

emberek és népek közt igazságos jogrend legyen s hogy ennek érvényesülését megfelelő igazságszolgáltatási intézmények biztosítsák. Ezért a nagyon sajnálatos és fájdalmas visszaesések és tökéletlenségek dacára erősen bizom a nemzetközi biráskodás jövőjében és abban, hogy az oly tökélyre fog kifejlődni, hogy erős vára legyen a nemzetek igazságos, békés együttlétének.

Dr. Magyary Géza
egyetemi ny. r. tanár.

„Détournement du Pouvoir“.*

Az a ragyogó eszme, amely a népszövetség megalkotására vezetett, alighogy testet öltött, egyre több idegen anyag tapadt hozzá. Az eszményt még hirdetik ugyan időközönként, de mind ritkábban és halkuló hangon. Egy decrescendo, mely néha szinte már mint morendo hangzik.

Hogy így történt, azon, közelebről nézve, nem is lehet csodálkozni. A népszövetség fogantatását közvetlenül követő idők még nagyon is a háborus gyűlölet jegyében folytak. A nemzetek szövetségének bürokráciája, — egy hyperbürokrácia, minden más bürokráciát felülmuló hatalommal, mert hiszen, kivéve néhány hetet az esztendőben, önmaga testesíti meg a nemzetek szövetségét, — kezdetben csakis a győztes hatalmak vagy a velük egy hurok pendülő semlegesek soraiból került ki. Így bizony minden kiválósága mellett is önkénytelenül magával hozta az egyoldalúság szellemét és előítéleteit. Azután meg, mint idővel csaknem minden bürokrácia, öncélúvá lett és mint ilyen, gyakran talán önkénytelenül is, a győztesek és osztályos társaik felé hajlásban látta létének támaszát.

Még egy fontos körülmény járult hozzá: a reális hatalmi eszközök teljes hiánya. Minden titkolódzás dacára köztudomású, mily keservesen, mennyi kompromisszum árán jött létre a népszövetségi paktum. Főleg azért, mert elsősorban a nagyhatalmaknak súlyos aggodalmaik voltak szuverénitásuk korlátozása ellen. Ez tükröződik az 5. § sokat vitatott rendelkezésében, amely a Közgyűlésnek vagy a Tanácsnak minden határozatához egyhangúságot kíván meg, kivéve, mikor az alapszabály vagy a békeszerződés kifejezetten másképp rendelkezik. Általánosságban kivéve csak az „eljárási kérdések“ vannak,

* Részlet Szerzőnek a Pester Lloyd 1927. évi karácsonyi számában közzétett tanulmányából.

„amelyek a Közgyűlésen vagy a Tanács ülésein felmerülnek, ideértve a bizottságok kiküldését is egyes meghatározott tárgyak megvizsgálására“, — az ily eljárási kérdések szótöbbséggel dönthetők el. Minden egyéb, nem eljárási kérdés tekintetében tehát, röviden szólva, az a rendszer áll fenn, amely lengyel vétő néven híres. Az egyhanguság követelményének béklyója természetesen még súlyosbodott azáltal, hogy Németország belépése alkalmával a tanácsstagok számát szaporították. De egyenesen groteszkké válik az egyhanguság követelménye annak folytán, hogy a 4. § utolsóelőtti bekezdése szerint a népszövetségnek a Tanácsban nem képviselt tagját is meg kell hívni a Tanácsülésben való részvételre, ha annak érdekeit különösen érintő kérdés van napirenden. Így tehát az érdekelt felek is ad hoc tanácsstagok és — eltekintve az eljárási kérdésektől és a szórványos kivételektől, melyek egyébként is szükség szerint elég önkényesen kezeltetnek, — csak az érdekelt fél hozzájárulásával lehet határozni. Mindebből valószínű okkult tudomány sarjadjzott ki, amelynek furcsa hajtásai néha már rabulisztikus tréfák benyomását keltik. Például mikor az egyhangu eredmény kétesnek látszik, még ha nyilvánvalóan eljárási kérdésről van is szó, mégis legalább a kulisszák mögött felvetik a problémát, hogy a kérdés valóban eljárási-e? Ha eziránt aztán három népszövetségi jogtudóshoz kérdést intéznek, úgy csaknem biztosan két vagy három egymásnak ellenmondó szakvéleményre lehet számítani, — rendszerint így kezdődnek: La question est très délicate. Ilyen összefüggésben akadtak aztán szószólói annak a felfogásnak is, hogy igaz ugyan, hogy „eljárási kérdésekben“ szótöbbség elegendő, de annak az előzetes kérdésnek eldöntéséhez, hogy a szóbanforgó kérdés valóban eljárási kérdés-e, egyhangu határozat szükséges. Kézenfekvő, hogy az a tanácsstag, aki attól tart, hogy az érdemleges kérdésben alulmarad, az ilyen taktika által csaknem minden esetben megakadályozhatja, hogy az ügy egyáltalán eldöntésre kerüljön.

A népszövetség gyengeségének további oka lehet az illető államnak nyíltan kimondott vagy jelzett fenyegetése, hogy reá nézve kellemtelen döntés esetében ki fog lépni a népszövetségből, ha ennek az államnak bennmaradására súlyt helyeznek, — bár az ily fenyegetés veszített súlyából, mióta a Német Birodalom belépett a népszövetségbe és mióta Spanyolország és néhány más állam kilépése következmények nélkül maradt.

Ehhez járul utóbbi időben a Tanácsnak különös phobiája, már félre nem ismerhető féltékenysége a Hágai Allandó Nemzetközi Törvényszékkel szemben, noha azt maga a Tanács

alkotta és abban az egész világ joggal látja a békeszerződések legbecsesebb termékét.

Mindebből a minden áron való kompromisszumoknak és a technikai gátlásoknak egész módszere fejlődött ki. Kompromisszumok oly esetekben is, mikor az egyik félnek nyilvánvalóan nincs igaza, — főleg ha ezt a felet tekintik a súlyosabbnak. Technikai gátlások, amelyet például a kisebbségek kérdésében láttunk, amikor egy hármass bizottságot alakítottak és azt a prohibítív cenzura jogával ruházták fel, valóságos szűrőgátul minden olyan panasz ellen, melyet a Tanács elé juttatni a Hármassbizottság bármely okból nem lát jónak.

Tipikus példa az erdélyi magyar optánsok esete is. Nem célja a jelen szemlélődésnek, hogy az optánsok ügyében újabb plaidoyert szolgáltatson. De az esetnek a népszövetséghez való vonatkozásai oly jellemzők, hogy nem mellőzhetjük őket.

Mint ismeretes, a békeszerződések két azelőtt ellenséges állam, illetve polgáraik közötti viták eldöntésére a Vegyes Döntőbiróságokat alkották meg, amelyekben, valamint a Hágai Állandó Nemzetközi Törvényszék megteremtésében méltán látta a világ az eddig oly problematikus nemzetközi jog valóra válásának reményteljes kezdetét. Míg azonban a Hágai Állandó Törvényszék az egyes érdekelt államok közreműködése nélkül is akcióképes marad, azt tehát a perfelek egyike nem szabotálhatja, addig a Vegyes Döntőbiróságoknál más a helyzet. Ezek ugyanis, mint ismeretes, egy semleges elnökből és az érdekelt két állam egy-egy választott bírójából állnak. Nyilvánvaló, hogy ennél a szerkezetnél mindegyik érdekelt államnak módjában van, választott bíróját meg nem nevezni vagy visszahívni és ezáltal a bíróságot megbénítani. Éppen erre való tekintettel történt gondoskodás a trianoni békeszerződés 239. §-ában és a többi békeszerződés megfelelő szakaszaiban oly irányban, hogy a Tanács feladata két pótbirót kinevezni, akik szükség esetén az elnököt vagy a hiányzó nemzeti bírót helyettesítik.

Reá kell itt mutatnunk, hogy:

1. a Tanács ezt a feladatát Franciaország érdekében és egyoldalú felhívására haladék nélkül teljesítette, mikor a német kormány a Ruhr-megszállás miatt az ő választott bíróját a német—francia döntőbiróságból visszahívta;

2. a Tanács e kinevezési jogát külön felhívás nélkül is és anélkül, hogy üresedés lett volna, gyakorolta Franciaország és Belgium javára Magyarországgal, Ausztriával és Bulgáriával szemben;

3. a Tanács e feladatának semmi köze a népszövetségi

paktumhoz és semmi szerves összefüggése a Tanácsnak a népszövetségi szerződésen nyugvó politikai feladataival. Némcsak feltevésképen, de határozottan állitható, hogy a pótírák delegálása nem szükségkép, hanem egész véletlenül bízott a Tanácsra. Legvilágosabban kitűnik ez abból, hogy ugyanaz a 239. §, amelyben a Tanácsnak e kötelessége gyökeredzik, a Tanács megalakulásáig terjedő időre Aldor Gusztáv urat, Svájc volt elnökét, ruházta fel e hatáskörrel. Ugyanígy megtörténhetett volna tehát, hogy később is e feladatot nem a Népszövetség Tanácsára, hanem pl. a Hágai Állandó Törvényszékre vagy más szervre ruházzák.

Románia az ő bírójának visszahívása után, azon ürügygel, hogy a történetek, — értsd: az ő saját szerződésszegő ténye; a román bíró visszahívása — az érdekelt nemzetek közötti jó egyetértést megzavarni alkalmasak, az igazán hajánál fogva ideráncigált 11. §-ra hivatkozással a Tanácshoz fordult. Anélkül, hogy a részletekbe merülnénk, megjegyzendő, hogy a 11. § alá valóban tartozó esetekben is, — ha csak nem forog fenn a két nemzet közötti szakítás veszélye, amit a jelen ügyben senki sem állít, — a Tanácsnak még papiroson sem áll más eszköz rendelkezésére, mint az, hogy a kérdést megtárgyalja és megkísérli a felek között a közvetítést. Nyilvánvaló, hogy Románia csak azért fordult a Népszövetséghez, hogy meztelen szerződésszegését valamiképp leplezze.

Ezzel szemben Magyarország a 239. § alapján követelte a pótíró kinevezését, a Tanács egy feltétlen és éppenséggel nem politikai természetű kötelességének teljesítését.

Mint ismeretes, a Tanács előadói e kinevezést feltételek-től akarják függővé tenni. Már ez magában véve, tekintet nélkül a kikötések tartalmára, nyilván jogellenes és a békeszerződés kétségtelen megsértését jelentené, mert a Tanács nem kötheti feltételekhez ama kötelességének teljesítését, hogy pótíró-t rendeljen ki.

Sőt, az az eljárás, melyet az előadók javaslatba hoztak, tekintettel az ajánlott kikötések tartalmára, nyilvánvalóan olyan, amelyet a francia közigazgatási jogban „détournement de pouvoir“ néven a hivatalos hatalom elfordításának neveznek, tudniillik visszaélés a hivatalos hatalommal olyképen, hogy a hatóság közigazgatási hatalmát más célra használja fel, mint amely célra az neki megadatott. Dalloz közismert standard-művében (Dictionnaire pratique de droit, 12. kiadás, I. kötet, 312. lap; 93. szám) a következő világos meghatározását adja e fogalomnak: „Ez a visszaélés — tudniillik a détournement de

pouvoir — abban áll, hogy valamely törvényes hatalmat a céltól, mely végtől megszervezetett, elfordítanak és azt oly célok szolgálataiba állítják, melyekre nincs rendeltetve. Ez a visszaélés forog fenn, midőn egy közigazgatási hivatalnok, bár intézkedése teljesen hivatali hatáskörébe esik és azt a törvényben előírt formák között végzi, ámde diszkrecionárius hatalmát más esetekben és más motívumokból használja fel, mint amelyekre való tekintettel e hatalom reá ruháztatott.“ Egy példa, amelyre hivatkozni szoktak, a következő: Mikor Franciaországban bevezették a gyufamonopóliumot, ezzel kapcsolatban a magánkézen levő gyufagyárak kisajátítása iránt is történt intézkedés. A közigazgatási hatóság már most igyekezett egyes gyárakat, különösen olyanokat, amelyeknek koncessziója határidőhöz volt kötve, sikanok által megpuhítani vagy egyszerűen az engedély meg nem hosszabbítása által beszüntette őket és csak „önkéntes“ kártalanítást ajánlott fel nekik. A Conseil d'Etat azonban, mely a mi közigazgatósági bíróságunk hatáskörét látja el, megállapította, hogy az ily eljárásban „détournement de pouvoir“ forog fenn és megsemmisítette a közigazgatási hatóság intézkedéseit. Dalloz az idézett helyen egy másik példát említ, amely, ha kópletesen vesszük, az optánsok ügyéhez nagyon hasonlatos: Franciaországban a nem hajózható vizek tekintetében a prefektus gyakorolja a vízrendőri hatóságot. Az ő hatáskörébe tartoznak tehát az a végből szükséges intézkedések, hogy „a vizek szabad lefolyását biztosítsa“ és „azok stagnálását megakadályozza“. Nem tartozik azonban hatáskörébe ama jogcimekről dönteni, amelyeket a különböző vízhasználati jogosultak egymás ellen érvényesítenek. Ha tehát a prefektus valamely ipari vállalatnak szolgáló csöveket vagy az öntözés céljából való vízhasználatot nem általános közigazgatási érdekek szerint, hanem oly célból szabályozza, hogy a vízhasználati jogosultak vitáit eldöntse, úgy „détournement de pouvoir“-t követ el.

Nos, éppen ilyen „détournement de pouvoir“ forogna fenn abban az eljárásban, melyet a Tanács előadói javasolnak. Hogy az utóbbi példa szavaival éljünk: a Tanácsnak csupán az a joga (és kötelessége), hogy „a víz szabad lefolyását“, tudniillik a döntőbírátság funkcionálását biztosítsa és „stagnálását megakadályozza“, más szóval: a pótbírákat kinevezze, hogy az egyik perfél által szabotált bíráskodás ismét folyamatba jöjjön. E helyett azonban a tervbevett anyagjogi kikötésekkel — szinte szószerint mondhatni — „ama jogcimek felett döntene, melyeket az egyes vízhasználati jogosultak egymással szemben érvényesítenek“.

Íme tehát: a „détournement de pouvoir“ egy klasszikus esete: A Tanács bírókinevezési hatalmát oly célra használná fel, mely teljesen elüt attól a céltől, amely végett e hatalom reá ruháztatott. Talán még világosabbá teszi ezt a következő megfontolás. Tegyük fel, hogy a pótbírák kinevezési jogát nem a Tanácsra, hanem a Hágai Törvényszékre vagy más szervre ruházzák volna, vagy tegyük fel, hogy a vitás ügy még a Tanács megalakulása előtt, tehát abban az időben merült volna fel, mikor a kinevezési jog még Aldor Gusztáv urat ille'te, vagy tegyük fel végre, hogy a Tanács, úgy amint azt Magyarország, Ausztria és Bulgária ellenére megtette, még mielőtt vita merült volna fel és még mielőtt a bíróságban üresedés állott volna be, már előre kinevezte volna bíróját. Vajjon ezen esetek bármelyikében is lett volna-e módja a Tanácsnak, már csak technikailag is, arra, hogy a Vegyes Döntőbíróságnak előírja, miképen döntsön vagy miképen értelmezze a Békeszerződést? Nyilvánvaló, hogy nem. A bírókinevezés megtagadásával való fenyegetés tehát igazán iskolapéldául szolgálhatna a „détournement de pouvoir“ néven ismeretes visszaélésre.

Dr. Egry Aurél,

a magyar országgyűlés felsőházának tagja;
ügyvéd.

Az óváselengedés nem írott szabályai.

Bár jogunk évek óta ismeri a kibocsátótól eredő abszolút hatályú óváselengedést, a gyakorlatban ritkán fordul elő. Pedig a kibocsátó óváselengedése nagy kényelmet jelent a váltóbirtokosra nézve. Felmenti ugyanis a lejárát pontos nyilvántartásának kötelezettsége alól; nem eshetik abba a veszedelembe, hogy a váltót az óvás elkészése miatt ne érvényesíthesse a visszkeresetekkel szemben; a váltót tehát a lejárát után az elévülési háfáridőn belül kamatveszteség árán bármikor érvényesítheti. Szabadul továbbá az óvási cselekmények körül felmerülő ténykedések alól; nem is szólva részletesen arról az előnyről, amit az óvási megtagatása jelent, mely sokszor igen jelentékeny lehet és behajtása gyakran eleve reménytelen. Az abszolút hatályú óváselengedés ezenfelül még azt a groteszk előnyt is nyújtja, hogy csökkenti azoknak az eseteknek számát, mikor a váltóbirtokos a bemutatáskor hiányos, vagy helytelenül kitöltött váltót utólag azért nem javíthatja ki, mert a váltónak bemutatáskor létezett állapotát az óváslével megrögzítette. Ilyen esetekben az óvatoló hitelező a pert elveszteni, — abszolút hatályú óváselengedés esetében azonban az ilyen hibák a kereset beadásáig rendszerint kijavíthatók.

Mindaz azonban nem azt jelenti, hogy az óváselengedésből csak a váltóhitelezőre háramlik előny. Költségkimélest je-

