

A kisebbségek elismerése a nemzetközi jogban.

Irta: Dr. Balogh Arthur.

A vallási és nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmét biztosítani célzó szerződéseknek, amint ezt az elmélet általában elismeri és amint ennek maguk a kisebbségek állandóan kifejezést adnak, egyik legfőbb hiánya az, hogy nem a kisebbségeknek, mint kollektivitásoknak, hanem csak a kisebbségekhez tartozó egyes polgároknak javára biztosítanak bizonyos jogokat, mégpedig általában oly jogokat, amelyek azt célozzák, hogy a kisebbségekhez tartozó állampolgárok „jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezzék, mint a többi (vagyis a többséghez tartozó) állampolgárok“ (így a román kisebbségi szerződés 9. cikke). Ezt a fő elvet már a Nemzetek Szövetsége alapokmánya Wilson-féle második tervezetének (1919. január 10) hatodik póthatározománya magában foglalta, amely szerint: „A Nemzetek Szövetsége követelni fogja, hogy az összes új államok, független és önálló állami létük elismerésének előfeltételeként, kötelezzék magukat arra, hogy az állami főhatalmuktól függő minden faji és nemzeti kisebbségüknek azt a bánásmódot és biztonságot adják meg, amelyet lakosságuk faji vagy nemzeti többségének megadnak.“

A kisebbségi szerződéseknek a közsegélyben való részesítésre vonatkozó cikke — a román kisebbségi szerződésben a 10. cikk — ugyan nem a kisebbségekhez tartozó „állampolgárok“, hanem a „kisebbségek“ kifejezést használja. Ez azonban magában, a szerződések általános terminológiájával és rendszerével szemben, nem nyújt elegendő jogi alapot annak elfogadására, hogy a szerződések alkotói általában a kisebbségek, mint egészek, kollektivitások javára akartak volna jogokat biztosítani. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának 1920. október 22-i határozatával elfogadott Tittoni-féle jelentés szerint a szerződésbeli rendelkezések megsértésére „maguk a kisebbségek“ is felhívhatják a Nemzetek Szövetségének figyelmét.¹ A csehszlovák kormány 1923. április 5-én a Nemzetek Szövetségéhez intézett jegyzékében ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy ez a kitétel csak rövidítése ennek: „a faji, vallási, vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek.“² Mindenesetre meg kell állapítanunk, hogy a kisebbség, mint egész, mint ösztiszemélyiség javára csak kivételesen vannak a szerződésekben bizonyos jogok biztosítva. Nevezetesen: a lengyelországi zsidó kisebbség javára iskolai ügyekben (a lengyel kisebbségi szerződés 10. cikke), az „erdélyi székelyek és szá-

¹ Journal Officiel de la Société des Nations 1920. No. 8, 8—9. 1.

² Journal Officiel 1923. No. 7, 717. 1.

szok közületei“ javára, amelyeknek vallási és iskolai ügyekben helyi önkormányzat van biztosítva (a román kisebbségi szerződés II. cikke), végül a görögországi pindusi „valach közületek“ javára, amelyeknek egyházi, jótékonyági és iskolai helyi önkormányzat van biztosítva (a görög kisebbségi szerződés II. cikke).

Ha már az illető államoknak arra való kötelezésével is csak kivételesen találkozunk a szerződésekből, hogy a kisebbséget, mint egészet, ruházzák fel bizonyos jogokkal, teljességgel hiányzik a szerződések rendszeréből akár a kisebbségekhez tartozó egyes személyeknek, akár a kisebbségnek, mint egésznek, nemzetközi jogi elismerése. A szerződések megalkotói nem tartották megengedhetőnek, hogy a kisebbségeket szembeállítsák államukkal az által, hogy megadják nekik a lehetőséget arra, hogy nemzetközi jogilag elismert felekként léphessenek fel ellene egy nemzetközi fórum előtt. A Nemzetek Szövetségének Tanácsa által gyakorolt kisebbségvédelemnek alapelve, a szerződések rendelkezéseiből kifolyólag, az, hogy a kisebbség nem fél a Tanács előtti eljárásban. Panaszainak csak kérés, vagy tájékoztatás-jellege van;³ jogi hatással, amely a Tanács közbelépését vonja mag után, csak a Tanács tagjai hívhatják fel annak figyelmét valamely jogsérelemre. Hogy e rendszer mellett valódi, hatályos kisebbségvédelemről szó nem lehet, nem is kell bizonyítani. A kisebbségvédelemnek a Tanács mellett működő másik szerve a hágai Állandó Nemzetközi Biróság, elé pedig a kisebbségek egyáltalán nem járulhatnak panaszaiikkal.

A kisebbségeknek a nemzetközi jogban való el nem ismerésével szemben meg kell állapítani, hogy mind a kisebbségi szerződések, mind az Állandó Nemzetközi Biróság szabályzatának kidolgozása rendjén komoly kísérletek történtek az ellenkező irányban.

A kisebbségi szerződések közt elsőnek a lengyel kisebbségi szerződés tervezetét dolgozta ki az Új államok bizottsága, amelyre ruházta a Főtanács (Clémenceau, Wilson, Lloyd George) a szerződések kidolgozását.⁴ A lengyel kisebbségi szerződés első tervezetének 13. cikke a végleges szövegbe is felvett azt a rendelkezést tartalmazta, hogy a kisebbségek javára a szerződésben biztosított jogok a Nemzetek Szövetségének garanciája alá lesznek helyezve. Lord Robert Cecil azonban a bizottságnak 1919. május 29-i ülésében ehhez a cikkhez kiegészítést terjesztett elő, amely szerint a lengyel kormány azt is elismeri, hogy mihelyt az Állandó Nemzetközi Biróság fel lesz állítva és a szükséges eljárás szabályozva lesz, minden lengyel állampolgárnak joga lesz arra, hogy a kisebbségi szerződésben javára biztosított jogok megsértése esetében panaszával ehhez a bírósághoz forduljon. A bíróság olyan határozatokat hozhat és olyan utasításokat adhat, amelyek neki alkalmasnak fognak látszani. Határozata ellen fellebbezéssel élni nem lehet.

A javaslatot a bizottság tagjai kezdetben kedvezően fogadták. Később azonban Berthelot, a bizottság francia tagja, egy más javaslattal

³ L. a. f. i. Tittoni-féle jelentést.

⁴ A kisebbségi szerződések létrejöttét teljes részletességgel a bizottság észak-amerikai tagjának, D. M. Miller-nek *My Diary at the conference of Peace* c. munkája adja elő. L. különösen XIII. köt. 103. és köv. l.

állott elő. E javaslat szerint a kisebbségeknek elismerik azt a jogát, hogy mind egyénileg, mind kollektíve a Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagjaival közölhetik sérelmeiket. A Tanács egyik tagja fogja megvizsgálni, hogy a panaszolt sérelem megérdemli-e, hogy a Tanács elé terjesztessék. Ha ezt a Tanács valamelyik tagja kívánja, a Tanács megvizsgálja a panaszt, és azt vagy visszautasítja, vagy a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjeszti. Utóbbi esetben ez a bíróság dönt aztán végérvényesen a panasz tárgyában.

Berthelotnak ez a javaslata abból indult ki, hogy azt az érdekelt államok is el fogják fogadni, mert a javaslat kizárja azt, hogy maguk a főhatalmak interveniáljanak a kisebbségekkel szemben az illető államok által követett eljárások miatt. Ez a feltevés azonban nagyon is téves volt, mert azzal már előre tisztában kellett lenni, hogy az érdekelt államok sokkal inkább beleegyeznek abba, hogy a nem bírói jellegű, csak a bepanaszolt állam és a kisebbség közt egyeztető szerepet játszó Tanács a saját belátása szerint intézze el a kisebbségi jogsérelemeket, mint abba a megoldásba, amely ezen sérelmek helyrehozását egy, a szerződések rendelkezései, tehát szigorúan a nemzetközi jog szerint eljáró nemzetközi bíróságra bízta. Ezt a megoldást annál kevésbé fogadták volna el, mert a bíróságnak minden rájuk nézve kedvezőtlen döntése a kisebbségekkel szemben követett eljárásuknak egy magas nemzetközi fórum egész tekintélyével való megbélyegzését jelentette volna.

A további tárgyalások folyamán a bizottság angol tagja csak az államoknak kívánta megadni a jogot, hogy amennyiben a szerződések rendelkezéseire vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről a bepanaszolt kormány és a Nemzetek Szövetsége Tanácsának valamelyik tagja közt véleménykülönbség merül fel, minden ilyenű vitás kérdés, ha a másik fél kéri, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztessék végérvényes döntés végett. Ezt a rendelkezést a szerződések végleges szövegébe fel is vették, így a román kisebbségi szerződésbe is a 12. cikk harmadik bekezdéseként. Az Egyesült Államok és Olaszország képviselője azt javasolták, hogy a kisebbségi panaszok felett az Állandó Nemzetközi Bíróság határozzon ama feltételek mellett és azon eljárási szabályok szerint, amelyeket ez a bíróság meg fog állapítani. Az Egyesült Államok és Olaszország képviselője mindvégig kitartottak ezen álláspontjuk mellett, de végleges szöveget nem voltak hajlandók elfogadni mindaddig, amíg az Állandó Nemzetközi Bíróság működése nincsen szabályozva. Azok a delegációk, főleg a franciák és a japánok, amelyek az ellen foglaltak állást, hogy a kisebbségek is felléphessenek panaszosokként az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt, azzal érveltek, hogy ennek megengetése gyöngíténé a kormányok tekintélyét.

Végül is a bizottság nem tudott megállapodni és erről jelentést tett a Főtanácsnak. Ez utóbbi azután úgy döntött, hogy csak az államok léphetnek fel felekként az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt. Így a kisebbségi szerződések utolsó cikkéből kimaradt mind a Lord Robert Cecil javaslata, mind az amerikai—olasz javaslat, és ez a cikk mai szövegését nyerte. A javaslatok valamelyikének elfogadása a mai népszö-

vetségi garanciánál sokkal értékesebb, teljes garanciát nyújtott volna a kisebbségek nemzetközi védelmére nézve, mert ezt a védelmet nem egy politikai jellegű testületre, a Nemzetek Szövetségének Tanácsára, bízta volna, hanem egy eljárásában politikai tekintetektől mentes, független nemzetközi bíróságra. Egyik javaslatban sincsen azonban határozottan kidomborítva a kisebbségek perképeségének elismerése, sőt az amerikai és olasz javaslat ennek a kérdésnek megoldását a felállítandó Állandó Nemzetközi Bíróság szabályzatára kívánta bízni.

A kérdés ismét aktuális lett az Állandó Nemzetközi Bíróság statutumának kidolgozásánál. A Nemzetek Szövetségének Tanácsa által e végből kiküldött jogi bizottságnak 1920. június 25-i ülésében a bizottsági tagok túlnyomó része a mellett foglalt állást, hogy a bíróságot csak államok vehessék igénybe.⁵ Utalás történt arra, hogy már a kisebbségi szerződések kidolgozásánál tagadólágg intéztetett el az a kérdés, hogy a kisebbségek maguk közvetlenül fordulhatnak-e panaszukkal a bírósághoz. Lapradelle a kisebbségek védelmének fontos kérdését hangsúlyozva a bizottságban, annak a véleményének adott kifejezést, hogy a kisebbségek, bár nem államok, a nemzetközi jognak alanyai.⁶ Oly javaslatot azonban nem tettek a bizottságban, amely maguknak a kisebbségeknek kívánta volna megadni a jogot, hogy a szerződésekben javukra biztosított jogoknak megsértése esetében panaszos felekként az Állandó Nemzetközi Bírósághoz fordulhatnak. A Root és Lord Phillimore által előterjesztett javaslat szerint is a bíróság csak az államok közötti jogvitákban dönt. De egy állam nemcsak a saját polgárai nevében érvényesíthet jogokat a bíróság előtt, hanem egy más állam polgárai nevében is, ha ezeket valamely nemzetközi szerződésnél fogva képviselheti. Ezt a javaslatot a szerkesztő bizottság, a kisebbségek egyenes megnevezésével, oda módosította, hogy egy állam nemcsak a saját alattvalóinak reklamációit terjesztheti a bíróság elé, hanem egy nemzeti kisebbségnek reklamációit is, amelynek védelmére nemzetközi szerződés által fel van jogosítva (a statutumtervezet 27. cikke). A kisebbségek tehát ezen javaslatok egyike szerint sem nyertek volna jogot arra, hogy panaszukkal az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt felléphessenek azon állam ellen, amelyhez tartoznak.

Annak elismerése, hogy a kisebbségekhez tartozó polgárok, vagy a kisebbség, mint egész, közvetlenül léphessenek fel nemzetközi fórumok (a Nemzetek Szövetségének Tanácsa és az Állandó Nemzetközi Bíróság) előtt panaszukkal, mindenesetre nagyon radikális megváltoztatását jelentené az e részben ma fennálló jogrendszernek. Feltéte-

⁵ L. Procès-verbaux des Séances du Comité consultatif de Juristes 204—216, 327, 566. l.

⁶ Lapradelle ugyanezen nézetének ad kifejezést a Fouques Duparc: *La protection des minorités* című munkájához írt előszavában. I. m. III. l. Ez azonban, mint Feinberg (*La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le système de la protection internationale des minorités*, 91. l.) helyesen megjegyzi, csak a jövőre vonatkozó anticipáció, a pozitív nemzetközi jog által nem igazolható.

lezné ez elsősorban a szerződések mai rendszerének gyökeres megváltoztatását. A szerződések mai rendszere szerint ugyanis a kisebbségek ezen szerződések rendelkezéseiből közvetlenül jogot nem nyernek, a kisebbségek nem alanyai, csak címzettjei a javukra biztosított jogoknak. A szerződések a főhatalmakkal szemben kötelezik az illető államokat, hogy bizonyos jogokat megadjanak a kisebbségeknek. Amennyiben ezek az államok e kötelezettségeknek valamelyikét nem teljesítik, csak a Nemzetek Szövetsége Tanácsának valamely tagja, amelyre a főhatalmak a kisebbségek nemzetközi védelmét átruházták, hívhatja fel jogi hatással, (vagyis a Tanács közbelépését maga után vonva), a Tanács figyelmét a kötelezettségek valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére, amely esetben a Tanács oly módon járhat el és oly utasításokat adhat, amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoznak (a kisebbségi szerződések utolsó cikke, a román kisebbségi szerződésben a 12. cikk). A kisebbségi panaszoknak ily jogi hatása nincsen, panaszaik csak kérés vagy információ jellegével bírnak.⁷ A kisebbségek ezt csak akkor tehetnék, ha a szerződések nemesak javukra, mint ma, hanem közvetlenül nekik biztosítanának jogokat, vagyis őket tennék e jogok alanyaivá. Ez esetben egy nemzetközi szerződésből közvetlenül nyervén jogokat, amely jogok az állami belső jogszabályok felett állanak, nemzetközi jogiszemélyekké válnának. Ugyanez történe abban az esetben, ha az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt önállóan fellépő peres felekként elismertetnének.

Úgy az egyik, mint a másik kétségtelenül a távoli jövő kérdése. Természetes, hogy ily megoldások ellen a kisebbségvédelemre kötelezett államok részéről a leghevesebb ellenállásra lehetne számítani, hiszen köztudomású, hogy még minden olyan törekvés ellen is erélyesen tiltakoznak, amelyek a mai rendszer mellett kívánják a kisebbségek nemzetközi védelmét hatályosabbá tenni. De mint minden emberi, a jog — és így a nemzetközi jog is — fejlődik. Ez a fejlődés, ha csak az utóbbi időt tekintjük, már is jelentős, mert mindinkább rést tört a nemzetközi jognak azon a régi alapelvén, hogy annak alanyai csak államok lehetnek. Így a nemzetközi jog alanyává vált a Nemzetek Szövetsége is, bár nem állam. (Igaz, hogy az Apostoli Szentszék ilyenként már korábban el volt ismerve.) Elismerték a magánosoknak nemzetközi fórum előtti perképeségét.⁸ Nemzetközi jogi alanyisággal és perben állási képességgel bíró intézményként létesítették az u. n. Agráralapot.⁹ Már a nemzetközi jognak a világháború előtti fejlődése mutat arra példát, hogy az egyesek nemzetközi bíróság előtt peres felekként felléphettek valamely nemzetközi szerződésből folyó jognak érvényesítésére a saját államuk

⁷ L. a fentebb idézett Tittoni-féle jelentést.

⁸ Magánosok felléphetnek peres felekként egy más állam ellen a vegyes döntő bíróság előtt, így a magyar békeszerződés 250. cikke alapján.

⁹ Az 1930. ápr. 28-i párizsi egyezmény által, amely a magyar állampolgárok által Románia, Csehszlovákia és Jugoszlávia ellen a földreformokból kifolyólag a magyar békeszerződés 250. cikke alapján indított keresetek ügyét szabályozza.

ellen.¹⁰ Ha tehát a nemzetközi jog, a tett komoly kísérletek után sem jutott még eddig annyira, hogy az egyest vagy az egyesek bizonyos csoportjait nagyobb mértékben a nemzetközi jogok alanyaivá tegye, ebből épen nem következik, hogy az ily irányú fejlődést nem várhatnók, sőt az előzmények után épen ennek ellenkezőjére lehet számítani, amint ezt ma már az elmélet majdnem általánosan elismeri.

Amily mértékben mindinkább részt üt a nemzetközi jognak fejlődése, az állami szuverénitás régi felfogásának háttérbe szorításával, azon a régi elven, amely szerint a nemzetközi jognak alanyai csak államok lehetnek és befogadja az egyest vagy a nem állami jellegű kollektivitásokat is a maga birodalmába, vagyis nemcsak az államok közt állapít meg jogokat és köteleességeket, hanem az egyes vagy az egyesek bizonyos csoportjai és az állam között is, abban a mértékben lehet várni a kisebbségeknek nemzetközi jogi elismerését.

Azt lehet mondani, hogy a nemzetközi jognak a kisebbségek előnyére való ilyen fejlődése jogegyenlőtlenséget teremtene az állam polgárai közt, mert olyan joggal — nemzetközi fórum előtt való önálló fellépés jogával saját államával szemben — ruházná fel a kisebbséget, amivel a többséghez tartozó polgárok nem bírnak. Ha ez az ellenvetés helytálló lenne, akkor már a kisebbségi szerződések jogegyenlőtlenséget teremtettek, mert csak a kisebbségek tehetnek panaszt a Nemzetek Szövetségénél, a többséghez tartozó nem, bár a szerződések bizonyos jogokat az ő javukra is biztosítanak. A szerződések azonban nem privilégiumokat akarnak biztosítani a kisebbségeknek, hanem ellenkezőleg csak a jogegyenlőséget akarják biztosítani. A jogegyenlőség nevében tehát nem lehetne az ellen tiltakozni, ha a kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségek nemzetközi jogalanyiségének elismerésével hatályosabbá tétetné, mert ez csak a szerződések fő célját képező jogegyenlőségnek nagyobb biztosítását eredményezné.

A kisebbségek nemzetközi védelmének ily irányú fejlődése, amint mondtunk, mindenesetre igen nagy változást jelentene a nemzetközi jogban, oly változást, amely ma még sokak előtt forradalminak látszik. De végül is nem az emberek vannak a jogért, hanem a jog van az emberekért. Nem lehet kétségbevonnunk Wilson ama kijelentésének igazságát, amelyet a kisebbségi szerződések ellen tiltakozó államok képviselői előtt tett a békekonferencia 1919. május 31-i ülésében: „Semmi sem zavarja meg oly könnyen a világ békéjét, mint a kisebbségekkel való meg nem felelő bánásmód.“ Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor a kisebbségek védelme érdekében a nemzetközi jog bármily radikális változtatásától sem szabad visszariadni, ha ezzel a világbékének egy nagyon lényeges garanciáját lehet megteremtteni.

¹⁰ Öt középamerikai állam az 1907. dec. 20-i egyezményvel nemzetközi bíróságot létesített, amely előtt nemcsak államok, hanem magánosok is fel léphettek peres felekként saját államuk ellen valamely nemzetközi szerződésből folyó joguknak érvényesítésére. Az egyezményt tíz évre kötötték, de nem újították meg.