

A kisebbségek nemzetközi védelme és az állami jogok.

Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalomtudományi Szakosztályában tartott előadás 1932. december 20-án.

I. A világháborúban győztes nagyhatalmak, amikor a nemzetiségi elv hangoztatásával, de a valóságban annak a vesztes államok terhére sokszoros, súlyos megsértésével megrajzolták Európa új politikai térképét, szükségesnek látták a vallási és nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi szerződésekkel való biztosítását. E szerződésekben ama jogok biztosítékairól is gondoskodtak. Ilyen biztosíték az, hogy „amennyiben a szerződés cikkeinek rendelkezései oly személyeket érintenek, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, azok a rendelkezések a Nemzetek Szövetségének védelme alatt fognak állni“. Továbbá „ezek a rendelkezések a Nemzetek Szövetsége Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül nem változtathatók meg“ (a kisebbségi szerződések 2. cikkének 1. bekezdése). A Nemzetek Szövetségének védelme azt jelenti, hogy „a Nemzetek Szövetsége Tanácsának minden egyes tagja joggal bír a Tanács figyelmét a szerződésbeli kötelezettségek valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívni.“ Ily esetben a Tanács oly módon járhat el és oly utasításokat adhat, amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoznak (a szerződések 12. cikkének 2. bekezdése).

A nemzetközi jog mai álláspontja szerint az egyesek rendszerint nem lehetnek alanyai a nemzetközi jogoknak. Ennek megfelelően a kisebbségi szerződésekben sem származnak jogok közvetlenül a kisebbségek számára. A szerződések csak azt a kötelezettséget állapítják meg az illető államok részére, hogy a szerződésben kikötött jogokat saját jogszabályaik által megadják. A nemzetközi szerződésnek ugyanis közvetlen joghatása a polgárookra nincsen. Az állam és polgárai viszonyát csak a nemzetközi szerződés végrehajtásaként jelentkező állami jogszabály szabályozhatja. Jogot az egyes csak az állami jogszabályból nyer.

A nemzetközi szerződés államban való érvényesülésének egyáltalában ez a belső jogszabályozás a feltétele. Olykor a szerződés az államnak erre irányuló, különben is magától értetődő kötelezettségét is kimondja. Így a magyar békeszerződés 171. cikke szerint „Magyarország kötelezi magát, hogy minden olyan törvényt, rendszabályt és rendeletet kihirdet és hatályban tart, amely szükséges a jelen rendelkezések keresztülvitelének biztosítására“.

II. A nemzetközi szerződésnek és a belső állami jognak ezen viszonyából folyólag a kisebbségi szerződések is abból az alapfeltevésekből indulnak ki, hogy az illető államok a szerződések rendelkezéseit saját

belső jogszabályaik által valóra váltják. Hogy ezek a jogszabályok a szerződések rendelkezéseivel megegyezőek legyenek, arra nézve a szerződések 1. cikkében alkották meg a biztosítékot. Ezen cikk szerint az illető állam kötelezi magát, hogy „a 2—8. cikkeiben foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el, hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellenmondásban vagy ellentétben, s hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos“. A szerződések fent hivatkozott cikkeiben az élet és szabadság teljes védelme, a vallásszabadság, az állampolgárságra vonatkozó jogok, a jogegyenlőség, a nyelvhasználati jog, végül jótékonysági, vallási vagy szociális intézményeknek, iskoláknak és más nevelőintézeteknek saját költségen való létesítési, igazgatási és felügyeleti joga van biztosítva. A román kisebbségi szerződésben a legutóbb említett jogok a 9. cikkben foglaltatnak, mivel a zsidókra vonatkozó 7. cikk közbeiktatása következtében a cikkeik számozásában itt eltérés van. Azonban a szerződések intencióját tekintve, a román kisebbségi szerződés 9. cikkét is olyanak kell tekintenünk, amelyre az 1. cikk fenti rendelkezése kiterjed.

Az alaptörvény fogalmát nem minden állam közjoga ismeri. Az írott alkotmánnyal bíró államokban az alaptörvény olyan törvényt jelent, amely magasabbrendű a többi törvényeknél, amennyiben ezek vele nem állhatnak ellentétben, és amennyiben ellentétben állának, nem lehetnek hatályosak. Ezenfelül azonban az alaptörvények a létrejöttük és megváltoztatásuk különös, megnehezített módjánál fogva is különböznek a közönséges törvényektől. A nem írott, hanem történeti alkotmánnyal bíró államok (Magyarország, Anglia) az alaptörvénynek ezt a fogalmát nem ismerik. A kisebbségi szerződések szóban levő 1. cikke azonban világosan megmondja, mit kell érteni azon, hogy az illető államok a 2—8. cikkeiben foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismerik el. Ezen azt kell érteni, hogy ama rendelkezésekkel semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem állhat ellentétben és velök szemben nem lehet hatályos. Ilyen magasabbrendűsége minden jogállamban az alkotmánytörvénynek van. Ez, mint már a rómaiak mondták, a törvények törvénye, lex legum, és ha a bíróságok a szabályszerűen kihirdetett törvény érvényét rendszerint nem is vonhatják kétségbe, azt alkalmazni kötelesek, mégis alkotmányjogi kifogás esetében az erre hivatott alkotmányi bíróság az alkotmánnyal ellenkező közönséges törvényre nézve annak alkotmányellenességét és ennél fogva nem alkalmazhatóságát megállapíthatja. Mint-hogy azzal a magasabbrendűséggel, amelyet a kisebbségi szerződések 1. cikke előír, a közönséges törvényekkel szemben az alkotmánytörvény bír, ebből következik, hogy az illető államoknak a végből, hogy a kisebbségi szerződés 1. cikkében foglalt kötelezettségüknek eleget tegyenek, írott alkotmányukba kell foglalni a kisebbségi szerződés megfelelő rendelkezéseit.

A kisebbségi szerződések 1. cikkének szóban levő rendelkezése a nemzetközi jognak az állami joggal szemben fensőbbiségét fejezi ki. „A nemzetközi jog szempontjából — mondja a hágai Állandó Nem-

zetközi Bíróság 1926. május 25-i ítéletében — a nemzeti törvények egyszerű tények, az államok akaratának és cselekvésének megnyilatkozásai épúgy, mint a bírósági határozatok vagy a közigazgatási intézkedések.“ Az alkotmányba foglalásnak teljesen egyeznie kell a kisebbségi szerződés vonatkozó rendelkezéseivel, mert ezekkel semminemű törvény, tehát az alkotmánytörvény sem állhat ellentétben. Az a levél, amelyet Clémenceau francia miniszterelnök, mint a békekonferencia elnöke, 1919. június 24-én intézett Paderewszki lengyel miniszterelnökhöz, amidőn neki a lengyel kisebbségi szerződést megküldötte, világosan kifejezi, hogy a nagyhatalmak „biztosítani akartak a szerződés által a legtartósabb és legünneplényesebb formában bizonyos lényeges jogokat, amelyek a lakosoknak megfelelő védelmet adnak, bárminő változások következének is be a lengyel alkotmányban.“ (II. cikk.)

III. Az érdekelt államok annak a kötelezettségnek, hogy a kisebbségi szerződésnek az 1. cikkben említett rendelkezéseit alkotmányukba foglalják, általában nem tettek eleget. Teljesen eleget tett e kötelezettségnek Ausztria, amennyiben az osztrák alkotmány 149. cikke kimondja, hogy „a saint-germain-i békeszerződésnek a kisebbségek védelmére vonatkozó szakaszai alkotmánytörvényként tekintendők“. (Magyarország itt nem jön tekintetbe, mivel nem írott, hanem történeti alkotmánya van.) Csak részben tett eleget az említett kötelezettségnek Csehszlovákia a nemzeti, vallási és faji kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek az alkotmány VI. fejezetében foglaltatnak, továbbá a hivatalos nyelvhasználatra vonatkozó 1920. február 29-i alkotmánytörvénnyel. A lengyel alkotmány is csak a kisebbségi iskoláknak saját költségen való létesítésére, a nyelv művelésére és a nemzetiség megtartására nézve foglal magában rendelkezéseket (109. és 110. cikkek). Egyáltalán semmi rendelkezést nem foglal magában a kisebbségi jogok tekintetében a román alkotmány és a szerb-horvát-szlovén állam alkotmánya.

Az 1923. évi román alkotmány indokolása azzal magyarázza a kisebbségi jogoknak az alkotmányból való kihagyását, hogy e jogoknak az alkotmányba foglalására azért nincsen szükség, mert a jogegyenlőségnek fogva a kisebbségek is élvezik az alkotmányban biztosított összes jogokat. Ez az indokolás azonban egyáltalában nem állja meg a helyét, mert a jogegyenlőségnek az alkotmányban való kimondása egymagában még nem adja meg a kisebbségi jogokat. A jogegyenlőség kimondásával az államok még nem tesznek eleget a kisebbségi szerződés 1. cikkében vállalt ama kötelezettségüknek, hogy a szerződésnek ott említett cikkeiben foglalt rendelkezéseket az ott megjelölt értelemben alaptörvényekül ismerjék el. Ezen az sem változtat, hogy — mint a román alkotmányban — az állampolgárok alapjogai „faji, nyelvi és vallási különbségre való tekintet nélkül“ vannak elismerve. Ellenkezőleg, a jogegyenlőség csak akkor van meg, ha mindazon esetekben, amikor a nyelvkülönbség, mint a nemzetiség legszembetűnőbb kifejezője, szerepet visz, határozottan kifejezést nyer az alkotmányban, hogy az illető jog az állampolgárt az ő nyelvbeli különbségére való tekintettel, vagyis anyanyelvének ama jog gyakor-

latában való érvényesítésével illeti meg. Így a kötelező, ingyenes állami elemi iskolai oktatásnak az alkotmányban való kimondásából nem következik, hacsak ez külön kimondva nincsen, hogy az állam a többségtől eltérő nyelvű állampolgárok gyermekei számára elemi iskoláiban ezek anyanyelvén kötelese nyújtani az oktatást. Az oktatás szabadságának kimondásából hasonlóképpen nem következik, hogy a kisebbségek saját költségükön felállíthatnak saját anyanyelvű iskolákat.

Az az álláspont, amely a kisebbségi jogokat a jogegyenlőségnek alkotmányi kimondásával megadottaknak véli, a nemzeti államnak és a nemzeti szuverénitásnak tizenhét századvégi francia felfogására támaszkodik. E felfogás szerint állampolgárság és nemzetiség egy, amint a franciának a két fogalomra nincs is külön szava, mindkettőt a „nationalité“ szóval fejezvé ki. E szerint minden állampolgár egy és ugyanazon nemzetiséghez tartozna, ami azonban az államok legnagyobb részében nem áll. Magában Franciaországban a nagy forradalom idején az állampolgárok negyedrésze nem tudott franciául. Minthogy azonban a bretonok, katalánok, korzikaiak, elzásziak akkor a nemzetiségi öntudatnak teljes híjával voltak, és így a nyelvi különbség nem váltott ki bennök érdekkülönbségeket, valamennyien csak franciáknak tudták magukat. Így abban az időben állampolgárság és nemzetiség valóban egynek volt vehető. Ma azonban sem a franciáknál, sem másutt az állampolgárság és a nemzetiség nem fedi egymást. A szerződések óta lábrakapott „kisebbség“ kifejezés mögött az említett felfogásnak alapjául szolgáló demokratikus formái egyenlőség áll, amely csak a számot nézi, de nem a minőséget, vagyis a nemzetiségbeli különbséget.

Annak következtében, hogy az államok a kisebbségi szerződések rendelkezéseit nem foglalták az alkotmányba, hiányzik az a belső biztosíték, hogy nem fognak a szerződések rendelkezéseivel ellentétben álló törvényeket hozni, és amennyiben hoznának, azokra nézve az alkotmánybírótság alkotmányellenességüket és nem alkalmazhatóságukat meg fogja állapítani.

IV. Az államok azonban még azzal sem tettek volna eleget nemzetközi kötelezettségüknek, ha e kisebbségi jogokat alkotmányukba foglalják. A szerződést kötelesek végrehajtani. Már pedig az végrehajtva csak akkor van, ha az államok a szerződés rendelkezéseinek megfelelő törvényeket hoznak. Eme kötelezettségüknek az államok általában szintén nem tettek eleget. Törvényeik, amint ez számtalan példával kimutatható, a szerződések rendelkezéseivel ellentétben álló rendelkezéseket foglalnak magukban. Így a szerződések rendelkezéseinek belső állami jogként érvényesülése nincsen biztosítva. Igaz, hogy a becikelyezés által a szerződés törvénnyé vált. De a közigazgatási hatóságok az egyes törvények szerint, illetve az azok alapján kiadott végrehajtási rendeletek szerint kötelesek eljárni, még ha azok a nemzetközi szerződéssel ellenkeznek is. A bíróság is csak a törvény alapján járhat el és nem vizsgálhatja, hogy a törvény ellenkezik-e vagy sem a nemzetközi szerződéssel. Így a szerződéssel ellenkező törvényekkel szemben a közigazgatási bírói védelem sem vehető igénybe. Vala-

mely nemzetközi szerződésnek a törvénytől eltérő rendelkezése csak akkor érvényesül a törvénnyel szemben, ha ezt az illető törvény kifejezetten kimondja. (Igy a házasságjogra vonatkozó 1894. évi XXXI. magyar törvénycikk 120. szakasza szerint államszerződéseknek a házassági jogviszonyokra vonatkozó intézkedései akkor is irányadók, ha ezen törvény határozataitól eltérnek.)

Mint hogy az államok sem alkotmányukba nem foglalták a kisebbségi szerződések rendelkezéseit, sem azoknak megfelelő törvényeket nem hoztak, s így a szerződések nincsenek végrehajtva, ennél fogva kisebbségi jogokat az állami jogok nem ismernek. Ennek következtében a kisebbségek a szerződések rendelkezéseinek megsértése esetében egyedül a Nemzetek Szövetségének Tanácsa által nyújtott igen tökéletlen jogvédelemre vannak utalva. Az érdekelt államok gyakran panaszkodnak a miatt, hogy a kisebbségek a Nemzetek Szövetségéhez fordulnak, holott ennek épen az államok maguk az okai. Mert ha a kisebbségi szerződések rendelkezéseit megfelelő törvények hozásával belső állami joggá tették volna, megadván azok megsértése esetére a közigazgatási bírói védelmet, az esetben a közigazgatási bíraskodás által bent az országban a panaszok legnagyobb részét orvosolni lehetett volna és a kisebbségek csak ritkán lettek volna kényszerülve arra, hogy a Nemzetek Szövetségének védelmét igénybe vegyék.

Meg kell ezzel kapcsolatosan emlékeznünk a kisebbségi szerződésekkel kötelezett államoknak arról az álláspontjáról, amely szerint a kisebbségek számára a szerződésekben biztosított jogok korrelációban vannak a kisebbségek lojalitásával. A Nemzetek Szövetsége közgyűlésének 1922. évi szeptember 21-i határozata is jónak látta a kisebbségek lojalitásának szükségét hangoztatni. A kisebbségi szerződésekkel kötelezett államok által oly előszeretettel hangoztatott lojalitás semmi egyéb nem lehet, mint az állampolgári hűség és engedelmesség. Ez egyformán áll a többséghez és a vallási és nemzeti kisebbségekhez tartozókra nézve. Ezen túlmenő valami különös kisebbségi lojalitás nem létezhet, mert az ellenkezne az állampolgári köteleességek egyenlőségével. A kisebbségi szerződések egyáltalában semminemű rendelkezést nem tartalmaznak, amelynek értelmében az államok a kisebbségi jogokat csak az esetben kötelesek megadni, ha a kisebbségek a minden állampolgárra egyformán fennálló állampolgári hűségén és engedelmességén túlmenő, valami különös lojalitást tanúsítanak. Erről — talán a véget érni nem akaró nyelvvizsgákhoz hasonlóan — állandóan tanuságot tesznek. A kisebbségi jogok megvonásával még akkor sem lehetne az egyest büntetni, ha az állampolgári hűség és engedelmesség ellen vétene. Ennek büntetése csak az lehetne, amit a büntető törvény a többséghez és a nemzeti kisebbségekhez tartozókra nézve egyaránt megállapít. Minden ezen túlmenő büntetés ellenkezne a jogegyenlőséggel. Mint hogy pedig az egyes cselekedeteiért az egész kisebbséget felelőssé tenni nem lehet, a kisebbségi jogoknak állami jogokként elismerését az egyes kisebbségi személyek lojalitásától függővé tenni nem lehet.

A kisebbségi szerződések 12. cikke értelmében a Nemzetek Szövet-

sége Tanácsának minden tagja felhívhatja a Tanács figyelmét a szerződési rendelkezések megsértésére. Ez a Nemzetek Szövetsége Tanácsának 1920. október 22-i határozata értelmében (az ú. n. Tittoni-féle jelentés) a Tanács tagjainak nemcsak joga, hanem kötelessége is. Ugyanezen határozat szerint a Nemzetek Szövetsége köteleseket meggyőződni arról, hogy a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket mindenkor végrehajtják-e. A kisebbségekre vonatkozó szerződési rendelkezések végrehajtva nincsenek, mert, amint láttuk, az államok sem alkotmányukba nem foglalták e rendelkezéseket, sem azoknak megfelelő törvényeket nem hoztak. A Nemzetek Szövetségének Tanácsa azonban mindeddig szemet húnyt e tény előtt, az államokat eme kötelezettségeik teljesítésére nem figyelmeztette. Ezen kötelességmulasztást a kisebbségi szerződések 12. cikke értelmében a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság ítéletével is meg lehetne állapítani, amit még kevésbé provokált eddig a Tanács. Tehát sem az államok nem teljesítették e szerződések végrehajtására vonatkozó kötelességüket, sem a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nem teljesíti saját maga által is elismert ama kötelességét, hogy a szerződések végrehajtását ellenőrizze.

V. A kisebbségi szerződések bevezetése azt a kijelentést tartalmazza, hogy az illető állam „saját akaratából a szabadság és igazságosság határozott biztosítékait óhajtja megadni az ország minden lakosának, bármily fajhoz, nyelvhez vagy valláshoz tartozzanak is”. Hogy ezt saját akaratából kívánja tenni, az csak diplomatikus szólam annak a feltevésnek kizárására, mintha ezt valami kényszerből folyólag tették volna, bár tudvalevő, hogy a kisebbségi szerződéseket tényleg csak a nagyhatalmak kényszerítő nyomására fogadták el hosszas húzavona után. Egészen rosszul elhelyezett diplomatikus szólam ez, mert ha saját akaratukból oly nagyon iparkodtak volna a kisebbségek jogait elismerni, akkor egészen felesleges volt ez irányban nemzetközi szerződés által kötelezni magukat. Mindaddig pedig, amíg a szerződések rendelkezéseit végre nem hajtják az által, hogy azoknak rendelkezéseit törvényeik által belső, állami joggá teszik, a szabadság és igazságosság biztosítékairól a vallási és nemzeti kisebbségeket illetőleg szó nem lehet, mert, amint már mondtuk, a szerződés csak kötelezettségvállalás e tekintetben, amely teljesítésre vár. E sorok írója már az európai nemzetiségeknek első, 1925. évi kongresszusán rámutatott arra, hogy az államoknak a szerződések rendelkezéseit állami törvényekké kell tenniük és azoknak érvényesülését független közigazgatási bíróság védelmével kell biztosítaniok. Ez az egész kisebbségvédelemnek alapkérdése, amelynek kellő megoldása nélkül a vallási és nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok egyenjogúságáról nem beszélhetünk. De nem beszélhetünk a kisebbségek valódi védelméről sem. A kisebbségi jogoknak állami jogokká válása esetében ugyanis e téren a joguralmat a szigorúan a jog szerint ítélő bíróság biztosíthatná, míg a nemzetközi védelemnek mai felette elégtelen szervezet mellett a kellő védelmet a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nem adhatja meg, mert nem bírói, hanem politikai jellegű testület, amely mint ilyen, nem a jogi szempontot igyekszik érvényesíteni, hanem

mint a kormányok és a kisebbségek közt kiegyeztető, közvetítő szerepet vivő, igen nagy ingadozásokat megengedő méltányossági szempontok szerint jár el. Mindig nagyobb figyelemmel van a kormányok érzékenységre és a kormánycselekmények tekintélyének megőrzésére, mint a kisebbségek jogos igényeire.

VI. Ami különösen a romániai helyzetet illeti, tudvalevő, hogy az évek előtt megígért kisebbségi statutum máig sem jött létre. Hogy ilyen úgynevezett statutumra szükség van, az előadottakból következik. Meg kell azonban jegyezni, hogy egy kisebbségi statutum a kisebbségi kérdés belső megoldását teljesen nem adhatja, mert a későbbi törvényalkotás során mindig merülhetnek fel kérdések, amelyek a kisebbségek szempontjából külön szabályozást igényelnek. Azt sem lehet elhallgatni, hogy mindaddig, amíg az állami jog a kisebbségi jogokat nem ismeri, a kisebbségi államtitkárságféle intézménnyel való kísérletezésnek alig lehet valami értelme. Létesítését csak a külföldi közvélemény kedvező hangolásának szándéka magyarázhatja. Amíg nincsen állami jog, amely a kisebbségek javára a kisebbségi szerződésben foglalt rendelkezéseket valóra váltsa, addig hiányzik az a jogi alap is, amelyre támaszkodva, az ilyen kisebbségi államtitkárságféle hivatal a kisebbségek jogos érdekeinek megfelelően fejthetné ki a maga tevékenységét.

Mindent összevéve, a kisebbségek védelme tekintetében az állami, belső jogi helyzet teljesen ellentétben áll ama feltevésekkel, amelyekből a kisebbségi szerződések kiindultak. Ezek azt tételezték föl, hogy az államok a szerződések rendelkezéseit alkotmányukba foglalják és ama rendelkezéseknek megfelelő törvényeket hoznak. Ennek az állapotnak megszüntetése, vagyis ama feltevések bekövetkezése a kisebbségeknek és az államoknak egyaránt érdeke. Érdeke a kisebbségeknek azért, mert csak ez esetben lehet szó valóban kisebbségi jogokról és azok védelméről. Másfelől érdeke az államoknak azért, mert ily módon a belföldön lévén lehetséges a kisebbségi jogsérelmeknek reparálása, elérhető lesz, hogy a kisebbségek a Nemzetek Szövetségének Tanácsa által nyújtott nemzetközi védelmet, tehát azt az eljárást, amelyet a kisebbségi szerződésekkel kötelezett államok ma is az állami szuverenitást kisebbsítőnek tekintenek, csak kivételesen vegyék igénybe.

Dr. Balogh Arthur.