

## SZILÁGYI ZOLTÁN

**A gyarmati probléma a Népszövetség fórumain**

Ismeretes, hogy az első világháborút követő párizsi békekonferencia során a Népszövetség alapokmányával kapcsolatos tárgyalások és megállapodások eredményeképpen új intézmény született, létrehozták a nemzetközi mandátum-rendszert. Smuts tábornoknak a mandátum-rendszerre vonatkozó eredeti elképzeléseit is magába foglaló javaslatokat Wilson elnök terjesztette elő, aminek eredményeképpen a párizsi béke-konferencia úgy határozott, hogy Németország gyarmatait és a török birodalom bizonyos területeit a szövetséges kormányok igazgatása alá helyezi és az igazgatás feletti felügyelet és ellenőrzés gyakorlásával pedig a Népszövetséget bízta meg.

## 1.

A gyámkodás, gyarmati területek és népek feletti gondnokság kérdése nem az első világháborút követő párizsi békekonferencián merült fel először. A gyarmati rendszer létrejötte és kialakulása során a gyarmattartó hatalmak különböző elméleteket gyártottak gyarmati uralmuk fenntartásának igazolására. Ebből a szempontból igen jellemző példaként hivatkozhatunk az 1885-ös berlini megállapodás Kongóra vonatkozó részére, mely papíron arra irányult, hogy védje a Kongó medence bennszülött lakosságának morális és anyagi jólétét.<sup>1</sup> A szerződő felek megállapodtak abban, hogy együttműködnek a rabszolgaság és a rabszolgakereskedelem elfojtásában, a bennszülött lakosság oktatása és civilizációja előmozdításában. Az egyezmény biztosította a térségben a „nyitott kapu” politikájának érvényesítését és egyenlő jogok gyakorlását a Kongó és Niger folyókon történő hajózásban.

A Kongó-medencével kapcsolatban a semlegesítés és általános felügyeleti joggal felruházott állandó nemzetközi bizottság felállítására vonatkozólag merültek fel javaslatok. Ezeket a javaslatokat azonban az 1885-ös berlini kongresszus elvetette. A Kongresszus ezzel szemben formailag a bennszülöttek „védője” szerepében lépett fel és úgy vélte, hogy a bennszülött lakosságnak jogában áll, hogy a nemzetközi jog védelmében részesüljön.<sup>2</sup>

A Kongresszus a berlini megállapodás értelmében a belga Lipót király alá tartozó ún. Kongói Nemzetközi Szövetséget ismerte el Kongó szabad állam igazgatására jogosult szervként. Ez azonban nem jelentette, hogy a felügyelet jogát is elismerte volna.

Stanley, Kongó első felfedezője amerikai állampolgár volt. Az Egyesült Államok már abban az időben komoly érdeklődést mutatott a terület politikai helyzetének kialakításában. Snow amerikai szerző szerint az Egyesült Államok Kongóval kapcsolatos politikája arra irányul: „Először, hogy minden nemzet egyesüljön abból a célból, hogy létrehozzon Nyugat-Afrika szívében egy nagy államot, amelynek megszervezése és adminisztrálása garantálná, hogy minden időben fennmaradna, ahogy létrejött: gyámságként az összes népek javára, másodsor, hogy ennek a nemzetközi gyámságnak kötelezettségei közé tartoznak a bennszülött fajok civilizálása és a kereskedelmi vállalkozások terén mindenki számára egyenlő előjogokat biztosítana; harmadszor, hogy a javasolt gyámsági államot az agresszió ellen semlegesíteni kellene, hogy ily módon be tudja tölteni a nemzetközi gyámság szerepét.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A Nemzetközi felügyelet kérdése korábban is felmerült. A bécsi kongresszus 1815-ben megbízta Nagy-Britanniát, hogy terjessze ki védelmét az ióniai szigetekre, bár a felügyelet módját nem valami pontosan határozták meg. — Az 1815. nov. 5-i párizsi békeszerződés is foglalkozott ezzel a kérdéssel; az 1863. aug. 1-i londoni konferencia úgy döntött, hogy a szigetek egyesülnek Görögországgal; az 1878-as berlini kongresszus fenntartotta bizonyos felügyelet jogát a török adminisztráció alá tartozó nemzetiségek felett.

<sup>2</sup> Beer: Afrikai kérdések a békekonferencián, New York 1923. 259. oldal.

<sup>3</sup> *Alpheus H. Snow*: the Question of Aborigines in the Law and Practice of Nations, Washington 1919. 131 l.

Az Egyesült Államok abban az időben nyilván úgy vélte, hogy ezeket a célokat a Kongói Nemzetközi Szövetség meg tudja valósítani és ennek megfelelően az első állam volt, amely azt 1884. április 22-én elismerte,<sup>4</sup> és jelentős szerepet játszott a berlini konferencián, azonban nem ratifikálta az általános megállapodást. Lipót király adminisztrációja nemcsak, hogy nem felelt meg a gyámság követelményeinek, hanem amint az jól ismert, nemzetközi botránnyá fajult.

A berlini konferenciát követően 1887-ben Németország javasolta, hogy Szamoa felügyeletével bizzanak meg valakit, vagyis valamely állam a területet mandátumként igazgassa. Nyilván saját magára gondolt, hiszen a német imperializmus már a XIX. sz. közepe óta azon fáradozott, hogy befolyását, fennhatóságát ebben a térségben kiterjessze. Nyugat-Szamoa egészen az I. világháborúig Németország ellenőrzése alá tartozott. 1888-ban Olaszország javasolta, hogy a görög György herceg kapjon mandátumot Kréta adminisztrálására.<sup>5</sup> A japán—orosz háború idején dr. Ariga japán szerző „mandátumrendszer Mandzsúriában” címmel könyvet adott ki, amelyben sürgette Japánt, hogy Kínával kötendő egyezmény formájában vegye át a terület igazgatását. Ennek értelmében Kína formálisan továbbra is megtartaná Mandzsúria feletti szuverenitását és a japán igazgatással kapcsolatban bizonyos korlátozásokat vezetnének be.

Forrásmunkák beszámolnak arról is, hogy Theodore Roosevelt amerikai elnök és Root külügyminiszter feltehetően a berlini konferencia nyomán javasolták, hogy minden állam részéről Franciaország és Spanyolország kapjon megbízást, mandátumot arra, hogy fenntartsák a rendet és mindannyiuk számára egyenlő kereskedelmi lehetőségeket biztosítsanak Marokkóban.<sup>6</sup>

Az Egyesült Államok 1898-ban fennen hangoztatta, hogy Kubának jogában áll, hogy Spanyolországtól szabaddá és függetlenné váljék. Amikor a spanyol—amerikai háború eredményeképpen ideiglenesen megszállta Kubát, ennek ürügyeül a kubaiak feletti „gyámkodás” jelszavát hangoztatta.

A spanyol—amerikai háborút követő békeszerződés alapján természetesnek vették, hogy az Egyesült Államok ideiglenesen megszállja és ellenőrzése alá vonja Kubát. A szerződés értelmében az Egyesült Államok „magára vállalja és végrehajtja azokat a kötelezettségeket, amelyek a nemzetközi jog alapján az élet és tulajdon védelme érdekében történő megszállása tényéből adódhatnak”. Wilson elnök a kubai „megbízást” ebben az időszakban „gyámsági összességek” közé sorolja.<sup>7</sup>

1899. febr. 14-én az Egyesült Államok szenátusa a Spanyolországgal való békeszerződés ratifikálása után elhatározta: „A Spanyolországgal történő békeszerződés ratifikálása következtében nem az volt a szándék, hogy a Fülöp-szigetek lakosságát az Egyesült Államok állampolgárságába bekebelezzék, azt sem gondolták, hogy állandó jelleggel az Egyesült Államok területe szerves részeként anektálják az említett szigeteket; hanem az Egyesült Államoknak az volt a szándéka, hogy a szóbanforgó szigeteken olyan kormányt létesítsen, amely az említett szigetek lakossága helyzetének és akaratának megfelelő, azzal a céllal, hogy előkészítse a lakosságot a helyi önkormányzatra és megfelelő időben úgy rendelkezzenek a szigetekkel, hogy az a legjobban elősegítse az Egyesült Államok és a szigetek lakosságának érdekeit.”<sup>8</sup>

McKinley amerikai elnök, 1900. dec. 3-i üzenetében a Fülöpszigetek amerikai tulajdonát úgy tünteti fel, hogy az „keresetlen megbízás, amelyet önzetlenül végre kell hajtani, és amely ebben a kormányban (az Egyesült Államok kormányában) morális és anyagi felelősséget fejlesztett ki ezek iránt a milliók iránt, akiket kiszabadítottunk az elnyomás igájából”. Ugyancsak

<sup>4</sup> *Mallony*: Treaties, Conventions, etc. 327. l.

<sup>5</sup> *Mandates under the League of Nations by Quiney Wright* 20. l.

<sup>6</sup> *Bishop*: Theodore Roosevelt, and his Times I. 494. l.

<sup>7</sup> *International Law*. 2nd ed. 1927 32 l.

<sup>8</sup> *Congressional Record*, XXXII, 1847.

itt említi meg McKinley, hogy „gondnoki minőségünknek megfelelő kötelezettségünket nem volt könnyű elfogadni”.<sup>9</sup>

A fenti idézetek mutatják a gyámkodás, gondnokság jelszónak a gyarmatosítás eszközeként történő megjelenését. Mihelyt az említett jelszók hangoztatásával a gyarmatosítók újabb és újabb területekre kiterjesztették befolyásukat, sok esetben még a gondnok, a védő álarcát is levetették. Az Egyesült Államok szenátusa fentebb idézett 1899. febr. 14-i határozatában az szerepel, hogy nincsen szándékában a Fülöp-szigetek lakosságát és területét bekebelezni. Ezzel szemben az Egyesült Államok Legfelső Bírósága 1901-ben hatálytalanította a szenátus szóbanforgó határozatát és kijelentette, hogy a szigetek „az Egyesült Államok teljes és abszolút szuverenitása és uralma alá kerültek, és ily módon az Egyesült Államok területévé váltak, amelyen polgári kormányt lehetett létrehozni”.<sup>10</sup>

## 2.

A mandátumrendszerrel kapcsolatos elképzelések az első világháború során újból felmerültek, de most már a korábbiakhoz képest sokkal konkrétabb formában.

Az angol külügyminisztérium ténykedésének erre a korra vonatkozó levéltári anyagai között található jegyzékek és emlékeztetők azt mutatják, hogy az 1914 novembere és 1915 márciusa közötti időszakban az angol külügyminisztérium és kabinet a XIX. századbéli mandátumok tapasztalatai alapján foglalkozott a palesztinai mandátumra vonatkozó elképzelésekkel. A kérdés állandó zsidó haza létrehozására irányuló tervek jegyében merült fel. 1915. február 5-i beszélgetés anyagát tartalmazó jegyzőkönyvek ezzel kapcsolatban arról számolnak be, hogy Sir Edward Grey, angol külügyminiszter kétségbevonta: „angol protektorátus létesítésének lehetőségét és kívánását”, és számos alternatívát javasolt. Ezek között szerepelt a terület „nemzetközi garancia alatt” történő semlegesítése; nemzetközi bizottság felállítása a „szent helyek” feletti ellenőrzés céljából, vagy arra az esetre, hogyha továbbra is Törökország maradna a hűbérúr „olyan rendszer létrehozása mint a libanoni, de a kormányzót (az akkori) nagyhatalmak jelölnék ki.”<sup>11</sup>

Már 1915-ben azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a zsidó állam létrehozására vonatkozó elképzelések a gyakorlatban nehezen valósíthatók meg, minthogy a lakosság túlnyomó többsége arab volt.

Ennek következtében Sir Herbert Samuel-nek, a palesztinai mandátum első főmegbízottjának a fáradozásait nem koronázta siker. Az arab többség nem volt hajlandó résztvenni semmi olyan alkotmány kidolgozásában, amely a hatalmat nem a többségre ruházta volna.

Ez volt az előzménye és háttere az 1916 májusi angol—francia megállapodásnak, amelynek alapján ún. „külön rendszert” hoztak létre Palesztinában és a szent helyeken, továbbá az 1917. november 2-i ún. Balfour-nyilatkozatnak „a zsidó nép számára történő palesztinai nemzeti otthon létrehozásáról”.

A nemzetközi gyámság fogalma nem csupán Palesztinára vonatkozott. 1917 májusában Balfour angol külügyminiszter az amerikai nagykövetnek a következőket mondta: „Ha az Egyesült Államok is segít bennünket, akkor azt kívánom, hogy ezeket a német gyarmatokat, különösen az afrikaiakat, amelyeket megszereztünk, tegyük nemzetközivé.” Azt is javasolta, hogy Ázsiának Törökországtól elvett részeit ugyanilyen bánásmódban részesítsék.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Richardson*: Messages and Papers of the Presidents, X., 222. l.

<sup>10</sup> Mandates under the League of Nations, Quiney Wright, Chicago 1930. 13. l.

<sup>11</sup> A Libanonra való hivatkozás arra vonatkozik, hogy az akkori nagyhatalmak megbízásából Franciaország 1860-ban beavatkozott az ottani fejleményekbe. A kormányzónak a hatalmak által történő kinevezése az 1897 decemberi krétai példára, vagy a berlini konferencia által felmerült példákra vonatkozik.

<sup>12</sup> *B. J. Hendrick*: Life and Letters of Walter H. Page, New York, Doubleday, Page and Company 1922—25. Vol. II. 247. l.

Ily módon 1917-ben már az angol hivatalos körök és ezt követően a közvéleményt is erősen foglalkoztatta a mandátumrendszer gondolata. A nemzetközi közvélemény részéről is egyre több utalás történt arra, hogy nemzetközi megoldást kell találni az ellenségtől elvett gyarmati területek problémájának megoldására, és ezen a téren felmerült a gyámsági rendszer valamilyen formájának megteremtése.

A mandátumrendszerre vonatkozó elképzelések körvonalai világosan először az angol független munkáspárt 1917. augusztus 28-i memorandumában szerepeltek.<sup>13</sup> A memorandum az angol munkáspárt korábbi javaslatai ellenzéseképpen látott napvilágot. Az angol munkáspárt ugyanis azt javasolta, hogy az egész trópusi Afrikát, vagyis a Zambézi és a Szahara között, területet át kell adni a Népszövetségnek és a területet a Népszövetség fennhatósága alatt pártatlan bizottság igazgatná, saját maga által kiképzett adminisztrációval, egyetlen független afrikai államként.<sup>14</sup> A munkáspárt hasonló javaslatot tett a török területek viszonylatában is. A területek igazgatásának elvei között a nyitott kapu politikája, a bennszülött lakosság érdekeinek elsőbbsége és a semlegesség is szerepelt.

Ezekkel a javaslatokkal szemben a független munkáspárt memorandumja sürgette a mandátumrendszer elfogadását, amely az egyes európai államok az említett elvek betartásával megbízott nemzetközi bizottság ellenőrzése alatti igazgatását jelentette volna. A mandátumrendszerrel kapcsolatos megbeszélések azt eredményezték, hogy a szocialista internacionálé az 1918. február 23-i londoni konferenciáján elfogadta a független munkáspártnak a népszövetségi mandátumrendszerre vonatkozó javaslatát. A Konferencia a német gyarmatokkal kapcsolatban javasolta a Népszövetség égisze alatt kötött nemzetközi egyezményen alapuló és az említett nemzetközi szerv által garantált olyan ellenőrzési rendszer létrehozását, amely a nemzeti szuverenitás tiszteletben tartásán túlmenően figyelembe vette volna a nemzeti lakosság kívánságát, biztosította volna jogait és érdekeit, beleértve a földhöz való jogát és örökösödött volna a „nyitott kapu” politikájának az érvényesülésén. Hasonló rendszert javasolt a török területek vonatkozásában is. Kimondta, hogyha lakosságuk képtelennek bizonyulna saját sorsának rendezésére, akkor ezeket a területeket a Népszövetség megbízásából ténykedő Bizottság igazgatása alá kell helyezni.<sup>15</sup>

A népszövetségi mandátumrendszer körvonalai ilyen formában kerültek először a nagy nyilvánosság elé. A mandátumrendszerre vonatkozó elképzelések az első világháborúval kapcsolatos békeszerződések előkészületei során konkrét formát is nyertek. G. L. Beer a párizsi békekonferenciát megelőző képviselőházi vizsgálat során készített jelentésében terjedelmesen foglalkozik a német gyarmatok problémájával és a mandátumrendszerrel. Ezzel kapcsolatban a többi között az alábbiakat írja: „Modern politikai feltételek közepette nyilvánvaló, hogy a politikailag elmaradt népek — akik nemcsak külső politikai ellenőrzést, hanem külföldi tőkét is igényelnek stagnáló gazdasági rendszerük újjászervezéséhez — problémája meghatározásának egyetlen módja az, hogyha a kormányfeladatokat azokra az államokra ruházzák, amelyek legközvetlenebbül érdekeltek . . . Ha azonban az ilyen elmaradt területeket nemzetközi mandátum útján egy államra bíznak, akkor a gyámsági szerződéseknek a legmesszebbmenő biztosítékot kell magába foglalniuk, melyek a kizsákmányolással szemben védelemben részesítik a nemzeti lakosságot és ugyanakkor azt is biztosítják, hogy a többi külföldi állam érdekeit ne sértsék, sem pozitív, sem pedig negatív értelemben.”<sup>16</sup>

1917. november 27-én az angol külügyminisztérium körvonalazta a gyarmatokkal kapcsolatos politikáját a londoni amerikai nagykövetségnek. Ebben javasolta, hogy a középafrikai német gyarmatokat és a Törökországhoz tartozó területeket helyezték az Egyesült Államok,

<sup>13</sup> The Times (London), 1917. aug. 29., 8. l.

<sup>14</sup> The Times (London), 1917. aug. 11., 4. l.

<sup>15</sup> The Times (London), 1918. febr. 25., 3. l.

<sup>16</sup> Beer: African Questions at the Peace Conference, New York, 1923, 424—425. l.

Anglia és Franciaország Népszövetség égisze alatti igazgatása alá. Nagy-Britannia Mezopotámiát, az Egyesült Államok Palesztinát, Konstantinápolyt és a tenger-szorosokat, Franciaország feltehetően Szíriát igazgatta volna.<sup>17</sup>

Hogy Londonban mit értettek igazgatás, mandátum alatt az világosan kitűnik a külügyminisztérium 1918 november elejei memorandumából, amely tartalmazta a Népszövetséggel kapcsolatos angol álláspontot és később a népszövetségi megállapodás angol tervezetének is az alapját képezte. Ennek a mandátumokkal foglalkozó bekezdése a következőképpen hangzik: „A szerződésnek pontosan meg kell fogalmaznia a civilizált államoknak az elmaradott népekkel szembeni felelősségükre irányuló gondolatot. El kell készíteni a gyámsági megbízásokat, vagy pontosabb kifejezéssel élve, a statumokat a különböző területek számára, melyek jövőendő kormányai részére az aláíró hatalmak mandátumot (megbízást) adnak, és az egyes területeket át kell adni azoknak az államoknak, amelyek felelősséggel tartoznak a Népszövetségnek a mandátum (megbízás) végrehajtásáért. Ilyen jellegű intézkedések szükségesek a trópusi Afrika, a Csendes-óceáni szigetek és Nyugat-Ázsia viszonylatában.<sup>18</sup>

A mandátum-rendszerrel kapcsolatos elképzeléseket 1918 novemberében Londonban a nemzetközi kérdésekkel foglalkozó angol és amerikai szakértők nem hivatalos konferencián tárgyalták meg. A tanácskozások során gyámság, megbízás, felügyelet és hasonló kifejezések szerepeltek. Ezenkívül felmerült, hogy a népszövetségi megállapodások tiltsák meg a kényszer-munkát, a szeszesital-kereskedést, a bennszülött lakosság militarizálását, továbbá, hogy neveljék a lakosságot az önkormányzatra. Úgy vélték, hogy a Népszövetséget fel kell hatalmazni arra, hogy folyamatosan gyakorolja a szóbanforgó területek feletti ellenőrzés jogát és legyen jogában az is, hogy a mandátum megsértése esetén az érintett államokat a megbízás alól megfosssa és kinevezze utódjukat.

A mandátumrendszerrel kapcsolatos elképzelések Jan Smuts délafrikai tábornoknak a Népszövetség ténykedésére vonatkozó 1918. december 16-i javaslataiban sokkal pontosabb megfogalmazást nyertek. Smuts tábornok javaslatait Wilson elnök 1919. január 11-i második egyezmény-tervezetében nagymértékben magáévá tette.<sup>19</sup>

Wilson kiegészítette Smuts javaslatait azzal a lényeges ponttal, hogy a mandátumrendszert ki kell terjesztenie az afrikai és a Csendes-óceáni német gyarmatokra is, Smuts eredetileg azok anektálása mellett volt.

Ezek a dokumentumok kétségtelenül a legközvetlenebb alapját képezték a népszövetségi szerződés mandátumrendszerrel foglalkozó 22. cikkelyének.

### 3.

Az első világháborút követő párizsi békekonferencia 1919. január 18-án nyílt meg. A konferencia előtt az egyik leglényegesebb megoldásra váró feladatként jelentkezett a háborúban vesztes hatalmak gyarmatai további sorsának a meghatározása. A gyarmatoknak a háború eredményeképpen történő újrafelosztása a körülmények folytán bonyolultabbá vált.

A háború végefelé a közvélemény, az európai munkásmozgalom figyelme egyre inkább a háború megszüntetése, a béke megteremtése felé fordult. Az Oroszországi Szociáldemokrata (bolsevik) Munkáspárton belül Lenin vezetésével következetes harc folyt az általános béke megteremtése érdekében. Lenin 1917. június 20-án „Van-e olyan út, amely igazságos békéhez vezet?” címmel cikket jelentetett meg a Pravdában. Ebben Lenin felteszi a kérdést: „Van-e olyan út, amely békéhez vezet anélkül, hogy a kapitalista rablók kicserélnek anektált (meghódított)

<sup>17</sup> Foreign Relations U. S., Paris Peace Conference, 1919. Vol. I. 408—409. I.

<sup>18</sup> *Zimmerl*: The League of Nations and the Rule of Law 1918—1935, 194, 196—208. I.

<sup>19</sup> *Smuts*: The League of Nations; A Practical Suggestion. London, 1918 és *Wilson* szöveg D. II. *Miller*: The Drafting of the Convenaut. New York, London 1928. Vol. II. 87. I.

területeiket anélkül, hogy felosztanák egymás között a zsákmányt?” Cikke további részében meg is adja erre a választ: „Van ilyen út — a minden ország tőkesei ellen irányuló munkásforradalmon át.”<sup>20</sup>

A bolsevik párt uralomra jutását követő első ténykedései közé tartozott az önrendelkezési jog meghirdetése, az annexiók megszüntetése érdekében történő fellépése.

Lenin a II. Összoroszországi szovjetkongresszuson ismertette a békéről szóló dekrétumot. Ebben az új kormány felé javasolja, hogy azonnal kezdjen tárgyalásokat az igazságos demokratikus békéről, mely alatt az „annexiók (vagyis idegen területek erőszakos elfoglalása, idegen népek erőszakos bekebelezése) és hadisarc nélküli azonnali békét tekinti”.

Lenin egyúttal tömör és alapos definícióját adja az annexió fogalmának is. „Idegen területek annexióján vagy elfoglalásán a kormány — mondotta Lenin — általában a demokrácia és különösen a dolgozó osztályok jogérzetének megfelelően egy kis vagy gyenge népnek valamely nagy vagy erős állammal való minden néven nevezendő egyesítését érti olyan esetekben, amikor ez a nép nem fejezi ki pontosan, világosan és önként beleegyezését vagy kívánságát, függetlenül attól, mikor ment végbe ez az erőszakos egyesítés, függetlenül továbbá attól, mennyire fejlett vagy elmaradott az erőszakosan beolvasztott vagy erőszakosan az illető állam határain belül visszatartott nemzet. Függetlenül végül attól is, hogy Európában vagy távoli tengerentúli országokban él-e a nemzet.”

Folytatva az annexió fogalmát Lenin leszögezi: „Ha valamely nemzetet erőszakosan visszatartanak egy bizonyos állam határai között, ha ennek a nemzetnek, kifejezett kívánsága ellenére — mindegy hogy a sajtóban, népgyűléseken, pártok határozataiban, vagy a nemzeti elnyomás elleni lázongásokban és felkelésekben jut-e kifejezésre ez a kívánság — nem adják meg azt a jogot, hogy szabad népszavazással, az anektáló vagy általában az erősebb nemzet csapatainak teljes kivonása mellett, a legkisebb kényszer nélkül döntsön államformájáról, akkor az ilyen egyesítés — annexió, vagyis hódítás és erőszak.

A kormány az emberiség elleni legnagyobb gonosztettnek tartja ennek a háborúnak a folytatását, amely azért folyik, hogy osszák fel az erős és gazdag nemzetek között az általuk meghódított gyenge népeket, és ünnepélyesen kijelenti, hogy eltökélt szándéka haladéktalanul aláírni egy olyan béke feltételeit, amely ezt a háborút a fentebb megjelölt és kivétel nélkül minden nép számára egyaránt igazságos feltételek alapján megszünteti.”<sup>21</sup>

A fenti politika meghirdetése és annak az első szovjet állami részéről történő alkalmazása óriási hatást gyakorolt a világ közvéleményére.

Az oroszországi forradalom által meghirdetett annexióellenes, továbbá a népek önrendelkezési jogát elismerő elvek jelentőségét maga Wilson amerikai elnök is több beszédében hangsúlyozta.<sup>22</sup>

A közvéleményre, valamint a többi hatalmak részéről várható ellenállásra való tekintettel a német gyarmatokat és török területeket a háborúban győztes hatalmak nem tudták nyíltan anektálni. Ilyen irányú kísérlettel ugyan Franciaország, Japán, továbbá Nagy-Britannia dominiumai: Ausztrália, Új-Zéland és Dél-Afrika a párizsi békekonferencián megpróbálkoztak. A főszerepet ezen a téren *Lloyd George* játszotta, aki arra hivatkozott, hogyha Dél-Afrika és Ausztrália követeléseit nem teljesítik, akkor: „Nagy-Britannia forradalommal találja magát szemben ezeken a dominiumokon”<sup>23</sup>

A dominiumoknak a békekonferencián játszott tevékenysége a mandátumterületekkel kapcsolatban „anektálási összeesküvés” néven vált ismertté. W. M. Hughes ausztrál miniszterelnök a Konferencián<sup>24</sup> élesen kiállt az ausztrál parlament két házában 1918 novemberi határozata mellett, mely szerint nemzetbiztonsága szempontjából Ausztráliának anektálnia kell

<sup>20</sup> Lenin Művei 25. Szikra, 1952, 45. l.

<sup>21</sup> Lenin Művei 26. 1952. 247—248. l.

<sup>22</sup> *Temperley: History of the Peace Conference at Paris, I. 398—399. l.*

<sup>23</sup> *Foreign Relations U. S., Paris Peace Conference, 1919. Vol. I. 407. l.*

<sup>24</sup> *H. Duncan Hall: Mandates, Dependences and Trusteeship, Washington 1948 119. l.*

Új-Guineát. Hughes olyan kijelentést is tett, hogy „bármely erős hatalom, amelyik ellenőrzése alatt tartja Új-Guineát, egyúttal ellenőrzi Ausztráliát is”.<sup>25</sup>

Massey, Új-Zéland miniszterelnöke azzal érvelt, hogy Szamoa Új-Zélandnak a Panama csatornához vezető vízi útja irányában kerül el, és „hogyha, bármilyen véletlen folytán, Szamoa ellenséges kezekbe kerülne, Új-Zéland elveszne”.<sup>26</sup>

Botha tábornok nyíltan hangoztatta, hogy Délnyugat-Afrikát a Délafrikai Unióba be kell kebelezni.

Az említett államok képviselői ilyen módon szemmel láthatóan elleneztek a mandátumrendszer elfogadását és a területek annektálására törekedtek. Végül is a mandátumrendszert ezek az államok is magukévá tették, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a mandátum jogát a Népszövetség részéről saját maguk fogják gyakorolni az említett területekkel kapcsolatban, de még ekkor is kihangsúlyozták a mandátumrendszer ideiglenes jellegét.<sup>27</sup>

Tulajdonképpen a mandátumrendszer felállítása és az azzal kapcsolatos vita a nemzetközi élet színpadán lejátszódó nagy komédia szerves részét képezte. A szóbanforgó területek ugyanis a tárgyalások alatt már az érdekelt hatalmak megszállása alatt voltak. Így Japán megszállása alá vonta a Csendes-óceán egyenlítőjétől északra fekvő részén levő volt német szigeteket, amelyekre vonatkozólag 1917 február és márciusában Japán titkos egyezményt kötött Nagy-Britanniával, Franciaországgal, Oroszországgal és Olaszországgal. Az ausztrálok elfoglalták az ún. német Új-Guineát és Nauru-t, Új-Zélandhoz tartozó katonai egységek pedig megszállták az ún. német Szamoát. Ezzel egyidőben Japánnal kötött titkos egyezmény elismerte Nagy-Britannia követeléseit az egyenlítőnél délre fekvő német szigetekkel kapcsolatban. A dél-afrikai csapatok Botha tábornok vezetése alatt elfoglalták a német Délnyugat-Afrikát és a dél-afrikai fehér telepesek élénken követelték annak annektálását. Az angol csapatok pedig Smuts tábornok parancsnoksága alatt, a belgák megszállása alatt levő kis kongói határrész kivételével, elfoglalták Kelet-Afrikát. A franciák és angolok megszállták Kamerunt és Togó-földet és a területek annektálásának gondolatával foglalkoztak. Maude és Allenby parancsnoksága alatt működő angol katonai egységek megszállva tartották Mezopotámiát, Palesztinát és Szíriát. Az angolok ezzel egyidőben felkérték a Gouraud parancsnoksága alá tartozó francia erőket, hogy foglalják el a libanoni és szíriai tengerparti szegélyt, továbbá Sziliciát. Mindezekre a lépésekre a török területek felosztásával foglalkozó 1915 és 1916-os titkos megállapodások végrehajtásaként került sor.<sup>28</sup>

Ezeknek a területeknek a megszállásában és elfoglalásában szerepet játszott az a körülmény is, hogy a megszálló hatalmak a területek lakosságának ígéretet tettek az önrendelkezési jog tiszteletbentartására. Sőt bizonyos arab területek viszonylatában a függetlenség megadását is hangoztatták. A békekonferencián Feisal, a Hedzsazi Hussein király második fia, a szövetséges hatalmakat emlékeztette ezekre az ígéretekre.<sup>29</sup>

Ezen túlmenően a háború során a szövetséges hatalmak propagandagépezete mindent megtett annak érdekében, hogy bebizonyítsa, hogy Németország brutális gyarmati uralmától az érintett területek népei meg kívánnak szabadulni. Ugyancsak hasonló propagandát folytattak a török területek viszonylatában is.

A háborút követően egyre nagyobb méreteket öltött írók, szervezetek, sőt kormánykörök részéről is annak követelése, hogy az ellenséges hatalmak gyarmatait „Védelemben” kell része-

<sup>25</sup> Foreign Relations U. S., Paris Peace Conference, 1919 Vol. III. 721—722. 1.

<sup>26</sup> Uo. Vol. III. 725. és 751. 1.

<sup>27</sup> Wilson általános politikája az volt, hogy nyitva kell hagyni azt a kérdést, hogy mely államra ruházzák a mandátumot, de később ezt az álláspontját feladta. *Duncan Hall: Mandates, Dependences and Trusteeship*, 123. 1.

<sup>28</sup> A. Wright: *Mandates under the ...* Chicago, 1930 26—27. 1.

<sup>29</sup> Sir Henry MacMahon és a hedzsazi Hussein király közötti jegyzékváltás 1915 októberében és az angol—francia deklaráció 1918. november 9-én. *Temperley: A History of the Peace Conference at Paris*. VI. 140, 174. 1.

síteni a kizsákmányolással szemben és lehetőséget kell részükre biztosítani az önrendelkezési jog gyakorlására.

Ilyen körülmények között a győztes gyarmattartó hatalmaknak megfelelő ürügyet kell találniuk a területek feletti ellenőrzésük és uralmuk tartósítására. Figyelembevéve a győztes hatalmaknak azt az eltökéltségét, hogy ezeket a területeket továbbra is ellenőrzésük alatt tartásák, részükre legelfogadhatóbb megoldásnak kínálkozott a mandátumrendszer felállítás.

A mandátumrendszer jellegét már az egykorú vélemények is leleplezték. A francia szak szervezeti szövetség, a Confédération General du Travail 1919. május 27-én, a mandátumrendszer terén született megállapodásról szólva megjegyezte, hogy az „nem más, mint annexió, amelyet alig lepleznek”.<sup>30</sup> A kor neves történészei, így H. A. L. Fisher, *History of Europe* c. művében kijelentette, hogy „a hódítás kegyetlenségét a moralitás fátylába burkolták”.<sup>31</sup> Ennek a megállapításnak az időszerűségére utalt a Népszövetségi tanácsban M. Tittoni olasz küldött, amikor 1920. augusztus 4-én a mandátumokkal kapcsolatos előírások végrehajtásának meggyorsítását sürgette, mondván, hogy a mandátumokat a közvélemény „ideiglenes jellegű kényelmes fikciónak” tekinti.<sup>32</sup>

#### 4.

Az előzmények vázlatos ismertetése után nézzük meg röviden, hogy hogyan működött az a mandátumrendszer, amelyet a párizsi békekonferencián elfogadtak.<sup>33</sup>

A mandátum-rendszerrel kapcsolatos határozat végrehajtására vonatkozó előírásokat a népszövetségi megállapodás XXII. cikkelye tartalmazta. A cikkely magábafooglalta az elveket és azok végrehajtásának módját is. Az elv leszögezte, hogy a kérdéses területek népcine „jóléte és fejlődése” a „civilizáció szent megbízását képezi”. A végrehajtás eszközeit a cikkely szerint elsősorban az határozza meg, hogy ezek a népek, még nem képesek arra, hogy a modern világ ferasztó körülményei közepette maguk fennmaradjanak”, vagyis nem képesek maguk kormányzására. Ennek következtében a felettük való „gyámkodás” feladatával „azokat az előrehaladott nemzeteket bízták meg, amelyek erőforrásaiknál, gyakorlatuknál, földrajzi helyzetük-nél fogva a legjobb módon tudják végrehajtani ezt a felelősséget”. Ezek a nemzetek azonban a gyámkodást nem úgy gyakorolják, mint rendes uralkodók az alattvalóik felett, hanem ezt a feladatot „a Népszövetség részéről kapott mandátumként” látják el. Ez utóbbi az, amiben a mandátum-rendszer különbözik az összes többi korábbi olyan intézkedésektől, amelyeket a gyarmatok igazgatásával kapcsolatban hoztak. A mandátummal megbízott hatalmak most már nem mint szuverén hatalmak ténykednek a gyarmatokon, hanem a mandátumban szereplő előírások végrehajtásáért felelősséggel tartoznak a Népszövetségnek, amely szerv megbízásából a mandátumterületeket igazgatják. Természetesen a gyakorlatban ezeknek a területeknek az igazgatása alig különbözött a többi gyarmat igazgatásától. Mindemellett arra is szükséges azonban rámutatnunk, hogy azzal, hogy a mandátum alá helyezett területek helyzetével nemzetközi fórumon foglalkoztak — még ha nem is a reális helyzetnek megfelelően, hanem sokszor erősen idealizálták az ezeken a területeken uralkodó helyzetet — ha kismértékben is, de

<sup>30</sup> *D. Hall* u. e. 115. l.

<sup>31</sup> *Fisher: A History of Europe. Vol. III.: The Liberal Experiment. Boston and New York, 1936, 1207. l.*

<sup>32</sup> (Procès-verbal of the Eighth Session of the Council of the League of Nations, held in San Sebastian, from July 30th to August 5th, 1920, L. N. Document 20/29/14, 41. l.)

<sup>33</sup> Az Egyesült Államok nem vállalta egyetlen terület mandátumként történő igazgatását sem. Lloyd George azzal kapcsolatos véleményével, hogy az Egyesült Államok legyen a gyámhatósága a német Kelet-Afrikának, House ezredes megjegyezte: „Német Kelet-Afrikával foglalkozó javaslatára vonatkozólag az az érzésem, hogy az angolok szeretnék, hogyha valamit vállalnánk, hogy oly módon ők szabadabban vegyék el azt amit óhajtanak.” *Foreign Relations U. S., Paris Peace Conference, 1919, Vol. I. 407. l.*



mégis bizonyos erkölcsi nyomást lehetett a mandátumos területeket igazgató hatalmakra gyakorolni, amelyek ennek a ténynek a következtében arra kényszerültek, hogy bizonyos változtatásokat, reformokat hajtsanak végre az említett területek igazgatása terén.

A XXII. cikkely felismeri, hogy a mandátumos területek népei körülményeik és szükségleteik folytán nagymértékben különböznek, és erre való hivatkozással szükségesnek véli, hogy a mandátumok különböző kategóriáját állapítsák meg. A mandátumos területeket ennek megfelelően „A”, „B” és „C” mandátumokra osztották.

Az első, vagy „A” kategóriába a török birodalom volt birtokait helyezték. Elismerték, hogy ezeknek a területeknek a népei „olyan fejlődési szakaszt értek el, amelyben független nemzetként történő létezésüket ideiglenesen el lehet ismerni”. Velük kapcsolatban a mandátum igazgatásával megbízott hatalomnak az a funkciója, hogy „adminisztrációs tanácsot adjon és segítséget nyújtson . . . egészen addig, amikor elérkezik az idő arra, hogy önállóan is megállják a helyüket”.

A második, vagy „B” kategóriába a középafrikai mandátumos területek tartoznak. A mandátumos hatalom felelősséggel tartozik ezek igazgatásáért, de olyan feltételek középette, amelyek garantálják a lelkiismeret és vallás szabadságát, megtiltják a rabszolga-, a fegyver- és szeszital-kereskedelmet, megakadályozzák erődítmények, továbbá katonai és tengeri bázisok létrehozását, továbbá megakadályozzák a nemzeti lakosságnak a rendőri erők számára történő kiképzésén túlmenő katonai, vagy védelmi jellegű célokat szolgáló kiképzését, végül pedig egyenlő kereskedelmi lehetőségeket teremtenek az összes népszövetségi tagok számára ezeken a területeken.

A harmadik, vagy „C” kategóriába Délnyugat-Afrika és a Csendes-óceáni volt német gyarmatok tartoznak. Ezeket a mandátumos hatalom saját területe szerves részeként és törvényeinek megfelelően lehet igazgatni, a nemzeti lakosság érdekeit szolgáló fenntartások figyelembevételével mellett.

Ezek a mandátumos kormányzás általános elvei és a XXII. cikkely gondoskodik ezek végrehajtásáról is. A népszövetségi tanács feladata, hogy meghatározza, hogy a mandátummal megbízott hatalom „a megbízás, ellenőrzés és igazgatás milyen fokát gyakorolja”, hogyha erre vonatkozólag a szövetséges hatalmak között nem történt volna előzetes megállapodás. Az igazgatással megbízott hatalmak mindegyikének kötelessége, hogy a Tanács részére évi jelentést készítsen az alája rendelt terület igazgatásáról. Ezeket a jelentéseket állandó bizottság vizsgálja meg, amely egyúttal értesíti a Tanácsot „minden olyan kérdéstről, amely a mandátumok előírásai betartásával kapcsolatos”. A mandátumbizottságnak 10—11 tagja volt, akik személyes és nem kormány-megbízás alapján tevékenykedtek, többségük nem mandátumos ország állampolgára volt. A Bizottság a mandátumos hatalom részéről a népszövetségi Tanács számára készített évi jelentéseket vizsgálta meg az említett hatalom képviselőjének jelenlétében. A Bizottság mandátumterületekkel kapcsolatos észrevételei részét képezték a Tanács jelentésének, amelyet eljuttattak a mandátumos hatalom kormányának. A Bizottság kizárólag tanácsadói minőségben működött és „semmi hatalommal nem rendelkezett, hogy határozatot hozzon, vagy közvetlen ajánlásokat tegyen a mandátumos hatalmaknak”.<sup>34</sup>

A mandátumos hatalmak évi jelentéseit csak a vonatkozó év vége után 6—10 hónap eltelte után vizsgálta meg a bizottság. A legszélsőségesebb példát véve alapul ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy pl. a Bizottság valamely év januárjában történt fejleményeket csak a következő év júniusában vagy októberében tárgyalta meg. Amíg megkapta a kérdéseire a választ és azokat is megvizsgálta, további 6—12 hónap telt el. Ilymódon a mandátumterületek feletti ellenőrzést lényegében az egész év folyamán a mandátumos hatalom kormánya és parlamentje gyakorolta, tulajdonképpen ugyanúgy, mint a többi gyarmatai esetében.

<sup>34</sup>Ten Years of World Co-operation. 340. I.

A Bizottság messze élt a területektől és azokat nem látogathatta meg. Fő tevékenysége tömören kifejezve abban merült ki, hogy véleményt mondott elmúlt események felett anélkül, hogy javaslatokat tett volna a jövőre vonatkozólag. A népszövetségi Tanács számára készített jelentései általában „további információra vonatkozó kérésekből állt, vagy annak a reménynek a kifejezéséből, hogy a következő évi jelentés a nem kielégítő helyzet terén javulást fog mutatni”.<sup>35</sup>

A mandátumbizottság összesen 37 alkalommal ülésezett. Jellemző, hogy még a II. világháború kitérése sem térítette el a Bizottságot megszokott munkájától. Az 1939 decemberi, az utolsó ülészakáról a „mandátumterületek és a háború” címmel készített jelentésében a Bizottság a többi között a következőket állapítja meg:

„A Bizottság szándékosan tartózkodott attól, hogy foglalkozzék az 1939-es eseményekkel azáltal, hogy megvizsgálja a jelenlegi háború által keletkezett helyzetet azokkal a területekkel kapcsolatban, amelyeket a hadviselő hatalmak mandátum alá helyeztek. Majd megteszi azt annak az információnak a fényében, amelyet a mandátumos hatalmaktól kap, amikor azok beszámolnak az 1939 folyamán tett intézkedéseikről.”<sup>36</sup>

A mandátumrendszer létrehozása kétségtelenül hozzájárult ahhoz, hogy a világ bővítse ismereteit a mandátumként kezelt gyarmatokon uralkodó állapotokra vonatkozólag. Ennek elismerése mellett azonban az is kétségtelen tény, hogy a gyakorlatban — amint az a fentiekben ismertetett néhány megjegyzésből is látható — valójában igen keveset tett és tehetett a mandátumterületek néven ismert 14 gyarmati terület őslakossága érdekei előmozdítása érdekében. Az I. világháború eredményeképpen megváltozott viszonyoknak megfelelően kényelmes módszernek bizonyult a gyarmattartó hatalmak számára, hogy ezeket a területeket és az ott élő népeket kizsákmányolják és hangzatos nemzetközi felügyelet ürve alatt gyarmati uralmuk alatt tartásák.

<sup>35</sup> *Lord Hailey: An African Survey; A Study of Problems Arising in Africa South of the Sahara.* London, New York, Oxford University Press, 1928. 220. l.

<sup>36</sup> League of Nations, Permanent Mandates Commission Minutes of the 37th Session held at Geneva from Dec. 12th to 21st, 1939, including the Report of the Commission to the Council. Doc. C. 7. M. 5. 1940. VI. Annex 4.)