, hogy a spanyol kormánynak nem volt intenciója a felkelőket hadviselő félként elismerni s a spanyol kormány aug. 22-én kötelezettséget vállalt, hogy a nyílt tengeren, a spanyol parti vizeken kívül brit hajókat megállítani és átkutatni nem fog.<sup>19</sup>

A megbeszélések eredményeként tehát a brit kormány

<sup>18</sup> Bulletin. Vol. XIII. 187. és k. 1.

<sup>19</sup> U. o. 191. lap.

a spanyol parti vizeken hozzájárult olyan jogok gyakorlásához, melyek csak háborúban illetik meg a hadviselő feleket. Ez a jog kifejezetten csak a kormány-haderő részére biztosított, a felkelőket az erre vonatkozó nyilatkozatok szerint nem illette meg. Tényleg azonban a harmadik államok magatartása nem fedte ezeket a nyilatkozatokat s a valóságban megengedték, hogy a felkelők a saját hatalmukban lévő parti vizeken hasonló jogokat — tehát szintén hadviselő jogokat — gyakoroljanak.<sup>20</sup>

Ugyanez a felfogás jutott kifejezésre abban is, hogy Gibraltár angol kormányzója aug. 12-én a lakosságot a spanyolországi eseményekkel szemben szigorúan semleges magatartásra hívta fel.

Ez az álláspont a későbbi események során még határozottabb kifejezésre jutott. Maga a Benemavatkozási Bizottság, az európai államoknak a spanyol eseményekkel kapcsolatban létesített kollektív szerve, bizonyos kérdések tárgyalása során mindkét féllel érintkezésbe lépett, ami a két fél közötti háború állapotának kétségtelen elismerése.

Németország és Olaszország 1936 november 18-án, Albánia 1936. november 26-án, Japán 1937 november 30-án a Franco kormányt Spanyolország törvényes kormányaként ismerte el<sup>21</sup> s 1937 novemberében Nagybritannia is felvette a Frankokormánytal, mint de facto kormánytal az érintkezést.<sup>22</sup> Mindez annak nyilvánvaló bizonyítéka, hogy ezek az államok a spanyol nemzeti mozgalmat nem minősítik jogilag lázadásnak s ha különböző terjedelemben s különböző hatállyal is, a Franco kormánytal olyan nemzetközi jogokat biztosítanak, melyek csak államokat, illetőleg az állam nemzetközi képviselőjére hivatott kormánytal illetnek meg.

A helyzet nemzetközi jogi megítélése kétségkívül nehéz. Semmi esetre sem oldható meg a nemzetközi jog amaz általános rendelkezéseinek egyszerű alkalmazásával, melyek a polgárháborúra vonatkoznak.

Az, hogy e benemavatkozás nem nemzetközi jogi állapot,

<sup>20</sup> *Balladore Pallieri*: i. m. 300. lap. *Vernon A. O'Rourke*: i. m. 412. lap.

<sup>21</sup> L. fenntebb 73. lap.

<sup>22</sup> *Bulletin*. Vol. XIV. 468—469. lap.

hanem csak politikai elv volna,<sup>23</sup> nézetem szerint nem fogadható el. Az európai államok nemzetközi kötelezettséget vállaltak egymással szemben arra, hogy közelebbről is meghatározott magatartást fognak a spanyol polgárháborúval szemben tanúsítani. Idevonatkozó kötelezettségeiket nemzetközi jogszabályok állapítják meg, melyek külön nemzetközi organumokat is létesítettek e jogszabályok alkalmazásánál való közreműködésre.

Nem fogadható el nézetem szerint az az álláspont sem, hogy a harmadik államok ha nem is kifejezetten, de hallgatólagosan — *concludens* tényeik által — elismerték a spanyol felkelőket hadviselő félként, s mivel a tényleges elismerés dacára nem adták meg a felkelőknek azokat a jogokat, melyek a nemzetközi jog értelmében a hadviselő feleket megilletik, eljárásuk a nemzetközi jog általános rendelkezéseivel ellentétben áll.

*Balladore Pallieri* szerint a hadviselő félként való elismerésnek a spanyol polgárháborúban csak politikai jelentősége van. A helyzet ugyanaz, mint annak a kormánynak az esetében, melyet harmadik államok politikai okokból nem ismernek el, t. i. bizonyos nemzetközi érintkezést nem akarnak vele felvenni. Ez nem szünteti meg azt, hogy a spanyol felkelők hadviselő felek, s mint ilyenek a nemzetközi jog alanyai,<sup>24</sup> kikkel szemben a nemzetközi jog megfelelő rendelkezései alkalmazandók.

*H. A. Smith*<sup>25</sup> szerint a jogász számára nehéz megérteni a spanyol polgárháború esetében azt, hogy a háború állapotának nyilvánvaló elismerését a hadviselő jogok csak részbeni megadásával kapcsolták össze. Ezt ő kifejezetten anomáliának mondja<sup>26</sup> s egyik tünetét látja benne annak a napjainkban mind erősebben megnyilatkozó törekvésnek, mely a nemzetközi jog tekintélyének tudatos aláásását célozza.

A helyzet mindenestre rendkívüli, de nézetem szerint nem anomália. Az európai államok a spanyol polgárháborúra vonatkozólag speciális (szabatosan individuális) nemzetközi

<sup>23</sup> V. ö. *Bulletin*. Vol. XIII. 185. lap.

<sup>24</sup> *Balladore Pallieri* i. m. 308. lap.

<sup>25</sup> *H. A. Smith* i. m. 29. lap.

<sup>26</sup> I. m. 31. lap.

jogszabályokat statuáltak, de ezek a szabályok sem formailag, sem tartalmilag nem sértik az általános nemzetközi jogot.

Formai szempontból kétségtelen, 1. hogy az államok azokban a kérdésekben, a hol nemzetközi magatartásuk szabad elhatározásuktól függ, jogosítva vannak a követendő eljárást illetőleg közös megegyezést létesíteni s egymás között erre vonatkozó nemzetközi jogszabályokat statuálni.

Kétségtelen 2. az is, hogy a felkelőknek hadviselő félként elismerése a harmadik államok szabad elhatározásától függ mindaddig, míg az a kormány, mely ellen a felkelés irányul, ezt az elismerést meg nem adta. Harmadik államok tehát egyaránt jogosítva vannak megadni és megtagadni a hadviselő félként való elismerést. Ha pedig a többre jogosítva vannak. kétségkívül jogosítva vannak a kevesebbre is. Tehát jogosítva vannak arra is, hogy a hadviselői jogokat csak bizonyos terjedelemben adják meg. Ezzel a felkelők szempontjából kevesebbet adnak, mint a mennyit jogosítva volnának adni, a törvényes kormány álláspontja szerint viszont olyat adnak a felkelőknek, mely őket, mint lázadókat nem illeti meg. Bizonyos azonban, hogy nemzetközi jogsértést sem az egyik, sem a másik irányban nem követnek el.

Formailag tehát a kérdés mindenképen olyan, hogy harmadik államok arra vonatkozó magatartásukat jogosítva vannak különleges szabályok által rendezni.

Tartalmi szempontból az idetartozó szabályoknak két csoportját különböztethetjük meg. Az egyik arra vonatkozik, hogy mire vannak harmadik államok a benemavatkozási egyezmény alapján a spanyol polgárháborúval szemben kötelezve, a másik pedig arra, hogy a hadviselő felek mennyiben fogantatosíthatnak a hadviselés során harmadik államokat is érintő cselekményeket. Az első a harmadik államok magatartását, a második pedig a hadviselő felek eljárását szabályozza.

Az első csoportba tartozó szabályok tekintetében a semleges államoknak az általános nemzetközi jog szerint is bizonyos szabadságuk van azok megalkotására. A semleges állam kötelezve van mindkét hadviselő féllel szemben szigorúan azonos magatartást tanúsítani, azt azonban, hogy hadianyagok szállítását megengedi-e s ha igen, mily mértékben és minő feltételek mellett, minden semleges állam önmaga állapítja meg. Lényeges

csak az, hogy ez a megállapítás mindkét hadviselő félre azonos legyen.

Az a körülmény tehát, hogy a benemavatkozó államok az általuk megállapított hadianyagok szállítását mindkét spanyol fél részére megtiltották, a semlegességre vonatkozó általános nemzetközi jogi szabályokkal nem ellenkezik. Balladore Pallieri-nek teljesen igaza van, hogy az idevonatkozó rendelkezések hasonlóak az amerikai semlegességi törvényhez, melyben az E. Á. előre megállapította minden jövőbeni háborúval szemben azt, hogy miként fogja a semlegességből folyó kötelezettségeit teljesíteni s mely törvény eleve tiltott sok olyan akciót, mely a nemzetközi joggal nem ellenkezik.<sup>27</sup> A különbség csak az, hogy 1. a szabályozás itt nem törvényei, hanem nemzetközi megállapodással, tehát nem államonbelüli, hanem nemzetközi jog által történik, 2. nem egy, hanem több államra vonatkozik s 3. nem a jövőben bekövetkező összes esetekre, hanem csak egy konkrét esetre szól.

Nehezebbnek látszik a második csoportba tartozó szabályok kérdése. Ezek a szabályok a hadviselő felek magatartására vonatkoznak s kérdés, hogy harmadik államok az érdekeltek hozzájárulása nélkül statuálhatnak-e ebben a vonatkozásban nemzetközi jogot?

Kétségtelen, hogy a hadviselő felek nemzetközi jogait egyoldalúan nem módosíthatnánk, de mint fentebb láttuk a polgárháborúban álló felek nem szükségképen hadviselő felek s így nincsenek olyan nemzetközi jogszabályok, melyek harmadik államokkal szemben jogi helyzetüket obligatoriusan rendeznék. Harmadik államoknak — mint fentebb kifejtettem — joguk van a felkelőket elismerni vagy el nem ismerni hadviselő félként s ebből következőleg joguk van arra is, hogy a hadviselői minőséget csak bizonyos terjedelemben, illetőleg csak bizonyos akciókra vonatkozólag adják meg. Szabadon állapíthatják meg tehát azt is, hogy önmagukkal szemben a háborút viselő felek minő akcióit ismeri el jogosnak. Jogilag nem volna lehetetlen az sem, hogy egy idegen állam egyedül tegyen ilyen rendelkezéseket, annak pedig, hogy az összes érdekelt államok egyöntetűen állítsanak fel idevonatkozó szabályokat, semmi akadály

<sup>27</sup> I. m. 292—293. lap.

nincs. A semlegességből kifolyólag mindössze arra vannak kötelezve, hogy ez a szabályozás mindkét féllel szemben azonos legyen.

A helyzet tehát az, hogy az európai államok a spanyol polgárháborút elismerték háború gyanánt, de az általuk statuált individuális nemzetközi jogszabályokkal a semlegességből folyó kötelelességeiket egyöntetűen erősen felfokozva állapították meg, a szembenálló feleknek a hadviselői jogokat viszont csak bizonyos erősen megszorított terjedelemben biztosították.

2. Francia kezdeményezésre nemzetközi bizottság is alakult: a Benemavatkozási Bizottság, mely 1936 szept. 9-én tartotta Londonban első ülését 26 állam közreműködésével. Portugália ezen az első ülésén még nem vett részt, később, szept. 28-án kapcsolódott bele a Bizottság munkájába. Ezzel a Bizottság Svájc és Spanyolország kivételével valamennyi európai állam közös szerve lett.

A Bizottságnak, mint az érdekelt államok delegátusaiból alakult permanens nemzetközi konferenciának hatásköre a következő: Feladata mindenekfelett az ellenőrzés, és pedig először annak megállapítása, hogy az egyes államok saját területükön a vállalt kötelezettség végrehajtására megtették-e a szükséges intézkedéseket? E célból a delegátusok betérjesztették az idevonatkozó törvények és egyéb rendelkezések szövegét, s ezek a Bizottság valamennyi tagjával közöltettek.

Másodszor kiterjed a Bizottság ellenőrzése arra, hogy az egyes államok pontosan végrehajtják-e az általuk hozott törvényeket és egyéb rendelkezéseket. Idevonatkozólag kimondta a Bizottság, hogy ha panasz érkezik hozzá a benemavatkozási egyezmény megsértése tárgyában, köteletségének fogja ismerni a panaszt a tényállás szabatos megállapítása céljából vizsgálat tárgyává tenni, de kimondta azt is, hogy a panasz csak akkor szolgálhat az eljárás alapjául, ha azt a Bizottságban résztvevő államok valamelyikének kormánya nevében terjesztették elő s ha az illető kormány a panaszt eléggé fontosnak és alaposnak ítéli annak feltételezésére, hogy a meggyezés tényleg megsértetett.<sup>28</sup>

A nemzetközi ellenőrzést szükségessé tette az a kölcsö-

---

<sup>28</sup> Revue. Tome II. 288—289. lap. 5. jegyzet.

nös bizalmatlanság, mely egyes államok, illetőleg államcsoporthoz közt a benemavatkozás kérdésében fennáll, de rendkívül fontosá tette az a körülmény is, hogy az államok nagy része a „si omnes“ klauzulával vállalta a kötelezettséget s így annak az egyik fél részéről való megsértése az egész megegyezés további fennmaradását is befolyásolta volna.

A Bizottság további feladata a megegyezés értelmezése t. i. annak a megállapítása, hogy az egyes felmerült vitás esetekben minő magatartás követendő. Így mindjárt az első ülések egyikén foglalkozott a Bizottság azzal a Franciaország részéről előterjesztett kérdéssel, hogy szabad-e Spanyolországba gázálcokot szállítani? A hiteles értelmezés az általános jogelvek szerint is a jogalkotó hatáskörébe tartozván, a Bizottság ebben a hatáskörében a kormányok által előterjesztett vélemények alapján jár el. E véleményekre hivatkozással állapította meg azt is, hogy a gázálcok szállítása nem esik tilalom alá.

Végül feladata a Bizottságnak, hogy a megegyezés módosítása, és kiegészítése tárgyában javaslatot tegyen, illetőleg az idevonatkozó megegyezést előkészítse.

A Benemavatkozási Bizottság szept. 14.-iki ülésén albizottságot is küldött ki, a célból, hogy az elnök (Lord Plymouth) annak közreműködésével járjon el azokban a kérdésekben, amelyeknek a Bizottság plénuma elé terjesztése nem látszik szükségesnek. Ez albizottságba Belgium, Nagybritannia, Csehszlovákia, Franciaország, Németország, Olaszország, Svédország és Szovjetország küld képviselőt.

A nemzetközi ellenőrzés kérdése mind nagyobb jelentőségűvé lett. Az érdekelt államok nem tartották be szigorúan a megegyezést, s mindkét oldalon a másik felet vádolták annak megsértésével. Az angol kormány a megegyezés be nem tartása feletti elégedetlenségének nyíltan is kifejezést adott.<sup>29</sup>

Ilyen körülmények közt szükségessé vált a nemzetközi ellenőrzés szigorítása.

3. A nemzetközi ellenőrzés szigorúbb rendszerének kidolgozása és életbeléptetése szintén egészen különleges és újszerű nemzetközi jogi feladat volt.

<sup>29</sup> Revue. Tome II. 379—380. lap, 4. jegyzet s Bulletin. Vol. XIII. 541. lap.

A Bizottság már 1936 dec. 4.-iki ülésén elfogadta elvileg az ellenőrzés új nemzetközi rendszerét, azt véleménynyilvánítás, illetőleg hozzájárulás végett a két spanyol féllel közölte.

A harcban álló felek válaszában megérkezése után a technikai albizottság 1937 január 27.-iki ülésén tárgyalta le a technikai tanácsadók által kidolgozott ellenőrzési tervet, mely azután állásfoglalás céljából az egyes kormányok elé terjesztett.

Ezek hozzájárulása alapján az ellenőrzés új rendszere a következőképpen állapított meg. Központi szervként egy Nemzetközi Benemavatkozási Hivatalt létesítettek, melybe Nagybritannia, Franciaország, Németország, Olaszország és Szovjetország kormányain kívül még három más állam kormányának képviselői foglaltak helyet. Ennek hatáskörébe utalták az egész ellenőrzés rendszerének adminisztrációját. A Benemavatkozási Bizottság márc. 12-én a Hivatal elnökévé van Dulm holland altengernagyot, a tengeri ellenőrzés főnökévé Olivier holland ellentengernagyot, a francia területre vonatkozó ellenőrzés főnökévé pedig Lunn dán ezredest választotta meg.<sup>30</sup>

A francia-spanyol szárazföldi határ ellenőrzését 130 megfigyelőből álló nemzetközi bizottságra ruházták. A Gibraltár és Spanyolország közti határ is nemzetközi bizottság ellenőrzése alá került 5 megfigyelővel. A portugál-spanyol határt illetőleg különleges megállapodásra volt szükség, mert a nemzetközi ellenőrzés terve Portugália részéről határozott ellenzésre talált. A portugál kormány kijelentette, hogy határainak ellenőrzése senki másnak, csak önmagának a feladata lehet.<sup>31</sup> Hosszas tárgyalás után sikerült a spanyol-portugál határ ellenőrzését is biztosítani abban a formában, hogy Portugália felkérése alapján a brit kormány megfigyelőket küldött ki, kik Nagybritannia lisszaboni követségéhez, illetőleg Portugália területén működő konszulátusaihoz lettek beosztva s kiknek alkalom adatott meggyőződést szerezni arról, hogy Portugália a spanyol-portugál határon az egyezményt szigorúan betartja.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Bulletin. Vol. XIII. 814. lap.

<sup>31</sup> Revue. Tome III. 50. lap.

<sup>32</sup> Revue. Tome III. 55—56. lap.

A tenger felől az ellenőrzés oly módon biztosított, hogy megfigyelőknek kellett felszállni mindazokra a hajókra, melyek spanyol kikötőbe indultak s olyan állam lobogóját viselték, mely a benemavatkozási egyezményhez hozzájárult. Ezek a megfigyelők ellenőrizték, hogy a hajó nem szállít-e olyat, melynek Spanyolországba való bevitele az egyezmény értelmében tilos. Úgy tervezték, hogy ezt a szolgálatot 550 nemzetközi megfigyelő fogja ellátni.

E mellett a spanyol partokat idegen hadihajók ellenőrzése alá is helyezték. Ezek a hajók 10 tengeri mérföldnyi távolságban a nyílt tengeren kordont vontak, hogy a megnemengedett szállításokat megakadályozzák. A spanyol partokat több szakaszra osztották. Az északi parton Nagybritannia és Portugália, az északkeletin Franciaország és a Szovjet, délen a portugál határtól Almériáig Nagybritannia, a keleti és északkeleti partokon Németország és Olaszország, a spanyol-marokkói parton Franciaország, a Kanári szigeteken Nagybritannia, Majorka és Ibiza szigetén Franciaország, Minorca szigetén pedig Olaszország nyert jogot az ellenőrzés gyakorlására.

A szovjet-kormány bejelentette, hogy a számára biztosított részvétel jogával nem fog élni, mert sem politikai, sem egyéb tekintetben nem érdeke, hogy hadihajói saját tengeri bázisuktól nagy távolságra a Földközi tengeren vagy az Atlanti Óceánban tartózkodjanak. Erre tekintettel a portugál követ is közölte, hogy kormánya szintén nem kíván az ellenőrzésben részt venni mindaddig, amíg az a négy hatalomra: Nagybritanniára, Franciaországra, Németországra és Olaszországra van bízva. Úgy, hogy a spanyol partok ellenőrzését április 19. és 20. közötti éjjélkor, tényleg ennek a négy nagyhatalomnak a hajói vették át.

Sem a megfigyelőknek, sem a partok ellenőrzésére rendelt hadihajóknak nem volt intézkedési joguk. Hatáskörüik legszorosabban csak a tények megállapítására szorítkozott. Az ellenőrző hadihajók tiszteit csak a megvizsgálás joga illette meg, a hajó lefoglalása nem.<sup>33</sup>

A megfigyelők diplomáciai immunitást élveznek s az

---

<sup>33</sup> The non-intervention comitee and control in Spain, Bulletin, Vol. XIII. 919—927., különösen 925. lap.

egy-egy államok hatóságaitól feladatuk minden tekintetében való megkönnyítését igényelhetik.

A Benemavatkozási Hivatal elnöke minden szabálytalanságot, melyet az ellenőrző közegek megállapítanak, a Benemavatkozási Bizottsággal s annak az államnak kormányával közöl, melynek területén a szabálytalanság történt. Ha erre a Benemavatkozási Bizottság felszólítja, köteles vizsgálatot ejteni meg mindazokban az ügyekben, melyeket a részvevő államok valamelyikének kormánya terjesztett elő.

A Benemavatkozási Hivatal a rendszer adminisztrációjára vonatkozó kérdésekben dönt, de a Benemavatkozási Bizottság elé kell terjesztenie idevonatkozólag is mindazokat az ügyeket, melyek elvi vagy általános politikai kérdéssel vannak összefüggésben.

Az ellenőrzés költségeit évi 900.000 angol fontban irányozták elő, Nagybritannia, Franciaország, Németország, Olaszország és Szovjetország egyenként 16 %-át viselte a kiadásoknak, a fennmaradó 20 %-ot pedig a többi 22 részvevő állam közt osztották fel. A partok ellenőrzésében részvevő négy tengeri hatalom mindegyike maga viselte saját flottájának kiadásait. A portugál-spanyol határon beállított angol megfigyelők költségeit Nagybritannia fedezte, de ezt az összeget az általános kiadásokra vonatkozó részesedésének megállapításánál levonásba vették.

A nemzetközi szervezet nemcsak a hadianyagok, hanem az önkéntesek szállítását is ellenőrizte. A külföldi önkéntesek kérdése a spanyol polgárháború legsúlyosabb és legkényesebb kérdésévé lett. Az olasz kormány mindjárt a megbeszélések kezdetén (1936) augusztus) felvetette a kérdést, hogy a benemavatkozás kötelezettsége csak a közvetlen beavatkozásra vonatkozik-e vagy felöleli a közvetett támogatás eseteit is s így tiltja-e a hadviselő felek számára való nyilvános gyűjtést s az önkéntesek toborzását.<sup>34</sup> A Benemavatkozási Bizottság december 2.-iki ülésén Lord Plymouth bejelentette, hogy az angol kormányt nyugtalansággal töltik el azok a hírek, melyek szerint külföldi önkéntesek egyre növekedő számmal érkeznek Spanyolországba és vesznek részt a hadműveletekben. Háng-

<sup>34</sup> Revue. Tome II. 160. lap.

súlyozta, hogy a brit kormány felfogása szerint az önkéntesek kérdése nem tartozik ugyan a benemavatkozási egyezmény kereteibe, úgy, a mint az eredetileg megállapított, de kijelentette azt is, hogy ezt az ügyet szükséges vizsgálat tárgyává tenni.<sup>35</sup>

Az angol és a francia kormány 1936 december 26-án közvetlenül az érdekelt kormányokhoz fordult a spanyolországi önkéntesek ügyében. A Benemavatkozási Bizottság 1937 febr. 10.-iki ülésén a beérkezett válaszok alapján megállapította, hogy az érdekelt kormányok helyeslik a benemavatkozási kötelezettségnek az önkéntesek toborzására és szállítására való kiterjesztését. A kiterjesztés a febr. 20. és 21. közötti éjfélkor kezdődő hatállyal meg is történt s egyszersmind az önkéntesekre vonatkozó tilalmat is a nemzetközi szervezet ellenőrzése alá helyezték.

Az önkéntesek ügye azonban ezzel nem került le a napirendről. Ez a rendelkezés az önkéntesek toborzását és szállítását csak a jövőre vonatkozólag tiltotta el és nem oldotta meg a Spanyolországba már előbb érkezett és ott harcoló külföldiek ügyét. Ennek a rendkívül nehéz kérdésnek megoldására csak később történt kísérlet.

4. A nemzetközi helyszíni ellenőrzés nagy és költséges apparátusa nem váltotta be a hozzáízüött reményeket. A hadviselő felek blokáddal és a hajók átkutatásával maguk igyekeztek hadianyagoknak az ellenfél részére való szállítását megakadályozni s ez súlyos incidenseket idézett fel a tengeren.<sup>36</sup>

Különösen súlyos volt a Deutschland német páncélos hajó esete. Erre a német hajóra, mely a nemzetközi ellenőrzés szolgálatában állt, május 29-én Ibiza kikötőjében a kormány haderejéhez tartozó két spanyol repülőgép bombákat dobott le; a hajó személyzetéből sokan meghaltak, még többen megsebesültek.<sup>37</sup> A valenciai kormány légügyi minisztere úgy állította be a dolgot, hogy egy felderítő repülés alkalmával ezek ellen

<sup>35</sup> Revue. Tome II. 379—380. lap, 4 jegyzet.

<sup>36</sup> Lásd ez incidensekre nézve Revue. Tome III. 66. és k. 1., 201. és k. 1., 293. 1.

<sup>37</sup> Revue. Tome III. 294. lap, Bulletin. Vol. XIII. 1066—1067. lap. Az előbbi 22-re teszi a halottak s 83-ra a sebesültek számát, az utóbbi pedig 20-ra, illetőleg 73-ra.

a repülőgépek ellen intéztek támadást s a bombázás csak ezt a támadást követte. Különb is szerinte a Deutschlandnak a nemzetközi ellenőrzésre vonatkozó szabályok szerint Ibiza kikötőjében nem is volt semmi nemzetközi missziója, mert ott az ellenőrzést Franciaország volt hivatva gyakorolni.

A német kormány bejelentette az esetet a Benemavatkozási Bizottságnak, melyet május 31-re sürgősen ülésre hívtak össze. Az ülés azonban tárgyalanná vált, mert a német és az olasz delegátus az utolsó percben közölte, hogy az ülésen nem vehet részt. Ribbentrop német delegátus és a londoni német nagykövet ugyanezen napon bejelentette azt is, hogy Németország a Deutschland elleni támadás miatt már a reggeli órákban represszáliát alkalmazott: megtorlásként Alméria megerősített kikötőjét bombázta.<sup>38</sup> Egyszersmind bejelentette, hogy Németország nem fog részt venni a nemzetközi ellenőrzésben s a Benemavatkozási Bizottság munkájában mindaddig, míg megfelelő garanciát nem kap aziránt, hogy hasonló támadások megismétlődni nem fognak. Ugyanezen a napon hasonló bejelentést tett az angol külügyminiszternek Olaszország nevében Grandi, londoni olasz nagykövet is.

E bejelentések alapján hosszas tárgyalások indultak meg az angol külügyminiszter s Franciaország, Németország és Olaszország londoni nagykövetei közt, hogy e két utóbbi állam részvételét továbbra is biztosítsák. Ezek a tárgyalások június 12-én megegyezésre vezettek. A nemzetközi ellenőrzést végző hajók biztonsága érdekében a következőket határozták el: 1. A két szembenálló spanyol féltől különleges biztosítékot kérnek arra nézve, hogy az ellenőrzést végző idegen hadihajókat tiszteletben fogják tartani s megteszik a szükséges intézkedéseket avégből, hogy a tengeri és légi haderejük ennek megfelelően járjon el. 2. A véletlen támadások s az ebből származó károk elhárítása érdekében felkérlik a két harcban álló felet, hogy a négy nagyhatalommal egyetértve jelöljék ki azokat a spanyol kikötőket, melyeket az ellenőrző hajók bázisként használhatnak s állapítsanak meg ezekben a kikötőkben biztonsági zónákat. 3. Értesítik a két felet, hogy az ellenőrzéssel

<sup>38</sup> Revue. T. III. 290. lap és Bulletin. Vol. XIII. 1063. és 1066—1067. lap.

megbízott négy hatalom közösérdekű ügynek fogja tekinteni az ellenőrző hajók ellen irányuló mindennemű támadást s a jogos védelem amaz eszközeitől függetlenül, melyeket a megtámadott állam szükségesnek ítél és alkalmazott, haladéktalanul tárgyalásokat fognak kezdeni a közösen végrehajtandó megtorló intézkedésekre nézve.

E mellett egy függelékben, melyet sem a szalamankai, sem a valenciai kormánnyal nem közöltek, a négy nagyhatalom az egymás közötti eljárás bizonyos szabályait is megállapította. Így kötelezettséget vállaltak, hogy maguk részéről is mindent elkövetnek az incidensek elkerülése érdekében. Elvileg kizárták az egyéni represszáliákat s elhatározták, hogy tárgyalásokat kezdenek azok felől a rendszabályok felől, melyek megszüntetve az ellenőrző hajók speciális nemzeti jellegét az egész ellenőrzési rendszer nemzetközi jellegét fokozottabban kidoborítanák.<sup>39</sup>

Június 16-án a német és az olasz nagykövet kormánya megbízásából közös jegyzékben közölte, hogy a két állam helyet a nemzetközi ellenőrzés rendszerében újra elfoglalja.

Alig néhány nappal azonban a megegyezés után újabb súlyos bonyodalmat idézett fel a Leipzig német cirkáló esete. A német kormány június 19-én közölte a spanyol partok ellenőrzését végző másik három nagyhatalom képviselőivel, hogy a Leipzig cirkáló ellen június 15-én torpedó-támadást intéztek s hogy ez a támadás június 18-án megismétlődött. A négy hatalom megbízottai közt a június 12.-i megegyezés értelmében azonnal megindultak a tárgyalások a közösen fogamatosítandó intézkedések tárgyában, megegyezésre azonban nem tudtak jutni. A német kormány a négy ellenőrző hatalom azonnali közös flottademonstrációját kívánta, hogy ez által világos és határozott figyelmeztetést adjanak. Az angol és a francia kormány viszont szükségesnek látta, hogy a közösen fogamatosítandó intézkedések előtt vizsgálat ejtessék meg azoknak a körülményeknek tisztázására, melyek közt az incidens történt.

Németország erre az angol-francia állásfoglalásra hivatkozással június 23-án bejelentette, hogy az ellenőrzésben való részvételtől visszavonul, mert nincs meg a hatalmak közt a

<sup>39</sup> Revue, Tome IV. 35—37. lap.

szolidaritásnak az a szelleme, mely e nemzetközi feladat elvégzésének nélkülözhetetlen feltétele volna. Egyidejűleg hasonló bejelentést tett Olaszország is.<sup>40</sup>

Németország és Olaszország visszavonulása folytán a tengeri ellenőrzés rendszerében érzékeny hézag keletkezett. Az angol és a francia kormány közös deklarációban bejelentette, hogy hajlandók átvenni a felelősséget az összes spanyol partok ellenőrzéséért s elvileg hozzájárulnak ahhoz, hogy az ellenőrzést foganatosító hajókra semleges megfigyelők neveztesse ki. Nagybritannia vállalná a felelősséget a valenciai kormány kezén lévő parti zónák ellenőrzésért, míg a Franco táborok kezén lévő zóna a két hatalom közt felosztatnék.

A javaslat a Benemavatkozási Bizottságban képviselt kormányok elé került megvizsgálás végett. Portugália egyidejűleg bejelentette, hogy ideiglenesen felfüggeszti azokat a könnyítéseket, melyeket a spanyol-portugál határon működő angol megfigyelőknek engedélyezett s megvárja, míg a Benemavatkozási Bizottság véglegesen állást foglal a német-olasz visszavonulás folytán előállott helyzettel szemben.

A Benemavatkozási Bizottság július 2-án ült ismét össze. Ezen az ülésen a német és az olasz megbízott közös deklarációt mutatott be. E deklaráció szerint<sup>41</sup> új módszerekkel kell a benemavatkozást az eddiginél hatályosabbá tenni. Meg kell adni mindkét spanyolországi félnek a hadviselői jogokat, ez által ők válnak a semleges államokkal szemben felelőssé úgy a szárazföldön, mint a tengeren és levegőben végrehajtott katonai operációkért. A négy hatalom által vont tengeri kordon rendszere véglegesen csődöt mondott, de a hadviselő jogok megadásával feleslegessé is válik, mert maguk a harcoló felek fognak tényleges és eredményes ellenőrzést gyakorolni. A tengeri kordon kivételével az ellenőrzés rendszere a német-olasz javaslat szerint egyebekben fenntartandó, így fenn kellene tartani Spanyolország szárazföldi határainak ellenőrzését, valamint a spanyol kikötőkbe induló hajók ellenőrzését is a hajóra szálló megfigyelők rendszerének további alkalmazásával.

Németország és Olaszország ezzel a deklarációval hatá-

<sup>40</sup> Revue. Tome IV. 39—40. lap.

<sup>41</sup> Revue. Tome IV. 42—43. lap.

rozottan az eredeti angol-francia terv ellen foglalt állást, mely ily módon nem volt realizálható. A brit kormány új közvetítő javaslatot dolgozott ki, melyet Eden a Bizottság július 13.-iki ülésen mutatott be.<sup>42</sup> E szerint a tengeri kordon rendszere megszümmék s helyette a két harcban álló fél hozzájárulásával nemzetközi megbizottakat állítanának be a spanyol kikötőkbe s ezek ellenőriznék, hogy az oda befutó hajókon ottvanak-e azok a megfigyelők, kik a benemavatkozási egyezménynek az egyes hajók részéről való betartását biztosítják. Az angol terv szerint a harcban álló feleknek bizonyos feltételek mellett megadatnának a hadviselő fél jogait is, de csak a Spanyolországban lévő idegen önkéntesek visszavonása után. Ennek megszervezése és ellenőrzése céljából nemzetközi bizottság volna mindkét félhez kiküldendő.

Az angol terv alap gondolata tehát lényegesen más, mint a német-olasz javaslaté. Az előbbi szigorúan ragaszkodik az ellenőrzés nemzetközi jellegéhez, míg az utóbbi az érdekeltek által való intézkedés elvét igyekszik érvényesíteni. Az a két ellentétes elv ütközik itt is össze, melynek egymásköztü küzdelme jellemzi a világháború utáni egész nemzetközi jogfejlődést.

Megegyezést létrehozni nem sikerült, Németország és Olaszország ragaszkodott ahhoz, hogy mindenekelőtt a hadviselői jogok adassanak meg s csak ezt követőleg történjék intézkedés a külföldi önkéntesek elszállítása ügyében, a szovjetdelegátus viszont határozottan bejelentette, hogy kormánya sohasem járulhat hozzá a „rebellis generális“ hadviselő félként való elismeréséhez.

A tengeri kordon rendszere meg is szűnt. Az angol és a francia kormány szept. 17-én közölte a Benemavatkozási Bizottsággal, hogy a változott viszonyok közt megszüntetik a spanyol partok ellenőrzését. A nemzetközi ellenőrzés rendszere csak annyiban maradt fenn, hogy a spanyol kikötőkbe induló hajóknak továbbra is nemzetközi megfigyelőket kellett felvenni.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Revue, Tome IV. 46—49. lap és The British Compromise Plan, Bulletin. Vol. XIV. 111—121. lap.

<sup>43</sup> Bulletin, Vol. XIV. 339. l.

5. Közben szinte nap-nap után újabb incidensek történtek a tengeren, nemcsak a spanyol parti vizeken, hanem a nyílt tengeren is, s ezek a támadások a Földközi tengeren való közlekedést egészen bizonytalanná tették.<sup>44</sup>

Ez a tarthatatlan helyzet indította az angol és a francia kormányt arra, hogy az érdekelt parti államokat (Olaszország, Jugoszlávia, Albánia, Görögország, Törökország, Egyiptom) s rajtuk kívül Bulgáriát, Romániát, Németországot és a Szovjetországot konferenciára hívják össze a Földközi tengeren a közbiztonság megóvása és a kalózkodás<sup>45</sup> megakadályozása tárgyában. A konferencia székhelyeként a Genf melletti Nyon-t jelölték ki.

Közvetlenül a konferencia előestélyén, szept. 7-én a római szovjet ügyvivő jegyzéket adott át az olasz kormányoknak. E jegyzékben azt a vádat emelte, hogy két szovjet hajót olasz tengeralattjárók sülyesztettek el s ezért Olaszországtól teljes kártérítést és azonnali szankciókat követelt. Az olasz kormány a Szovjet követelését en bloc visszautasította.

Erre a „szovjet provokációra“ hivatkozással Olaszország és Németország szept. 9-én bejelentették, hogy a tervezett földközi tengeri konferencián nem vesznek részt s javasolták, hogy a földközi tengeri problémát a Benemavató Bizottság elé utalják.

Ilyen előzmények után Olaszország és Németország részvétele nélkül nyílt meg szept. 10-én a nyoni konferencia. A részvevő államok közt rövid tárgyalás után megegyezés jött létre. Szept. 14-én aláírták az első egyezményt, mely a közlekedés szabadságát a tengeralattjárók támadásaival szemben volt hivatva a Földközi tengeren biztosítani.

Ez egyezmény értelmében<sup>46</sup> minden tengeralattjárót, mely semleges kereskedelmi hajót (t. i. olyat, mely nem a spanyol harcban álló felekhez tartozik) az 1930 április 22.-iki londoni

<sup>44</sup> Ezeket az incidenseket részletesen ismerteti Revue. Tome IV. 61—67. lap.

<sup>45</sup> Hogy a kalózkodás nemzetközi jogi fogalma alkalmazható-e az itt szóban forgó cselekményekre, erősen vitatható. (V. ö. Sandifort i. m. Revue. Tome IV. 113—122. lap). Az azonban kétségtelen, hogy ezek a cselekmények a nemzetközi jog szempontjából jogtalanok.

<sup>46</sup> Az egyezmény teljes szövegét közli Revue. Tome IV. 56—58. lap.

egyezményben foglalt rendelkezésekkel ellentétes módon megtámad,<sup>47</sup> üldözőbe vesznek és lehetőség szerint megsemmisíteneik.

E megállapodás gyakorlati végrehajtása érdekében elhatározták, hogy a Földközi tengert egész kiterjedésében ellenőrzés alá helyezik. Az ellenőrzést a nyugati részén és a máltai szoroson — a Tirrheni tenger kivételével — az angol és a francia flotta gyakorolja, a keleti részen mindenik állam maga gondoskodik saját parti vizeiben az ellenőrzésről.

A nyílt tengert — az Adriai tenger kivételével — a Dardanellák bejárásáig szintén az angol és a francia flotta ellenőrzése alá helyezték.

Megállapodtak a részvevő államok abban is, hogy a program könnyebb végrehajtása, illetőleg az ellenőrzés megkönnyítése érdekében saját kereskedelmi hajóiknak ajánlani fogják, hogy bizonyos előre kijelölt főútvonalakon közlekedjenek a Földközi tengerben.

Szept. 17-én a résztvevő államok kiegészítő egyezményt írtak alá, Ez a tenger felszínén uszó (tehát nem tenger alatt járó) hajók és a légi járművek részéről történő támadásokra is kiterjeszti a szept. 14-i egyezmény rendelkezéseit. Ez egyezmény szerint az ellenőrzéssel megbízott hajók kötelesek, ha a támadás légi jármű részéről történt, azt tűz alá venni, ha pedig felszínen úszó hajó követte el a támadást, annak minden rendelkezésükre álló módon ellenszegülni, esetleg erősítést kérni.<sup>48</sup>

Ez az egyezmény valóságos nemzetközi rendőri szervezetet állított fel a Földközi tengerben. Nem érintette az egyes

<sup>47</sup> Ez az egyezmény az öt tengeri nagyhatalom (Egyesült Államok, Franciaország, Nagybritannia, Olaszország és Japán) közt jött létre a tengeri haderő korlátozása és csökkentése tárgyában (Szövegét közli a *Revue Générale de Droit International Public*. Tome XXXVIII. 1931. 131—144. lap.) s az idézett rendelkezése előírja, hogy a tengeralattjáróknak a kereskedelmi hajókkal szemben a nemzetközi jog ugyanazon szabályai szerint kell eljárniok, mint a felszínen közlekedő hadihajóknak s hogy különösen, az ellenállás esetén kivéve, nem szabad a kereskedelmi hajót elcsülyeszteniök vagy a továbbhajózásra képtelenné tenniök, mielőtt az utasok, a személyzet és a hajópapírok biztonságba helyezve mincsenek. (22. Cikk).

<sup>48</sup> *Revue*. Tome IV. 59—60. lap.

államok jogát arra, hogy saját kereskedelmi hajózásuk védelmére minden célszerűnek látszó külön preventív akciót is megtegyenek s különösen érintetlenül hagyta a jogos védelmet a jogtalan támadások visszaverésére, de közös akciót szervezett s nemzetközi organizációt állított be az egész nemzetközi jogközösséget fenyegető veszély elhárítására. Az ellenőrzést végző hajók nemzetközi jogi szervek, a nemzetközi közhatalom képviselői.<sup>49</sup>

Az angol és a francia kormány a nyoni megegyezést már szept. 13-án, tehát az aláírás előtt közölte az olasz kormánnyal s felkérte őt, hogy az egyezményhez csatlakozva vegye át a Tírrheni tengeren az ellenőrzést. Az olasz kormány a német kormánnyal történt megállapodás alapján a felkerést elutasította. Hivatkozott arra, hogy Olaszország e szerint csak a Tírrheni tengeren gyakorolná az ellenőrzést, ugyanakkor, mikor ez az ellenőrzés a Földközi tenger többi részén csaknem egész kiterjedésben Nagybritannia és Franciaország kezébe jut. Olaszország a Földközi tengerhez fűződő vitális érdekei miatt csak olyan közös eljárásban vehet részt, mely minden más hatalommal való teljes egyenjogúságát biztosítja.<sup>50</sup>

Szept. 21-én az angol és a francia kormány elismerve Olaszországnak, mint földközi tengeri nagyhatalomnak különleges helyzetét, javasolta, hogy a három nagyhatalom (angol, francia, olasz) tengerészeti szakértői tárgyalják meg azokat a módozatokat, melyek Olaszországnak a nyoni egyezményhez való csatlakozását lehetővé fogják tenni. Olaszország ezt a javaslatot elfogadta. Szept. 27-én összeült Párizsban a konferencia, s szept. 30-án létre is jött a megegyezés, mely Olaszország részvételét a nemzetközi ellenőrzésben az egyenjogúság elve alapján biztosította.

E szerint Olaszország a Tírrheni, az Adriai és a Jóni tengeren, az Égei tenger délkeleti részén s a Földközi tengernek Sziciliától délre és nyugatra eső részén fogja az ellenőrzést nemzetközi megbízás alapján gyakorolni.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> The Nyon conference and its result. Bulletin. Vol. XIV. 256--258. lap.

<sup>50</sup> Bulletin. Vol. XIV. 258. lap.

<sup>51</sup> Bulletin. Vol. XIV. 394. lap.

Az a nemzetközi rendészet, melyet a nyoni és a párizsi egyezmények szerveztek meg, helyreállította a biztonságot a Földközi tengeren. A támadások elmaradtak s ez lehetővé tette a megbízott államok számára, hogy a rendészeti funkciókat végző hadihajóik számát csökkentsék. Ez a csökkentés azonban újabb támadásokat eredményezett. 1938 január 31-én az Endymion brit gőzöst Cartagena közelében tengeralattjáró támadta meg és 4 perc alatt elsüllyesztette. A gőzös parancsnoka, személyzetének 9 tagja s a Benemavatkozási Bizottság svéd nemzetiségű ellenőre, aki az idevonatkozó nemzetközi jogszabályok értelmében tartózkodott a hajón, életét veszítette.<sup>52</sup>

Febr. 4-én újabb támadás történt. Az Alcira angol hajót, mely szenet szállított Barcelonába, repülőgép elsüllyesztette. A repülőgép nemcsak bombákat dobott le, de a hajó fedélzetét géppuskával is lőtte. A hajó személyzetének életét sikerült megmenteni.

Ezekre az újabb támadásokra tekintettel a brit és a francia kormány elhatározta az ellenőrzés megerősítését s egyszerűsre elhatározta azt is, hogy a Földközi tenger nyugati zónájában minden tengeralattjárót, mely nem a felszínen megy, megtámadnak és megsemmisítenek. Olaszország ehhez elhatározáshoz azonnal és fenntartás nélkül csatlakozott. Így a nemzetközi rendészetnek egy még szigorúbb rendszere lépett életbe.

6. A párizsi megegyezés után került ismét napirendre a külföldi önkéntesek régóta huzódó és rendkívül kényes ügye. Kétségtelen volt, hogy mindkét oldalon nagy számmal harcolnak külföldiek. A valenciai kormány oldalon „nemzetközi csapatok“ vesznek részt a polgárháborúban, Franco tábornok oldalán pedig olasz csapatok harcolnak.

Az olasz kormány nem is titkolta, hogy Franco táborában olasz katonai csapatok vannak. 1937 augusztus 27-én Mussolini Franco tábornok hozzáintézett táviratára válaszolva, melyben az olasz legionáriusoknak Santandernél tanúsított hősiességét dicsőítette, megelégedését fejezte ki a felett, hogy Olaszország hozzájárult a győzelemhez s hozzátette, hogy a két sereg testvéri együttműködése biztosítani fogja a

<sup>52</sup> Bulletin. Vol. XV. 113. lap.

végleges győzelmet is s megszabadítja Spanyolországot a közös civilizációjukat fenyegető veszedelemtől.<sup>53</sup>

A spanyolországi olasz önkéntesek számára nézve okt. 24-én Olaszország hivatalosan közölte az angol és a francia kormánnyal, hogy az körülbelül 40.000 főre rug s kijelentette, hogy aki ennek ellenkezőjét mondja, hazudik és pedig tudatosan hazudik. A szovjet delegátus a Benemavatkozási Bizottságban kétségbe vonta ez adatnak a helyességét s azt állította, hogy újabb olasz csapatok is érkeznek Spanyolországba.<sup>54</sup> Egyes francia lapok 110.000-re tették az olasz önkéntesek számát. Így az olasz csapatok számát illetőleg a legellentétebb hírek voltak forgalomba, ami a kérdést még súlyosabbá tette.

A valenciai kormány oldalán nemzetközi csapatok harcolnak. Ezek részvétele a valenciai kormány nyomtatékosan aláhozott álláspontja szerint nem jelent idegen beavatkozást, mert ezek a csapatok a köztársasági kormány rendelkezése alatt állnak s így — mint Azcarate a Nemzetek Szövetsége előtt tett deklarációja is hangoztatta, — spanyol csapatok gyanánt tekintendők. Olaszország természetesen energikusan tiltakozott ez ellen a felfogás ellen. Már 1937 január 25.-iki jegyzékében rámutatott az angol kormány előtt arra, hogy a lapok hiradása szerint a spanyol kormány a külföldről beözönlő idegen önkénteseket tömegesen honosítja, s hogy ez a benemavatkozási politikának nyilvánvaló kijátszása.<sup>55</sup> A valenciai kormány maga is szükségesnek látta 1937 okt. 11-én annak az álláspontjának, melyet a nemzetközi brigád jogi helyzetének kérdésében elfoglalt az angol kormány előtt olyan magyarázatot adni, hogy az nem jelenti az illetők „külföldi önkéntesi“ minőségének tagadását s nem célozza kivonásukat a külföldi önkéntesekre vonatkozó rendelkezések alól.<sup>56</sup>

Az angol és a francia kormány az önkéntesek visszavonásának kérdését angol-francia-olasz hármásban való megbeszélés tárgyává kívánta tenni s ilyen értelemben október 2-án jegyzéket intézett Olaszországhoz. Az olasz kormány

<sup>53</sup> Bulletin. Vol. XIV. 228. lap.

<sup>54</sup> Revue. Tome IV. 173. lap.

<sup>55</sup> Revue, Tome III. 46. lap.

<sup>56</sup> Revue. Tome IV. 169. lap.

azonban visszautasította a hármásban való tárgyalás tervét. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérdés a Benemavatóközi Bizottság elé tartozik s hangsúlyozta, hogy semminemű megbeszélésben nem vesz részt, melyből Németország ki van zárva.

Ilyen előzmények után került az ügy október 16-án a Benemavatóközi Bizottság, illetőleg annak elnöki albizottsága elé.

Kezdetben igen éles ellentét mutatkozott az olasz-német-portugál és a szovjet álláspont között, de végül is november 4-én a bizottság teljes ülésén létre jött a megegyezés. — A szovjet delegátus egyes pontokra nézve tartózkodott a szavazástól.

E megegyezés értelmében elfogadták azt a javaslatot, melyet az angol kormány 1937 július 14.-ikén az önkéntesek visszahívása, a hadviselői jogok megadása s a nemzetközi ellenőrzés tárgyában előterjesztett. Elhatározták a harcban álló spanyol felek felhívását arra, hogy nemzetközi ellenőrzés mellett vonják ki katonai csapataikból mindazokat, akik nem spanyol állampolgárok, illetőleg a konfliktus kezdetén. — 1936 júliusában — nem voltak azok. Nemzetközi bizottság kiküldését határozták el a felekhez azzal a megbízással, hogy az illetékes spanyol hatóságok közreműködésével állapítsák meg az idegen önkéntesek számát, tegyenek javaslatot a visszavonásnál alkalmazandó eljárásra nézve s hajtsák végre a két hadseregben arányosan a visszavonást.

A hadviselői jogok megadása tárgyában olyan megegyezés jött létre, hogy ezek a jogok az angol tervben megállapított módon akkor biztosíthatnak, ha megállapítást nyer, hogy az idegen önkéntesek visszavonásának rendszere megfelelően működik s a visszavonás tényleg már lényeges előhaladást tett. Olaszország eredetileg azt kívánta, hogy a hadviselői jogok a külföldi önkéntesek visszahívását megelőzően adassanak meg, Szovjetország viszont arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hadviselői jogok megadásáról csak az önkéntesek teljes visszavonása után lehet szó. A határozat e két álláspont közti kompromisszum. E szerint a teljes visszavonást egy szimbolikus visszavonás előzi meg, s a hadviselői jogok ez után a szimbolikus visszavonás után adatnak meg. Ez a szimbolikus visszavonás minkét oldalon egyenlő számú — a terv szerint

1000—1000 — idegent ölel fel, míg a végleges visszavonás az idegen önkéntesek megállapítandó számának arányában fog megtörténni.<sup>57</sup>

A Benemavatkozási Bizottság november 16.-iki ülésén a Szovjet képviselője bejelentette, hogy kormánya összes fenntartásait visszavonja s a nov. 4.-iki határozatot in toto magáévé teszi.<sup>58</sup> Így a határozatot a Bizottságban képviselt valamennyi állam teljes egészében elfogadta. Másnap, november 17-én az angol külügyi hivatal a Bizottság elnöke nevében közölte a hatalmak most már egyhangúan elfogadott álláspontját hozzájárulás végett a valenciai és a szalamankai kormánnyal.

Franco tábornok november 20-án bejelentette, hogy a javaslatához elvben hozzájárul s kész annak végrehajtásában közreműködni. Hasonló bejelentést tett pár nappal később a valenciai (illetőleg most már barcelónai) kormány is. Mindkét válasz bizonyos kérdések előzetes tisztázását kívánta ugyan, de a további eljárásra lehetőséget nyújtott. A külföldi önkéntesek tényleges visszavonása azonban nem mozdult előre. A meggyezéssel a nyílt szakadást sikerült elhárítani, de minden jel arra mutatott, hogy a hatalmak közt ebben a kérdésben olyan mélyreható ellentétek vannak, melyeket ténylegesen áthidalni egyelőre nem sikerült. A Benemavatkozási Bizottság március 31.-i ülésén újabb kísérlet történt az önkéntesek elszállítása körüli ellentétek elsímítására. Meg akarták állapítani, hogy mit kell érteni az alatt a „lényeges előhaladás alatt“ az önkéntesek elszállítása terén, melytől a hadviselő jogok megadása függővé tétetett. Egy kulcsszám — pl. 12—15 ezer — megállapítása hozott javaslatba olyan értelemben, hogy ennyi szállíttatnék el annak a félnek a táborából, melyben kevesebb önkéntes harcol, a másiktól pedig arányosan több. Megállapodás nem jött létre, a bizottság tagjai a javaslatot saját kormányaikkal közlik.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Revue. Tome IV. 169—176. lap. Bulletin. Vol. XIV. 391—400. és 446—450. lap.

<sup>58</sup> Bulletin. Vol. XIV. 502. lap.

<sup>59</sup> E tanulmány 1938 április 1-én került nyomdába s az eseményeket eddig az időpontig ismerteti. Ebben az időpontban valószínűnek látszik, hogy a spanyol polgárháború befejezést nyer a nélkül, hogy más államok belesodrónának a háborúba. Ez a benemavatkozási politika-teljes sikere volna.

7. A spanyolországi események a Nemzetek Szövetségét is foglalkoztatták. A valenciai kormány, mint Spanyolország-  
nak a Nemzetek Szövetsége által elismert törvényes kormánya  
igyekezett a Szövetséget közbelépésre bírni azon az alapon,  
hogy a törvényes kormány ellen fegyvert fogott felkelők a kor-  
mánnyal szemben idegen hatalmak támogatását élvezik s ez a  
támogatás, míg egyrészt sérti a non-interventio elvét, más-  
részt ellentétben áll a Nemzetek Szövetségéről szóló Egyez-  
ségokmány 10. cikkével, mely a Szövetség tagjainak politikai  
függetlenségét és területi épségét biztosítja. Ez az idegen be-  
avatkozás — ez volt a valenciai kormány álláspontja — a spa-  
nyol ügyet olyan nemzetközi jellegű üggyé tette, mellyel szem-  
ben a Nemzetek Szövetsége az Egyezségokmányban megállá-  
pított feladatainál fogva nem lehet közönyös.

A valenciai kormány 1936 november 27-én táviratilag  
kérte a Tanács összehívását, hivatkozva arra, hogy Olasz-  
országnak és Németországnak a spanyol felkelők mellett való  
beavatkozása „a nemzetközi viszonyokat érintő olyan körülmény,  
mely azzal fenyeget, hogy megzavarja a békét és a nem-  
zetek közt a jó egyetértést, melytől a béke függ“. (Egyezség-  
okmány 11. cikk). A Tanács december 10-én megnyílt rend-  
kívüli ülése elsősorban a spanyol eseményekkel foglalkozott.<sup>60</sup>  
De foglalkoztatták ezek az események a Nemzetek Szövetsége  
Tanácsának 1937 januári, májusi és szeptemberi ülését s az  
1937 szeptember havában tartott XVIII. közgyűlést is.

A Tanács mindannyiszor elhárította, hogy a spanyol pol-  
gárháborúra vonatkozólag bárminő kezdeményező lépést te-  
gyen. Teljesen indokolatlan is lett volna, hogy a Benemavat-  
kozási Bizottság mellett külön akciókat indítson. Az a körülmény,  
hogy Németország nem volt tagja a Nemzetek Szövet-  
ségének, Olaszország pedig nem vett részt a Szövetség mun-  
kájában, eleve kizárta az eredményes közbelépés lehetőségét.

Ez volt az oka, hogy a Tanács a spanyol eseményeknek  
csak bizonyos humanitárius vonatkozásaival, illetőleg csak  
egyes részletkérdéseivel foglalkozott, különben megmaradt el-  
vek hangoztatásánál s annál, hogy a benemavatkozás politikája

<sup>60</sup> Journal Officiel. XVIII. année. 1937. 6—21. lap.

s a Benemavatkozási Bizottság határozatai mellett kifejezetten állást foglaljon.

A decemberi rendkívüli ülés hangoztatta, hogy minden államnak kötelessége tartózkodni más államok belügyeibe való beavatkozástól. Ajánlotta a Szövetség ama tagjainak, melyek a londoni bizottságban képviselve voltak, hogy ne mulasszanak el semmit a benemavatkozási kötelesség minél pontosabb teljesítése s végrehajtásuk minél hatályosabb ellenőrzése érdekében. Megállapította, hogy az eseményekkel kapcsolatban olyan problémák merültek fel, melyekre nézve humanitárius szempontból kívánatos mielőbb közös akciót indítani s felhatalmazta a főtitkárt, hogy biztosítsa a Szövetség technikai szervezetének, ha megfelelő alkalom kínálkozik, az ezekben való közreműködést.<sup>61</sup>

E határozat alapján a valenciai kormány felkérésére a Szövetség egészségügyi szervezete köréből missziót küldtek Spanyolországba, hogy ott az egészségügyi miniszterrel egyetértve tanulmányozza a polgári lakosság körében fellépett ragályos betegségek ügyét.

A Tanács januári rendes ülésére a chilei kormány a madridi követségi épületekben asilum jogot nyert menekültek ügyének napirendre tűzését kérte, s a kubai kormány csatlakozott ehhez a kéréshez. A valenciai kormány viszont az egészségügyi misszió jelentésének napirendre tűzését kívánta s felhasználta az alkalmat, hogy ezzel kapcsolatban bizonyos „általános természetű” megjegyzéseket is tegyen.<sup>62</sup> A mexikói kormány március 29.-iki beadványában azt hangoztatta, hogy az Egyezségokmányban a megtámadott és a támadó közti distinkcióját annak összes következményeivel ki kell terjeszteni a katonai lázadás esetére is, aminő Spanyolországban van. A megtámadott kormányt anyagi és erkölcsi támogatásban kell részesíteni, a támadónak pedig nem szabad megkönnyíteni a harc folytatását.<sup>63</sup>

Az 1937 májusi tanácsülésen a valenciai kormány kérésére az „idegen hatalmak beavatkozása” ismét napirendre ke-

<sup>61</sup> Journal Officiel i. k. 18—19. lap.

<sup>62</sup> Journal Officiel i. k. 64—65., 96—102., 109—111., 127—134., 210—223. lap.

<sup>63</sup> Journal Officiel i. k. 264. lap.

rült és Litvinoff szovjet delegátus a vita során nagyon határozottan támogatta a valenciai kormány álláspontját.

A Tanács május 29-ikén hozott határozatában ismét hangsúlyozta a kötelességet az idegen államok politikai függetlenségének és területi épségének tiszteletbentartására. Sajnálattal állapította meg, hogy az újabb fejlemények nem igen engednek remélni, hogy a kormányok által a Tanács ajánlása alapján e célból foganatosított rendszabályok a kívánt eredményhez fognak vezetni. Megelégedéssel vette tudomásul a külföldi önkéntesek visszahívása tárgyában történt kezdeményezést s felhívta a londoni bizottságban képviselt tagjait, hogy ne mulasszanak el semmit annak végrehajtása érdekében. Reményét fejezte ki, hogy a harc megszűnésével rövid időn belül meg lesz a lehetősége, hogy a spanyol nép maga döntsön sorsa felett. Megdöbbenését fejezte ki a spanyol háborúban alkalmazott bizonyos módszerek felett, elítélte a nemzetközi joggal ellenkező eszközök alkalmazását, különösen a nyílt városok bombázását, nagyrabecsülését fejezte ki az iránt a munka iránt, melyet egyes nem hivatalos szervezetek és egyes kormányok fejtettek ki acélból, hogy a polgári lakosságot, különösen a nőket és gyermekeket ezekkel a veszélyekkel szemben biztonságba helyezték.<sup>64</sup>

Május 31-én a valenciai kormány Alméria bombázását jelentette be a Nemzetek Szövetségének, mint az elképzelhető legsúlyosabb támadást egy független és szuverén nemzet ellen, hangsúlyozva, hogy német hadihajók támadták meg a spanyol repülőket s ezek a Deutschland német páncélos bombázásával csak válaszoltak erre a támadásra.<sup>65</sup>

A szeptemberi tanácsülésen a valenciai kormány a Földközi tengeren uralkodó állapotokat s főleg azokat a támadásokat tette szóvá, melyeket ott spanyol kereskedelmi hajók ellen intéztek s azt a kívánságát fejezte ki, hogy a nyoni megegyezést, melyet épen akkoriban írtak alá, terjesszék ki a spanyol kereskedelmi hajókra is. (A megegyezés — mint fentebb láttuk — csak a nem-spanyol hajókra vonatkozott).

A Tanács október 5-én hozott határozata megállapította,

<sup>64</sup> Journal Officiel i. k. 317—326. és 333—334. lap.

<sup>65</sup> Journal Officiel i. k. 602—603. lap.

hogy tényleg a nemzetközi joggal és az emberiség legelemibb szabályaival ellenkező támadások történtek; kijelentette, hogy a civilizált nemzetek lelkiismerete, mely a Tanács mostani határozatában kifejezésre jut, minden ilyen támadást elítél. Egyebekben hivatkozott a nyomi megegyezésben foglalt rendszabályokra, melyeket a részvevő hatalmak e kérdésre vonatkozólag is megfelelőeknek találtak.<sup>66</sup>

A spanyol kérdés egyéb vonatkozásai a Közgyűlés elé kerültek. A valenciai kormány a Közgyűléstől a következőket kérte: 1. állapítsa meg, hogy Spanyolországot Németország és Olaszország megtámadta, s 2. sürgősen vizsgálja meg, hogyan lehet e támadásnak véget vetni, 3. adassék meg a spanyol kormánynak a jog, hogy az általa szükségesnek tartott hadianyagot szabadon beszerezhesse, 4. a külföldi önkéntesek vonassanak vissza, 5. a Földközi tengerre megállapított biztonsági rendszabályok terjesztessenek ki a spanyol hajókra is s biztosítsák ebben a rendszerben Spanyolország számára is az öt jogosan megillető közreműködés.

Az ügy a Közgyűlés 6. bizottsága elé került, mely szept. 30-án terjesztette be javaslatát a Közgyűlés elé. Ez a javaslat sajnálattal állapította meg, hogy a külföldi önkéntesek visszavonását mindeddig nem sikerült biztosítani, hogy idegen haderők vannak Spanyolország területén, a mi Spanyolország ügyeibe való idegen beavatkozást jelent. Nagyon kívánatos, — folytatta a javaslat — hogy egyes hatalmak által megindított akció ezeknek az önkénteseknek azonnali és teljes visszavonására sikerrel járjon. Ha ez az eredmény nem volna rövid időn belül biztosítható, a Szövetségnek a Benemavatkozási Egyezményhez csatlakozott tagjai megfontolás tárgyává fogják tenni, ne szakítsanak-e a benemavatkozás politikájával.

A Közgyűlés október 2.-iki ülésén a magyar és az osztrák delegatio a javaslathoz módosító indítványt terjesztett be, mely főleg annak megállapítását célozta, hogy idegen katonaság úgy az egyik, mint a másik oldalon harcol. Ezt a módosító indítványt azonban elvetették. A szavazásnál 32 állam a javaslat mellett foglalt állást, 14 állam — közöttük Magyarország

<sup>66</sup> Résumé mensuel des travaux de la S. d. N. Vol. XVII. 1937. 227—228. lap.

is — tartózkodott a szavazástól, 2 pedig: Albánia és Portugália a javaslat ellen szavazott. Így az egyhangúságot nem sikerülven biztosítani, a javaslat nem fogadtatott el.<sup>67</sup>

Ezen a Közgyűlésen a spanyol köztársasági kormányt egy másik súlyos vereség is érte. Spanyolország a Tanácsnak ú. n. félig állandó tagja volt. Három évre választottatott ugyan meg a Tanács tagjává, de a mikor a három év, melyre a megválasztatása szólt, lejárt, a Közgyűlés kimondta az újválaszthatóságát s így, bár három évenként megújuló választás alapján, de tényleg állandóan helyet foglalt a Tanácsban. Megbízata 1937-ben újból lejárt. A spanyol kormány kérte az újválaszthatóság kimondását, a Közgyűlés azonban a kérelmet elvetette. Mindössze 23 igen szavazat volt 52-ből. Így a spanyol kormány nem csak a szükséges  $\frac{2}{3}$  többséget nem kapta meg, hanem a szavazatok közönséges többségét sem.<sup>68</sup>

Az 1938 januári tanácsülés napirendjén spanyol ügyek nem szerepeltek.

8. Azok a nemzetközi jogszabályok, melyek a spanyol polgárháborúba való benemavatkozás ügyét rendezik, individuális nemzetközi jogszabályok, egyetlen esetre vonatkoznak s mint ilyenek is átmeneti jellegűek, t. i. a polgárháború nemzetközi jogi helyzetét rendezvén, csak annak tartamára szólnak. Tipikus példái az ú. n. ügyintéző szerződéseknek, melyek szemben a szorosabb értelemben vett jogalkotó szerződésekkel egy konkrét eset nemzetközi jogi szabályozását tartalmazzák.

A jövőre vonatkozólag ezek a rendelkezések csak a precedens jogi természetével fognak bírni, de semmi vonatkozásban nem lesznek kötelező erejű nemzetközi jogszabályok.

Ezek az individuális nemzetközi jogszabályok eltérnek a nemzetközi jog közönséges rendelkezéseitől. A konkrét esetben ezeknek a közönséges szabályoknak helyébe lépnek, de nem ellentétesek a közönséges nemzetközi joggal, a közönséges nemzetközi jog alapján az általa hagyott latitude-ök felhasználásával rendezik a konkrét esetet.

<sup>67</sup> Journal Officiel. Supplément spécial No. 169. Actes de la XVIII. Session Ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières. Compte-rendu des Débats. 99—108. lap.

<sup>68</sup> Journal Officiel. Idézett Supplément spécial. 61—62. lap.

Az egész rendezésnek az ad különös jelentőséget a nemzetközi jog szempontjából, hogy a nemzetközi szolidaritás fokozott megnyilvánulását mutatja. A „benemavatkozás“ folytán az érdekelt államok messzebbmenő kötelezettséget vállaltak a spanyol polgárháborúval szemben, mint a minőre a semlegesség közönséges nemzetközi joga kötelezné őket.

Ezt a több-kötelezettséget nemzetközi közérdekből vállalták, annak megakadályozás céljából, hogy a spanyol polgárháború ne idézzon fel idegen államok közti háborút.

A háború elkerülésére irányuló szándék olyan intenzív az európai államoknál, hogy olyan államok közt sikerült a benemavatkozás platformján megegyezést létesíteni, melyek a spanyol kérdés lényegére nézve a legellentétebb álláspontot foglalják el. A kollektív eljárásban részt vesz egyrészlől Olaszország és Németország, mely Franco kormányát Spanyolország de jure kormányaként ismerte el, másrészlől Szovjetország, mely Francot még mindig „rebellis generálisnak“ tekinti. Mindkét fél lemondott a nemzetközi együttműködés érdekében arról, hogy álláspontjának a közönséges nemzetközi jog szerinti következményeit levonja.

Ez a nemzetközi szolidaritás nagy jelentőségű tény még akkor is, ha a látszólagos nemzetközi közérdek a valóságban nem volna más, mint a külön érdekek összeesése.

A spanyol benemavatkozási eljárás a háború elkerülését célozza s tipikusan olyan eljárás, minőt a világháború utáni nemzetközi jog a Nemzetek Szövetsége feladatává tett. A Nemzetek Szövetségét rendkívül meggyöngítette az, hogy két európai nagyhatalom közreműködésére nem számíthat. Németország nem tagja a Nemzetek Szövetségének, Olaszország pedig a spanyol polgárháború kezdetén tényleg nem vett részt annak munkájában, azóta pedig — 1937 dec. 11-én — kilépését is bejelentette. Ez a körülmény a Nemzetek Szövetségét képtelenné tette arra, hogy a spanyol polgárháborúval szemben az európai államok kollektív eljárását saját keretén belül biztosítsa. Ezt a kollektív eljárást a Szövetségen kívül kellett megszervezni, ami a feladat megoldását rendkívül megnehezítette. De épen ez a Szövetségen kívül megszervezett eljárás mutatja nagyon világosan, hogy az a szerep, melyet az Egyezségokmány a béke biztosítása érdekében a Nemzetek Szövetsége

elé tűzött, milyen nagyjelentőségű s hogy a nemzetközi jogközösségnek mennyire elsőrendű szüksége, hogy e feladatok megoldására megfelelő szervezete legyen. A spanyol benemavatókozás különleges nemzetközi joga egyforma élesen mutatja a Nemzetek Szövetsége fennmaradásának és reformjának szükségességét.

---