

A KISEBBSÉGI JOGVÉDELEM PROBLÉMÁJA

A KISEBBSÉGI jogvédelem eljárásán a Népszövetség tanácsának Amúlt nyári madridi ülése nem javított; Dandurand javaslatára elmondták véleményüket a kormányok, tett jelentést az Adatci-Chamberlain-Quinones de Léon bizottság s ezzel a Népszövetség eltemette a dolgot: az eljárás lényege maradt, ami volt s a kisebbségek ezután éppen oly kevésbé számíthatnak eredményes jogvédelemre, mint számíthattak azelőtt. Irodalom és különböző szervezetek foglalkoznak a kérdéssel, e folyóiratban is jelentek meg ismeretetések,¹ a népszövetségi ligák uniója, interparlamentáris konferencia, kisebbségi kongresszus tárgyalta a kérdést, de a dolog nem haladt előre. Nem haladhat, mm a baj a jogvédelem szervezésének alapjában van s a mai eljárás foltozásával nem lehet rajta segíteni.

A kisebbségi jogvédelem helyes irányát észrevette volt a párizsi békekonferencia, de megszervezésénél elvesztette szem elől. Azóta a gyökerében hibás koncepció reformján rágódnak kormányok, intézmények és sajtó s nem bírnak visszatérni arra az elvi alapra, amelyet a békekonferencia egy lucidum intervallumában kijelölt.

A hiba az, hogy a békekonferencia független és elfogulatlan bíróság helyett egy politikai testület hatáskörébe utalta a kisebbségek védelmét; a védelem addig nem lesz, politikamentes, nem lesz hatályos, míg az eljárás a Népszövetség tanácsára van bízva.

A VILÁGHÁBORÚ ELŐTT a nemzetiségek nemzetközi védelemben nem részesültek. A német birodalom, Ausztria, Magyarország és Oroszország nemzetiségeinek kérdése az illető államok belügye volt, amelybe ha annyit panaszkodtak is románok, tótok, lengyelek és dánok, a külállamok nem avatkoztak.

De beavatkoztak a balkáni államok felekezeti kisebbségeinek kérdésébe és a mi szempontunkból a romániai zsidóság kérdésének fejlődése is fontos.

Amióta a román állam a múlt század hatvanas éveiben megalakult, a legkérlelhetlenebb zsidóüldözés folyt Romániában, ami az európai nagyhatalmak és az Egyesült Államok részéről gyakori diplomáciai közbelépésre adott alkalmat. Mikor a berlini kongresszus elismerte Románia függetlenségét, tette ezt azzal a feltétellel, hogy Románia kötelezte magát arra, hogy elismeri és alkotmányába iktatva biztosítja a

¹ Magyary Géza: A kisebbségek védelme. II. 44—48.1. — Késmárky György: Trianoni kisebbségek. IV. 199—213. — Baranyai Zoltán: A kisebbségi jog fejlődése. V. 193—202. és Radisics Elemér: Kisebbségi védelem. IX. 36—41. 1.

területén élő felekezetek egyenjogúságát.¹ Vonatkozott ez a zsidókra, mert Románia területén a világháború előtt a nagyszámú zsidóságon kívül alig volt más kisebbség, mint pár ezer mohamedán. Sok huzavona és sikertelen kibúvás megkísérlése után Románia eleget tett e kötelezettségének s a felekezetek, azaz a zsidók, egyenjogúságát alkotmányába iktatta.

A berlini szerződés e rendelkezése az állami függetlenség elismerésének feltétele lévén, végrehajtása a nagyhatalmak garanciája alatt állt, de a kontrollt, bár virtuális joga megvolt hozzá, egyik nagyhatalom sem gyakorolta s Romániában zavartalanul folyt tovább a zsidóüldözés.

A kisebbségvédelem e politikai jellegű megoldása a nagyhatalmak kezében eredménytelennek bizonyult.

Szükséges volt, hogy a román esetre hivatkozzam, mert tanúsítja, hogy Párizs 1919-ben semmit sem tanult s a kisebbségeket a világháború után éppen olyan hatástalan védelemben részesíti, mint részesítette a berlini szerződés a Balkán felekezeti kisebbségeit.

A KISEBBSÉGI KÉRDÉS eredetileg a párizsi békekonferencia elé is mint a keleteurópai zsidóság védelmének kérdése került. De mikor a konferencia szerencsétlenül elfogadta a nemzetiségi elvet, mint az új államok szervezésének alapját, keresztülvitelénél két szempont merült fel: egyik az, hogy az új határok által lehetőleg homogén, nemzeti államok jöjjenek létre, — s később, mikor a konferencia rájött, hogy Közép- és Kelet-Európában a nemzetiségeket határok által elkülöníteni nem lehet, az a szempont, hogy gondoskodjék az elkerülhetetlenül az új határok közé kerülő faji, vallási és nyelvi kisebbségek védelméről.

Az utóbbi kérdés megoldása akkor vált akuttá, amikor a német békét sürgősen meg akarták kötni, de kilátástalan volt, hogy a Lengyelországhoz csatolandó területek német lakosságának védelmére szolgáló rendelkezések egyidejűleg készen lesznek. Egy szakaszt vettek tehát fel a német békébe, amelyben Lengyelországot kötelezték, hogy külön szerződésben garantálja a német kisebbségek jogait. Lengyelország hivatkozva arra, hogy az állam nemzetközi kötelezés nélkül is elismeri az állampolgárok, a kisebbségek jogegyenlőségét, tiltakozott ez ellen, de a hatalmak ragaszkodtak kívánságukhoz és válaszul Lengyelország tiltakozására, a békekonferencia nevében Clémenceau jegyzéket intézett Paderewskyhez, az új lengyel köztársaság elnökéhez, amelyben megmagyarázta a hatalmak állásfoglalását.

E jegyzék a kisebbségi jog legfontosabb dokumentuma; minket e helyen egy passzusa érdekel.

A kisebbségek jogának védelmét és az illető államok által erre vonatkozóan vállalt kötelezettségének teljesítését — írta Clémenceau — a múltban a nagyhatalmak garantálták. De a tapasztalat azt bizonyította, hogy ez a rendszer nem vált be, „était inopérante“, s ezért olyan eljárás szervezése vált szükségessé, amely biztosítja, hogy a kisebb-

¹ A berlini szerződés 44. szakasza. A felekezeti egyenjogúságot a szerződés hasonló szövegű szakaszokban elismertette Törökországgal, Szerbiával, Bulgáriával és Montenegróval is, de ez minket most nem érdekel.

ségi viták „sortiront de la sphere politique pour être confiées à une cour de justice“, hogy kiemelkedjenek a politika légköréből és független bíróság elé kerüljenek.

A múltak tapasztalatából leszűrt ez a tanulság azonban a papíron maradt, a konferencia nem alkalmazta, hanem egy ellenkező, zavaros jogalkotásba merült.

Valószínűen azért, mert a zsidó védelem a nemzetközi politikába kapcsolódott a múltban. Wilson eredetileg a Népszövetség alapokmányában akarta biztosítani a kisebbség — értve alatta a zsidóság — jogegyenlőségét. Terve azon bukott meg, hogy Japán mint általános elvet akarta kimondatni a fajok egyenlőségét, amibe Anglia és az Egyesült Államok nem voltak hajlandók belemenni. De Wilson eszméje, a népszövetségi garancia, annyira inficiálta a békekonferenciát, hogy attól többet menekülni nem tudott s az előtt a bizottság előtt, amely a kisebbségi szerződést megszerkesztette, a „Commission des nouveaux états et de protection des minorités“ előtt, a Clémenceau-féle bírói hatáskör szóba sem került, hanem a kisebbségi védelmet bíróságok, „cours de justice“ helyett egy politikai testületre, a Népszövetség tanácsára bízta, tehát visszahelyezte abba a légkörbe, amelyből, a múltakon okulva, ki akarta szabadítani.

„Lengyelország hozzájárul ahhoz“, mondja a kisebbségi szerződés utolsó szakasza, „hogy amennyiben az előző cikkek rendelkezései oly személyeket érintenek, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ezek a rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek és a nemzetek szövetségének védelme alatt fognak állani s ezen rendelkezések a nemzetek tanácsa többségének hozzájárulása nélkül meg nem változtathatók.

Lengyelország hozzájárul ahhoz, hogy a nemzetek szövetségének tanácsa minden egyes tagjának meglegyen a joga, hogy a tanács figyelmét e kötelezettség valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívja és hogy a tanács oly módon járhasson el és olyan utasításokat adhasson, amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoznak.

Lengyelország ezenkívül hozzájárul ahhoz, hogy abban az esetben, ha ezekre a cikkekre vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről a lengyel kormány és valamely szövetséges és társult főhatalom vagy bármely oly más hatalom között merülne fel véleménykülönbség, amelyik a nemzetek szövetsége tanácsának tagja, ez a véleménykülönbség nemzetközi vitának tekintendő. Lengyelország hozzájárul ahhoz, hogy minden ilyenmű vitás kérdés, ha a másik fél kéri, a nemzetközi állandó bíróság elé terjesztessék.“

E mellett van egy másik intézkedése a kisebbségi szerződésnek, amelynek döntő jelentősége van a kisebbségi védelemben.

Mint annak idején a berlini kongresszus Romániát, úgy kötelezik a kisebbségi szerződések a szerződést vállalt államokat, hogy a szerződésben körülvonalmazott jogokat alaptörvényül ismerjék el. A kisebbségi szerződések első szakasza így szól:

„Lengyelország kötelezi magát, hogy a jelen fejezet 2—8. cikkeibe foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el; hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellentétben s hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos.“

A KISEBBSÉGI SZERZŐDÉSEK MEGALKOTÁSÁVAL a „népszövetségi garancia“ frázisán túl, pozitív jogalkotás nem jött létre. A szerződés néhány összefüggéstelen szakaszban deklarált jogokat, amelyeket a kisebbségi államok az első szakasz értelmében kötelesek

lettek volna jogrendjükbe illeszttem. Egyik állam sem tette meg. Ha Clémenceau és Lloyd George és a többi ismerte volna a közelmúlt történetét, Románia példáján okulva tudhatta volna, hogy az államok, ha egyszer a békeszerződéseknek reájuk nézve előnyös intézkedései, függetlenség elismerése, területátruházás végre van hajtva, kötelezettségeiknek nem fognak eleget tenni.

E helyen nem akarok nemzetközi szerződés és belső államjog viszonyának tövises kérdésével foglalkozni. Tény az, hogy úgy a berlini kongresszus, mint a párizsi konferencia megkívánta a szerződő kisebbségi államoktól, hogy a szerződésbe foglalt rendelkezéseket állami joggá kodifikálják, s ennek más értelme nem lehet, mint hogy a konferenciák előtt az lebegett, hogy szerződéseik rendelkezéseinek a kisebbségekre nézve csak akkor lesz tételes jogi kötelező ereje, ha azokat az állami jogrendbe beiktatják.

A csehszlovák állam Legfelső Közigazgatási Bírósága egy kisebbségi vitából kifolyóan szabatosan megállapította nemzetközi szerződés és államtörvény viszonyát:

„Nemzetközi szerződés“, mondja 1921. március 29-i végzésében, „nem szabályozza állam és polgára viszonyát“. Az államnak saját polgárával szemben csak akkor keletkezik kötelessége, „ha törvényalkotó akaratát alkotmányos formában kinyilvánítja“ s az állam polgárai „csak az így kinyilatkoztatott jogszabályok alapján formálhatnak szubjektív igényt az állammal szemben“.

Sőt a bíróság tovább megy:

„Ha az állami jogszabály ellentétben állana a nemzetközi szerződéssel, a fél akkor sem hivatkozhatná arra eredménnyel, mert jogállására csupán a belső állami törvény irányadó, minden tekintet nélkül arra, hogy a jogszabály minő viszonyban áll a nemzetközi szerződés rendelkezésével, amely a törvényalkotás indokál szolgált“.

Mindezek szerint a kisebbségeknek a kisebbségi szerződések által teremtett jogi helyzete ma a következő:

Elteltekintve az észtországi kultúraautonómiától s kevés rendszertelen törvényalkotástól, amilyen a csehszlovák nyelvtörvény, — miután a nemzetközi szerződés deklaratorius kijelentései csak államtörvénnyé való kodifikálás útján válnának érvényesíthető jogokká, de ez sehol sem történt meg, — kisebbségi jog, amelyre a kisebbségek mint pozitív tételes jogra hivatkozhatnának, nincs.¹

Ennek első következménye az, hogy hiányozván statuált jog, nincs jogalany: a kisebbségek sem nemzetközi, sem közjogi vagy magánjogi jogalanyokul elismerve nincsenek s ennek következtében aktorátusuk, perbeálló képességük sincs.

A békekonferencia nem is akarta, hogy legyen; Clémenceau magyarázata ellenére nem akarta, hogy a kisebbségi eljárás bírói eljárássá váljék, amelyben peres felek szerepelnek. A Tittoni-féle jelentés, amely a népszövetségi eljárás alapja, megmondta, hogy a kisebbsé-

¹ Természetesen minden államban vannak kisebbségi vonatkozású törvényes rendelkezések, de ezek nem merítik ki azt, amit „kisebbségi jogvédelem“ alatt értünk s ami a békekonferencia előtt lebegett. Epstein ismerteti a csehszlovák nyelvtörvényt, Paul Rühlman a német kisebbségek közoktatására vonatkozó törvényes intézkedéseket s Gentrup a katolikus kisebbségek jogi helyzetét.

ségek fordulhatnak panaszaiikkal, ha úgy tetszik, a Népszövetséghez, azonban „panaszuk csak kérés vagy egyszerű információ jellegével bír, de a tanácssal szemben nincs jogi jelentősége és nem idézheti elő a tanács közbelépését“. A békekonferencia és a Népszövetség erre vonatkozó szándékainak hiteles magyarázatát adta az 1929-i Adatci-Chamberlain-Quinones de Léon bizottság jelentése:

»Ha a kisebbségi eljárás tekintetében a tanács arra az elhatározásra is jutott, hogy a kisebbségi panaszok, bármily forrásból származzanak, bizonyos feltételek mellett a tanács tagokkal közöltessenek: súlyt helyezett arra is, hogy ezeket csak információ gyanánt tekintsék s felekül csak az érdekelt kormányok és a tanácsban képviselt államok kormányai szerepeljenek.“

Tehát a kisebbségeknek semmi közük az egészhez.

„Vezetve ettől az alapelvtől és szellemtől“, folytatta, „a tanács mindig gondosan kerülte, hogy az eljárás kontradiktóriussá vagy valamilyen bírói eljárássá váljék, amelynek keretében a panaszos és az érdekelt kormány a tanács előtt mint két peres fél jelenjék meg. A Népszövetség eljárásának nem célja, hogy a tanácsnak alkalmat adjon, hogy két peres fél között támadt vitát döntson el, hanem csak alkalmat akar nyújtani, hogy a szignatárius államokat illetően a kisebbségi szerződések végrehajtásáról szóló tudósítások jussanak a tanács tagjaihoz s azok a tanács figyelmét a szerződések esetleges megsértésére felhívják.“

Ide süllyedt a „jogvédelem“. Nincs ebben az eljárásban semmi, de semmi jogi elem; a Népszövetség „a toujours soigneusement évité“, gondosan kerülte, hogy az eljárás „une sorte de procédure contradictoire ou judiciaire“-ré, kontradiktórius vagy bírói eljárássá váljék. Míg Clémenceau azzal biztatta Paderewskyt, hogy a kisebbségi sérelmek ezentúl bíróságok, „cours de justice“ elé fognak kerülni, addig a Népszövetség skrupulózusan ügyel arra, hogy a kisebbségek jogalanyokká és peres felekké ne válhassanak.

Ez nem is lehet másképp. Ha igaz — és igaz —, amit a csehszlovák közigazgatási bíróság mondott, hogy a nemzetközi szerződés csak a szerződő államokat köti, akkor csak ezek az államok lehetnek szembenálló felek: a népszövetségi tanács tagjai kérhetik számon, mint egyik fél, a megállapodások végrehajtását s a kisebbségi állam, mint másik fél, ad számot sáfárcodásáról. Ebben a koncepcióban sem tételes jogi, sem perjogi szempontból nincs helye a kisebbségnek. Hova volna hát beilleszthető? A kisebbségek nem szerződtek, a szerződésnek nem alanyai, hanem tárgyai, akikről szerződtek. A kisebbségvédelem mai rendszere még a kiskorúak és gyámoltak jogviszonyához sem hasonlítható, nem részesülnek képviseletben; hanem hasonlítható a közrendészet és büntetőjog ama rendelkezéseéhez, amelyek kötelezik a tulajdonost épületének jókarban való tartására, vagy tiltják fölguyjtásától, nehogy a szomszéd házát, a világbékét, veszélyeztesse. A kisebbség ma egy kínzott kutya, amely esetleg üvölt s üvöltésére közbelép a rendőr, a Népszövetség tanácsa. A különbség csak az, hogy az állatkínzót megbünteti a hatóság, a Népszövetség pedig nem üt a kisebbségeket kínzó Románia és Csehszlovákia körmére.

MINDENKI TUDJA, hogy a kisebbségek védelmének e rendszere semmit sem ér, hogy a kisebbségek védtelenül ki vannak szolgáltatva

a többségi népeknek s panaszaikkal hiába mennek a Népszövetség elé. E sorok célja azonban nem az, hogy a népszövetségi eljárást és az arra irányuló reformtörekvéseket ismertesse és bírálja. A mai rendszer, bármennyit reformálják is, nem fog semmit sem érni, mert amit reformálni akarnak, az nem olyan, hogy abból reformok útján is lehessen kisebbségvédelem. Fából nem lehet vaskarikát, politikából igazságszolgáltatást csinálni. A mai népszövetségi garancia alapján véve semmiben sem különbözik a berlini szerződésnek attól a garanciájától, amelyről Clémenceau konstatálta, hogy értéktelen, „inopérante“ volt. „A kisebbségi szerződések úgy intézkednek“, mondta Chamberlain a népszövetségi tanács 1929 március 6-i ülésén, „hogy a tanács minden tagállamának baráti joga, hogy a tanács figyelmét fölhívja olyan eljárásra, amelyről feltételezhető, hogy a kisebbségi szerződéseket sérti. Utálatos és háládatlan feladatot ró ez a tanács tagállamaira.¹ Nemzetközi ügyekben még nem jutottunk odáig, hogy a legbarátságosabb intervenciót is, ha azt belügyeinkbe való beavatkozásnak tartjuk, szívesen fogadnák.“ Tovább azt magyarázta Chamberlain, hogy egyes államok beavatkozásának elkerülése végett szervezték a tanács keretén belül a hármas bizottságot, hogy az kollektive viselje az ódiomot; de ez tévedés, mert a hármas bizottság feladata csak az, hogy megállapítsa, vajjon valamelyik tagállam hajlandó-e a panaszt magáévá tenni és a sérelemre a tanács figyelmét felhívni? A hármas bizottság megalkotása nem vette le az államok válláról az „utálatos és háládatlan feladatot“, a kisebbségvédelmet s arra, hogy egyik állam panaszt emeljen a másik ellen, annak belügyeibe avatkozzék, ma is éppen oly kevéssé vállalkozik valamelyik állam, mint a hármas bizottság szervezése előtt. Mert nem kell felejtmem, hogy emellett a Népszövetség azokat az államokat, amelyek erre a szerepre hivatva volnának és azt vállalnák, ettől gondosan elzárta. Mikor a Népszövetség tagjai közé vette Németországot, ugyanakkor kimondta a tanács, hogy az az állam, amelyik a panaszt tevő kisebbség államával szomszédos, vagy amelynek többségi népe a panaszt tevő kisebbséggel rokonfajú, a panaszt nem teheti magáévá; tehát az erdélyi szászok és szudeta németek panaszát nem teheti Németország s egy magyar kisebbség panaszát nem tehetné Magyarország magáévá, ha egyszer tanácstaggá lenne. A helyzet ma rosszabb, mint volt a berlini kongresszus előtt, mert akkor sűrűn történtek diplomáciai közbelépések a romániai zsidók érdekében, ma egyetlen érdemleges petíciót sem tesz magáévá egy állam sem.

Ez — az, hogy a párizsi békekonferencia jobb tudása ellenére politikai szervezetre bízta a kisebbségvédelmet — teszi lehetetlenné, hogy a népszövetségi eljárás foltozásával célt lehessen érni. Ötre emelhetjük a hármas tanács tagjainak számát, biztosíthatunk nagyobb nyilvánosságot a tanácskozások számára; odaengedhetjük az anyaállamot, hogy képviselje a fajilag hozzátartozó kisebbség panaszát; odaengedhetjük magát a panaszló kisebbséget s kontradiktóriussá

¹ A német szövegben: „Es war eine hässliche, undankbare Aufgabe, die damit dem einzelnen Mitgliedstaat des Völkerbundes aufgelegt wurde.“

tehetjük az eljárást — egy dolgon mindez nem változtat: azon, hogy a bíróság nem bíróság, a Népszövetség tanácsa nem „cour de justice“, hanem egy elfogult gyűlölködő politikai testület. Képzeli-e valaki, aki a politikai élet realitásaival számot vet, hogy egy testület, amelyet egymással éles politikai ellentétben álló államok képviselői alkotnak, hitvány kisebbségi kérdések, egy kisebbségi iskola elvétele, egy névanalízis miatt részrehajlatlan bírósággá válják? Gondoljuk csak el, hogy egy magyar telepes panaszának tárgyalása alkalmával az erdélyi magyar szemben áll Titulescuval, legyen az az eljárás kontradiktórium, legyen nyilvános, meglegyen minden szép és ártatlan reform, — vájjon egy ilyen tárgyalás alkalmával, hogyan és ki mellett fog szavazni Franciaország és Belgium? Vájjon a kisantant államai objektivitással fogják végighallgatni a kontradiktórium pert s elszégyellve magukat a nagy nyilvánosság előtt, elismerik Romániával szemben a magyar paraszt igazát? Nem forog-e állandóan fenn a Népszövetség bírói funkciót teljesítő tanácstagjaival szemben, akiknek államait az egyik oldalon a bepanaszolt államhoz, ha nem egyéb, „barátsági“ szerződés kapcsolja, a másik oldalon a panaszostól revíziós gyűlölet választja el, ugyanolyan érdekeltégi és elfogultsági kifogás, mint amelyet minden más bírói testület tagjaival szemben érvényesítem lehet? De míg a bírói székből tisztességet ismerve önként kiválik az elfogult bíró, addig a népszövetségi tanácsban mindig nyugodtan bennül Briand, Benes és Marinkovics.

Nem, a Népszövetség tanácsa nem az a testület, amelynek körében a kisebbségi védelem „kiemelkedik a politika légköréből“ és a panasz független és részrehajlatlan bírói elbírálást remélhet.

A párizsi kisebbségvédelem rosszabb, mint volt a berlini kongresszusé.

A KISEBBSÉGI ÁLLAMOK VISZONYA e népszövetségi jogvédelemhez eddig is komplikált változásokon ment keresztül.

Az ú. n. nemzetközi garancia eredetileg ellenszenves volt előttük: a Népszövetség állítólagos kontrolljában szuverénitásuk megsértését látták. De ellenszenves volt egy másik ok miatt is, amelyet a kisebbségi államok békedelegációi megláttak, azonban konzekvenciáit nem vették észre.

Mikor 1919 tavaszán szó került Párizsban a kisebbségvédelemről, úgy Lengyelország, mint Románia tiltakozott ellene, mindkét békedelegáció kijelentette, hogy hajlandó összes polgárainak faji, vallási és nyelvi különbség nélkül jogegyenlőséget biztosítani,¹ de tiltakoztak a Népszövetség kontrollja ellen, mert hogyan lesz a nagy cél, az új államok konszolidációja elérhető, ha a szerződések „az államokban két kategóriájú állampolgárokat teremtenek: olyanokat, akik jogaik tekintetében az államra támaszkodnak, és olyanokat, akik ellenséges indulattal viseltetnek az állammal szemben és védelmet annak határain kívül keresnek?“ Azaz, lesz a többségi nemzet, amelynek tagjai

¹ Hogy „jogegyenlőség“ milyen értelemben képezheti kisebbségi jogvédelem alapját, arról talán lesz alkalmam más alkalommal írni.

jogvédelemért az állam bíróságaihoz kötelesek fordulni, és a kisebbségek, amelyek jogsérelem esetén egy külföldi fórumhoz fordulhatnak.

Érezte ezt a lengyel kormány, amikor 1923 augusztus 23-i népszövetségi emlékiratában kifejezte azt a véleményét, hogy a népszövetségi garancia nem jelentheti azt, hogy a kisebbségek védelme teljesen el van vonva a hazai hatóságok elől s hogy közvetlenül a nemzetközi fórumhoz fordulhatnak, mielőtt a hazai jogsegély eszközeit kimerítették volna.

Azóta is ezt emlegetik a kisebbségi államok kormányai mindig, valahányszor Genfbe mennek, azt vetik kisebbségeik szemére, hogy a külföldhöz folyamodnak, mielőtt saját hatóságaik előtt kerestek volna jogvédelmet. Ez volt Dandurand tavalyi reformjavaslatának is egyik gondolata, amelynek előnye, mint mondta, az lett volna, hogy „a kisebbségeket közelebb hozta volna kormányaikhoz.“

Érzik ennek az igazságát minden oldalon; maguk a kisebbségek is, amelyek mindig sok habozás és megfontolás után mennek Genfbe; érzik, hogy egy külföldi fórumhoz való appellálásnak kellemetlen, a kisebbség részéről valami illojalitási, a kormányra nézve megalázó íze van. Csakhogy Lengyelország, Románia, Jugoszlávia és a többi nem kívánhatja, hogy kisebbségeik ne járják Genfet (persze, eredménytelenül, ez a vigasztalásuk), míg a kisebbségi szerződés első szakaszának nem tettek eleget, míg a Genfen kívüli jogvédelem alapjait le nem rakták. Ha ez meglesz, kormány és kisebbség viszonya egészen más szint fog nyerni.

De a kisebbségi államok megtagadták a kisebbségi jog kodifikációját s konokul állítják, hogy a jogegyenlőség deklarálásával megtették mindent, ami kötelességük a kisebbségekkel szemben. Közben rájöttek, hogy a népszövetségi jogvédelem nem olyan veszedelmes, mint gondolták. Már 1921 nyarán egy „Két év múltán“ című cikkben a következőket írta a román Luptatorul:

„Hol van a nagy veszedelem, amitől két évvel ezelőtt féltünk? A kisebbségi szerződés nincs végrehajtva, senki sem veszi figyelembe, senki sem törődik vele.

Az első időben a kormányok, amelyeket elfogadásukra kényszerítettek, aggódtak: 1919-ben senki sem tudta, hogy mi fog történni...

Naiv lelkek, akik azt hitték, hogy a Népszövetség alkalmatlan lesz nekik. Ha tudták volna, hogy se realitása, se hatalma nem lesz s az emberiség közönyös és nemtörődő, mint mindig, s mindenféle reakciót és barbárságot eltűrő, nem ijedtek volna meg a kisebbségi szerződésektől s habozás nélkül aláírták volna. Mi ma jelentőségük? Melyik államban mernek az elégedetlen minoritások panaszolni a Népszövetség előtt vagy védelmet kérni? Ha akárki megpróbálná akár saját nevében, akár mint egy ügy tanúja, nyugodtan kivándorolhatna vagy megcsinálhatná testamentumát.“

A román lap nem egészen helyesen jövendölt. A kisebbségeknek volt bátorságuk a Népszövetség elé menni; nem a bátorság hiánya, hanem az eredménytelenség, a Népszövetség nyilvánvaló és felháborító részrehajlása és nemtörődőmsége vette el kedvüket a peticionálástól. Nem azért nincs kisebbségi panasz az utóbbi időkben, mert — mint William Martin, a „Journal de Génévé“ szerkesztője gondolja — a kisebbségek helyzete javult, hanem azért, mert a kisebbségek rájöttek, hogy a Népszövetség előtt való eljárás kilátástalan. Ha ma kisebb-

ségi panasz kerül a Népszövetség elé, az nem jogorvoslat reményében történik, hanem azért, hogy az európai közvélemény a sajtó útján tudomást szerezzen a kisebbségek szenvedéseiről s ne fásuljon el velük szemben tökéletesen.

Ma nem a kisebbségek bíznak és reménykednek a Népszövetségben, hanem a kisebbségi államok vannak megelégedve vele. Természetes is ez. Emlékezzünk csak vissza, hogyan formulázta 1924-ben Eric Colban, a Népszövetség kisebbségi osztályjának vezetője, a Népszövetség kötelezettségeit a kisebbségekkel szemben:

„A Népszövetség nem azért alakult, hogy nehézségeket okozzon az államok és kisebbségeik között. Kötelessége csak az, hogy figyelmeztesse a kormányokat a békeszerződéseknek azokra a rendelkezéseire, amelyeket szem előtt kell hogy tartsanak a kisebbségekkel való bánásmód tekintetében s kontrollirozza e rendelkezések tiszteletben tartását.

A Népszövetség felfogása szerint a kisebbségi kérdésekből felmerülhető ellentétek elkerülésére a legjobb mód, ha a Népszövetség és a kormányok őszinte megértéssel együtt dolgoznak.“

Soha senki a népszövetségi kisebbségvédelem hiábavalóságát a maga meztelenségében jobban a világ szeme elé nem állította, mint tulajdon titkára, Eric Colban.

AZ A KÉRDÉS, HOGY VAN-E VALAMI MÓD, kilátás és lehetőség, hogy e helyzetben változás álljon be?

A kisebbségi szerződések a kisebbségi védelmet zavaros, dualisztikus alapra helyezték: egy alapra a kisebbségek anyagi jogát, másra annak érvényesítését; egyiket állami, másikat nemzetközi alapra; az előzőről rendelkezik a kisebbségi szerződések első, utóbbiról utolsó szakasza. De a kettő között összefüggés nincs.

A kisebbségi szerződések első szakasza kötelezte a kisebbségi államokat, hogy a kisebbségek jogát a szerződésben megjelölt keretekben állami törvénybe iktassák: keretekben, mert a kisebbségi szerződés csak kereteket ad, amelyek állami törvényhozás útján tölthetők ki olyanformán, mint például egyes részleteit kitöltötte a csehszlovák nyelvtörvény.

A kisebbségi szerződés e rendelkezésének, mint említettem, a kisebbségi államok—kivéve részben Csehszlovákia—nem tettek eleget¹ s jelenleg egy szerződésellenes állapot áll fenn, aminek következménye a tételes kisebbségi jog hiánya. Ezen kell változtatni, a kisebbségi védelmet a kisebbségi szerződésből folyó elvi és jogi alapra kell helyezni. Az elvi alap: a nemzetközi kötelezettség teljesítése.

A jogi alap: a kisebbségek jogának megfelelő kodifikálása és bírói védelme.

Első az elvi alap: ha az megvan, a többi a jogi helyzetek összefüggésének szigorú logikájával fog kialakulni.

Ha a kisebbségi államok teljesítik az első szakaszban vállalt kötelezettségüket, a kisebbségeknek lesz tételes anyagi joguk. Ha van anyagi joguk, jogalanyokká, e pozitív jogok alanyaivá válnak, tehát

¹ Az esztlandi kultúraautómia a kisebbségi kérdésnek csak szervezeti, közigazgatási részét oldja még; a felsősziléziai egyezmény pedig, bár a kisebbségi szerződést elfogadta alapul, nem tartozik a kisebbségi szerződések területébe.

e jogok kikényszerítésére és védelmére van aktorátusuk, peres felek lehetnek s jogvédelemért az állam politikától mentes, független, jogi vagy közigazgatási bíróságaihoz vagy hatóságaihoz fordulhatnak.

A nemzetközi szerződésbe foglalt kötelezettség végrehajtásának következményei logikai összefüggésükben: tételes anyagi jog — jogalanyiség, aktorátus —, állami bíróság előtt való jogvédelem.

A mai népszövetségi eljárással szemben a fontos az, hogy ha a kisebbségi szerződés alapján a kisebbségi jog a belső állami jogrendszer részévé válik, nem kerülhető el az állami bírászkodás sem. A kisebbségi jogok túlnyomóan a közigazgatás keretébe tartozva, sérelmük orvoslása az államok közigazgatási bíróságainak hatáskörébe tartozik. Ahogy a jogalkotás az állami törvényhozás és a törvény végrehajtása a végrehajtó hatalom joga és kötelessége, úgy a bírói hatalomnak nemcsak kötelessége, hanem immanens joga a törvény alkalmazása.

E MELLETT TERMÉSZETES, hogy az állami szervek igénybevétele a kisebbségi jogvédelem terén nem prejudikálhat a kisebbségi szerződések által teremtett kisebbségvédelmi dualizmusnak. A nemzetközi jellegről való lemondás a berlini kongresszus óta folyó jogfejlődés megtagadása volna.

E dualitás a kisebbségi védelem legkényesebb kérdése.

Fennebb azt mondtam, hogy köz- és magánjogok alanyivá válva a kisebbségek, jogaik védelme „politikamentes, független állami bíróságok” hatáskörébe kerül. De bármennyire meg vagyok is győződve a kisebbségi államok bíróságainak függetlenségéről és részrehajlatlanságáról, mégis elgondolható, hogy lesznek döntéseik, amelyek, mondjuk, a törvény helytelen interpretációjából erednek.

Itt kell hogy a kisebbségvédelem dualitása jelentkezzen és a téves döntés ellen valamiféle nemzetközi szervezethez, „cour de justice”-hez való folyamodásnak hely adassék.

De itt merül fel a nehézség is.

Jogvitákat könnyebb eredetileg idegen, nemzetközi fórum elé utalni, mint állami bíróság által hozott ítélet ellen adni továbbviteli jogot egy külföldi hatósághoz. A szuverénitás kérdése a bírói hatalom körében a legérzékenyebb. Szokatlan a gondolat, hogy állami kisebbségi jog érvényesítése körül létrejött bírói eljárás mellett a népszövetségi eljárás is fennálljon. Rés judicatával szemben maga a Népszövetség is még kényelmetlenebb helyzetben volna, mint van ma a kormányokkal szemben s valószínűleg még kevésbé volna hajlandó részrehajlatlanul járni el. De ha tetszik a dualitás, ha tetszik a kisebbségi jog állami kodifikálása egyfelől s a jogviták nemzetközi jellege másfelől, akkor ezen nem lehet segíteni, akkor megoldást kell keresni.

Megoldás volna, hogy maradjon a bíróság ítélete ellen Népszövetséghez való panasz további lehetősége. Tekintettel arra, hogy maga a kisebbségi szerződés veszi igénybe kisebbségi ügyekben a hágai Nemzetközi Állandó Bíróság közreműködését, ha „jogi vagy ténykérdésekről”, tehát jogvita elemeiről van szó, — egy állami bírósági ítélettel szemben a Népszövetség tanácsa talán nem fogja a döntés jogát arrogálni, hanem a hágai bírósághoz fordul. Egy ilyen jogászai testület

felülvizsgálata kevésbé sértheti az állami bíróságokat, mint egy olyan politikai testületé mint a Népszövetség tanácsáé.

Természetesen sokkal jobb volna a Népszövetség teljes eliminálása s az Állandó Nemzetközi Bíróság fellebbviteli fórumul való kijelölése. A nehézség az, hogy ez csak a kisebbségi szerződés megváltoztatásával érhető el, amire nincs kilátás; de az egész eljárás nemzetközi jellegét háttérbe fogja szorítani az a körülmény, hogy minden kisebbségi törvény maga fogja megállapítani a bíróságokat, amelyekhez a felmerülő panaszokat utalni óhajtja s nem valószínű, hogy saját bíróságaik ellen nemzetközi fellebbviteli szervezzenek.

Minden oldalról csak nehézség tornyosul, de a kisebbségvédelem állami megszervezése meg nem akadályozható s annak meglesznek a következményei.

A KISEBBSÉGVÉDELEM ilyen irányú fejlesztése ellen lehet ellenvetéseket tenni.

Az, hogy a hatalmak vállalkozzanak arra, hogy a kisebbségi államokat a kisebbségi szerződés első szakaszának végrehajtására szorítsák, alig képzelhető el. Franciaország nem fog a kisanant államaival szemben ilyen akcióra vállalkozni. A párizsi szerződéseknek annyi végrehajthatlan rendelkezése van, például a lefegyverzés, hogy a kisebbségi államok retorzióképpen azoknak végrehajtását követelhetnék. De azért érdemes volna erre irányuló kéréssel járulni a Népszövetség elé, ha egyébert nem, hogy nyilvánvaló legyen annak előrelátható sorsa.

Nem tudok felelni arra, hogy vájjon a kisebbségi államok rájönnek-e és elismerik-e, hogy a kisebbségi jog kodifikációja saját érdekükben áll? Csehszlovákia, mint annyiszor említettem, kodifikálta a nyelvhasználat jogát; Németország és Lengyelország teljes jogvédelmet teremtett Felső-Szilézia, egy olyan terület számára, amelyre a kisebbségi szerződés eredetileg nem terjedt ki. Romániában a liberális kormányok nem akartak tudni törvényalkotásról, de Maniu megígérte. A baj az, hogy a kormányok rájöttek, hogy a jelen állapot a kényelmesebb, legjobban perpetuálja a kisebbségjogi anarchiát: állami kisebbségvédelem nincs, a nemzetközi pedig az elnyomó kormányok szolgálatában áll.

Súlyosnak látszhatik az a kifogás, hogy az így keletkező kisebbségi védelmet egy ellenséges többségi nép állami bíróságainak szolgáltadjuk ki. De én, ha nem is vagyok feltétlen bizalommal a balkáni államok bíróságaival szemben, még mindig sokkal több bizalommal vagyok azok iránt, mint a Népszövetség tanácsa iránt. A csehszlovák legfelső közigazgatási bíróság kifogástalanul működik kisebbségi ügyekben, több alkalommal nemcsak hatósági intézkedéseket semmisített meg, hanem kormányrendeletek törvényellenességét is kimondta s a román semmítőszék is részrehajlatlannak bizonyult nem egy olyan ügyben, amely kisebbségi érdekű volt. Panasz Romániában az ítélet végrehajthatatlansága miatt merült fel; de hol volna egy népszövetségi döntés szankciója, végrehajtásának garanciája?

E mellett: nem szükséges, hogy a kisebbségi védelem feltétlenül a meglévő bíróságok hatáskörébe legyen utalva. A csehszlovák és

az esztlandi kisebbségi panaszok a rendes állami hatóságok elé mehetnek, de a felsősziléziai egyezmény komplikált „kisebbségi hivatalokat“, „vegyes kommissziókat“ és „választott bíróságokat“ szervezett.

A kisebbségi jog speciális jog lévén, megsértése olyan sui generis jogséremlmek létrejöttét vonja maga után, aminek természetes következménye volna, ha orvoslásuk speciális bíróságok elé utaltatnék. Amint a polgári bíróságok keretében vannak kereskedelmi, hagyatéki stb., a közigazgatási bíróságoknál kihágási, pénzügyi tanácsok vagy bíróságok, éppen úgy szervezhetők a kisebbségi jogviták elintézésére önálló kisebbségi bíróságok, amelyeknek részrehajláuianságát esetleg a kisebbségekhez tartozó bírák részvétele biztosítaná.

Az így szervezett kisebbségi védelemnek praktikus előnye volna, hogy készen kapná, vagy fel volna ruházható a peres eljárás minden garanciájával: felek képviseletével, kontradiktórius eljárással, nyilvánossággal.

Még ennél is fontosabb lenne az, hogy e bíróságok a kisebbségek keze ügyében volnának. Ma a Népszövetség elé csak a súlyos vagy a sok hasonló eset összegyűjtéséből álló panaszok kerülnek, mikor már elviselhetetlenné vált a jogtalanság. A Népszövetség így is állandóan panaszkodik, hogy túl van kisebbségi ügyekkel terhelve s hogy mint nemzetközi fórum nincs hivatva apró-cseprő, jelentéktelen esetekkel foglalkozni. De az állami jogrend szempontjából: maradhat-e bármily kis jogsérelem megtorlatlanul? Nem éppen olyan jogsérelem-e egy felekezeti iskola bezárása, mint száz iskoláé? Nem éppen úgy tönkreteszi-e a kisebbségi gyermek jövőjét és egész életét egy névanalízis, mintha száz más gyermek sorsában osztozik? Nagy előnye az állami bíráskodásnak, hogy nem ülhet magas lóra s nem válogathat fontos és jelentéktelen jogsértés között, hanem a kis Gyüttő Gyuri szomorú esetében éppen úgy döntenie kell, mintha az összes kisebbségi egyházak nyújtották volna be száz árkusra terjedő nagy panaszukat.

A KISEBBSÉGI JOGVÉDELEM ÁLLAMI MEGSZERVEZÉSE nem kerülhető el. Jelei vannak, hogy maguk a kisebbségek is szíve-
sebben lámák, mint a népszövetségi védelmet. 1927 november 10-én Jonescu román képviselő *megemlítette* a kamarában, hogy olyan irányzat kezd lábra kapni, amely „a kisebbségi jogviszonyok belső, állami rendezését előnyösebbnek tartja, mint a nemzetközi szerződésekét“. S a szász képviselők egyhangúan közbekiáltották: „Mi is!“

Télire talán meglesz a kisebbségi jog kodifikációja Romániában, ha a kormányváltozások viharában el nem merül. Ha Románia előljár, Csehszlovákia sem maradhat hátra s a példát valamikor a többi balkáni államoknak is követniük kell. Akkor a kisebbségvédelem nagy területe automatikusan kicsúszik a Népszövetség kezéből.

Erre, a nemzetközi kötelezettség teljesítésére, tisztességes kisebbségi jog alkotásának kényszerítésére kellene hogy a propaganda irányuljon. Ennek van reális célja. A kisebbségi védelem csak ezen az úton s nem a népszövetségi eljárás céltalan reformjával fog megoldódni.

Szász ZSOMBOR