

Szalayné Sándor Erzsébet

**A KISEBBSÉGVÉDELEM
NEMZETKÖZI JOGI INTÉZMÉNYRENDSZERE
A 20. SZÁZADBAN**

KISEBBSÉGI MONOGRÁFIÁK III.

Sorozatszerkesztő
Szarka László

Szalayné Sándor Erzsébet
A KISEBBSÉGVÉDELEM
NEMZETKÖZI JOGI
INTÉZMÉNYRENDSZERE
A 20. SZÁZADBAN

Gondolat Kiadói
Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet
Budapest, 2003

Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli engedélyéhez van kötve.

© Szalayné Sándor Erzsébet, 2003
© Gondolat Kiadói Kör, 2003
© MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003

Kiadta a Books in Print
A kiadásért felel Bácskai István
A szöveget gondozta Sisák Gábor
Olvasószerkesztő Rátkay Ildikó
Műszaki szerkesztő Pintér László
Tördelő Szeles János
A nyomdai előkészítés és sokszorosítás a Books in Print munkája

ISBN 963 9500 37 2
ISSN 1589-4479

TARTALOM

I. FEJEZET

Dogmatikai alapvetés	11
1. A kisebbségi kérdés helye a nemzetközi jog rendjében	11
1.1. Az ember mint védendő alapérték helyzetének alakulása a történelemben	11
1.2. Az emberi jogok eszméjének érvényesülése a nemzetközi jogban	15
1.3. Az emberi jogok elméletével szemben felhozott ellenvetések	19
1.4. Kollektív emberi jogok – föderalizmus – kisebbségvédelem	21
1.5. Rend és stabilitás versus demokrácia, emberi jogok és kisebbségvédelem	25
1.6. A kisebbségvédelem szintjei	28
1.7. Önrendelkezési jog és kisebbségvédelem	30
2. A Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrehozott kisebbségvédelmi rendszer vizsgálatának indoklása	34

II. FEJEZET

A kisebbségi kérdés nemzetközi jogi és diplomáciai szövegkörnyezete 1919 előtt	38
1. A kisebbségvédelem fejlődése az első világháborúig	38
1.1. A vallási kisebbségek védelme	39
1.2. A kapitulációs szerződések összefüggése a kisebbségvédelemmel	42
1.3. A nemzeti kisebbségek védelmének kialakulása és főbb állomásai	44
1.3.1. A bécsi kongresszusig terjedő időszak	44
1.3.2. A 19. század végéig terjedő időszak	45

1.3.3. A 19. század végéig terjedő kisebbségvédelemből levonható tanulságok	48
2. A századforduló kisebbségvédelmi tárgyú diplomáciatörténeti eseményei	50
2.1. A nemzeti eszme, az önrendelkezési jog és a kisebbségvédelem összefüggése a 19–20. század fordulóján	50
2.2. Zsidó kisebbségvédelmi törekvések az első világháború előtt*	52
2.3. Amerikai diplomáciai lépések a romániai zsidóság érdekében (1902, 1913)	55
2.4. A Nemzetek Szövetségének létrejötte	59
2.4.1. Az 1914 és 1945 közötti időszak általános történelmi adottságai	59
2.4.2. A Nemzetek Szövetségének helye a nemzetközi közösségben	61
2.5. Egy nemzetközi kisebbségvédelem szükségességének és lehetőségének elméleti kérdései a 19. század elején	64
3. A párizsi békekonferencia és a kisebbségvédelmi garanciák kidolgozása	67
3.1. Az univerzális kisebbségvédelem eszméjének kudarca az Egyezségokmány szövegének kidolgozása során	67
3.2. A kisebbségvédelmi kérdés nemzetközi jogi szabályozására gyakorolt amerikai befolyás	68
3.3. A lengyel kisebbségvédelmi szerződés szövegének megszületése a Commission des Nouveaux Etats munkája nyomán	71
3.4. A kisebbségvédelmi rendelkezésekkel szemben támasztott ellenvetések a békekonferencia első teljes ülésén	74
3.5. A kisebbségvédelmi rendszer létrejöttének körülményeiből levonható tanulságok	76

III. FEJEZET

A kisebbségek nemzetközi jogi védelmének tartalma és működése 1919 és 1945 között	79
A) A Nemzetek Szövetsége közreműködésével létrejött anyagi kisebbségi jog	79
1. A Nemzetek Szövetségének égisze alatt a kisebbségek védelme érdekében létrejött jogforrások osztályozása	79
1.1.a. Az ún. kisebbségi szerződések	80
1.1.b. A békeszerződések vonatkozó rendelkezései	81
[I.]	81

[II.]	82
1.2. Speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében	83
[I.] Szerződések a Nemzetek Szövetségének kifejezett garanciája mellett	84
[II.] A Nemzetek Szövetségének garanciájától független szerződések	84
1.3. Kisebbségi deklarációk	85
2. Az anyagi kisebbségi jog forrásainak jogi természete	87
3. Az ún. kisebbségi szerződések területi hatályának kérdése	87
4. A kisebbségi szerződések és a békeszerződések megfelelő rendelkezéseinek tartalma (anyagi kisebbségi jog)	88
4.1. A lengyel szerződés, valamint az ennek mintájára készült többi kisebbségvédelmi szerződés tartalma	88
4.2. Eltérések a lengyel kisebbségvédelmi szerződés rendelkezéseitől az anyagi jog egyéb forrásaiban	95
[I.]	95
[II.]	102
5. Opció és lakosságcsere a kisebbségvédelem szolgálatában	104
5.1. A nemzetközi jogi opció megjelenése a kisebbségvédelmi rendelkezések körében	104
5.2. Lakosságcsere és kisebbségvédelem összekapcsolása a kisebbségvédelmi rendelkezésekben	106
6. Kisebbség, nemzeti kisebbség – dogmatikai kérdések	108
6.1. A kisebbségek korabeli – 1945 előtti – fogalma	108
6.1.1. A kisebbségfogalomról általában	108
6.1.2. A „nemzeti” jelző használatának hiánya a szerződésszövegekben	111
6.2. A kisebbségek nemzetközi jogalanyiségének kérdése 1945 előtt	111
B) A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása – az alaki kisebbségi jog	112
1. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának és Közgyűlésének határozatai	112
1.1. A garanciavállalás módja	112
1.2. A petíciós eljárás rendjének kiépülése (192–1925)	114
1.2.1. A kiindulási alap	114
1.2.2. A Tittoni-jelentés	117
1.2.3. Az ún. hármas bizottságok felállítása	119

1.2.4. 1921–1923: a részletszabályok finomításának időszaka	120
1.2.5. Az 1925-ben megszületett módosítások (Mello-Franco)	123
1.3. Az 1929. június 13-ai tanácsi határozat	128
2. A Titkárság kisebbségi ügyosztályának szerepe	132
2.1. A „procédure non écrite” jelentősége	132
2.2. A kisebbségi ügyosztály működése és tagjai	133
C) A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének válsága és felbomlása	135
1. Az 1930 és 1939 közötti időszak: a tehetetlenség és a politikai viták kora	135
2. Regionalitás, politikai jelleg és ideiglenesség – a rendszer általános jellemzői	138
3. A kisebbségvédelmi rendszer működéséből levonható következtetések	142
IV. FEJEZET	
A népszövetségi kisebbségvédelmi rendszer utóélete	145
A) A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerét alkotó jogforrások utóélete (1945–)	145
1. Átmenet a kisebbségek védelme és az emberi jogok védelme között	145
1.1. Kisebbségvédelem helyett emberi jogok védelme	145
1.2. Nemzetek Szövetsége helyett Egyesült Nemzetek Szervezete	148
2. Az 1950-es ENSZ-tanulmány a kisebbségi rendelkezések hatályáról	150
2.1. A tanulmány létrejöttének körülményei és fogadtatása	150
2.2. A tanulmány tartalma	153
2.3. A nemzetközi szerződések szokásos megszűnési módjai	154
2.3.1. A kisebbségvédelmi kötelezettségekkel érintett államok közti hadiállapot hatása a szerződésekre	154
2.3.2. A Nemzetek Szövetsége megszűnésének hatása a szerződésekre	156
2.3.3. Az ENSZ Alapokmánya és a második világháború után kötött békeszerződések hatása	161
2.3.4. Területátcsatolások és kitelepítések („népmozgások”)	164
2.4. A clausula rebus sic stantibus	166
2.5. A tanulmány végkövetkeztetései	169

B) Következtetések	170
1. A Nemzetek Szövetsége nemzetközi jogi kísérletének általánosítható tanulságai	170
2. Napjaink „nacionalista” jelenségei az új kelet-európai demokráciákban – kísért a múlt?	174
3. Regionális dezintegráció – funkcionális integráció?	179

V. FEJEZET

Kisebbségvédelem 1945-től napjainkig	183
A) A kisebbségvédelem alapkérdései az előzmények tükrében	183
1. A kisebbség mint a nemzetközi jog által védendő alapérték	183
2. Gondok a kisebbségfogalom körül	185
3. Az állam viszonya kisebbségeihez	188
4. A diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség kérdése	190
5. Kisebbség vagy népcsoport?	190
6. Kisebbségvédelem a béke megőrzésének szemszögéből	191
B) A hatályos nemzetközi jog eszköztára a kisebbségvédelem szolgálatában	194
1. Kit és mit véd a nemzetközi jog?	194
2. Az emberi jogok egyetemessége	196
3. Univerzális kisebbségvédelem	200
3.1. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke	203
3.2 A ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. Határozata	207
3.3. Egyéb – kisebbségvédelmi vonatkozású – nemzetközi szerződések	208
4. Nemzetközi kisebbségvédelem Európában	210
4.1. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet	211
4.2. Az Európa Tanács	212
4.2.1. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája	214
4.2.2. A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye	222
4.3. Az Európai Unió	224
4.3. Kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések	228
5. A kisebbségvédelmi jogok érvényesítése	231
6. Zárzó	233
Felhasznált irodalom	235

I. FEJEZET

DOGMATIKAI ALAPVETÉS

1. A kisebbségi kérdés helye a nemzetközi jog rendjében

Mintegy kétszáz évvel a francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata és az amerikai szövetségi alkotmány megjelenése után az ember hajlamos arra, hogy a 20. század utolsó évtizedeiben az emberi jogok, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság felvilágosult eszméjének győzedelmeskedését vélje látni. Az eszmék győzelme azonban egyáltalán nem jelenti ugyanezen eszmék kötelező jogi normákban való megtestesülését, és nem jelent tapasztalható valóságot sem. Ellenkezőleg, újból és újból kénytelenek vagyunk rácsodálkozni arra, milyen nehéz az alapértékeket jogi normákba önteni és e jogi normákat tényleges és mindennapos realitássá változtatni.

1.1. AZ EMBER MINT VÉDENDŐ ALAPÉRTÉK HELYZETÉNEK ALAKULÁSA A TÖRTÉNELEMBEN

Az emberi jogok fogalma alapvetően csak a 18. században, a felvilágosult államfilozófusok és természetjogi gondolkodók révén vált használatossá. A sztoikusok néhány kezdeti lépése és a korai kereszténység idején elvértve felbukkanó elgondolások ellenére az ókor államfilozófiája nem ismerte az egyén alapjogait. Hiszen abból indult ki, hogy az (emberi) személyiség akkor érzi magát a legjobban, ha az állam és a társadalom egészebe besorolva, annak szerves részeként azokat – vagyis az államot és a társadalmat – szolgálhatja.

A középkori, törzsi szerződéses garanciák elsősorban a monarcháktól kikényszerített, az egyes alattvalói csoportoknak nyújtott korporatív (testületi) jogok voltak csupán. Ez az állítás érvényes Léon Cortes 1188-as nyilatkozatától az 1215-ös Magna Chartán át egészen az 1356-os brabanti *Joyeuse Entrée*-ig terjedő időszakra. Ez utóbbiban található az a nevezetes biztosíték is, mely szerint egyetlen szabad embert sem szabad

érvényes jog szerinti (jogszerű) ítélet nélkül elfogni, fogva tartani, tulajdonától megfosztani, kiközösíteni, kiátkozni vagy bármi más módon üldözni. Négy évszázaddal később Sir Edward Coke kijelentette, hogy a fenti garancia nemcsak a 13. század nemeseit, hanem minden szabad angol állampolgárt véd, illetve megillet. A Magna Charta legendás volta közismert. Az a tény, hogy egy eredetileg szűkebben fogalmazott garancia a történelem folyamán és a viszonyok változása révén tágabb, expanzívabb értelmezést nyert, voltaképpen jellemző az alapjogok fejlődésének dinamikus természetére. A szimbolikus, szimbólumszerű kinyilatkoztatások juszticiábilis normákká nővik ki magukat, ha az idő megéri számukra.

Az emberi jogok fejlődése ugyan szorosan összefügg, mindazonáltal nem esik egybe a demokrácia és a népszuverenitás fejlődésével. Nagy-Britannia esete jó példa erre. Az uralkodó hatalom megzabolázása és korlátozása, az államnak a közjó szolgálatába való állítása, az igazságosság megvalósítása már az ókor óta az európai politikai gondolkodás és az európai politikai elméletek törekvései közé tartoztak. Bracton már 1250-ben klasszikus módon megfogalmazta a jog primátusát, az állam teljhatalmának korlátozását, a király joghoz kötöttségét. Istennek és a jognak még a király is alávetett, hiszen a jog teszi őt királlyá („quia lex facit regem”). Mert ahol az önkény és nem a jog uralkodik, ott király sincs.¹ A monarcha jogi hatalma korlátozásának és tompításának régi hagyománya nagymértékben hozzájárult a brit parlamentáris, demokratikus rendszer kiépítéséhez. Ebben a rendszerben azután a szuverén parlament, mintegy melléktermékként, a brit polgároknak szabadságjogokat biztosított, csupán a hagyományos és Nagy-Britanniában mind a mai napig érvényesülő szemlélet szerint, anélkül azonban, hogy ehhez írott alkotmányra, alapjogok katalógusára vagy egy alkotmánybíróságra lett volna szükség.

A demokrácia és a parlamentarizmus alakulásának során, az európai történelemben, Nagy-Britannia példája iránymutatóvá vált. Kétségtelen tény, hogy az államfilozófia és az elmélettörténetek megfogalmazói szinte kivétel nélkül csupán a nagyhatalmakban zajló folyamatokra alapoztak. Több mint zavarónak minősült például az a tény, hogy Izland

¹ Bracton (Henry of Bratton): *De legibus et consuetudinibus Angliae*. Lib. I. cap. 8., F. 5. G. E. Woodbine – S. E. Thorne (eds.) Cambridge, Mass., 1968, 2. köt. 33. o.

már 930 körül egy *Allthing* elnevezésű parlamenti gyűlést hozott létre, vagy hogy a svájci *Landsgemeinde*-ék révén a szavazati joggal rendelkező polgárok közvetlen demokratikus módon vettek részt az államhatalomban. Ahogyan azt 1803 körül egy német szerző fogalmazta:

„Demokratikus alkotmányokat csak igen kicsi államokban, különösen a kis létszámú faragatlan hegylakó népek körében találunk.”²

Svájcnak, úgy tűnik, a korábbi évszázadok során sem volt túl egyszerű dolga, amikor saját különleges helyzetét akarta egy feltehetően érdektelen környezettel megismertetni, saját működési struktúrájának átvételéről nem is beszélve. Svájcot említve természetesen azt is meg kell jegyezni, hogy a gyakorolt népszuverenitás kistérségi modelljének megvalósulása nem vonta maga után Svájc aktív részvételét az emberi jogok kifejlődésének, kifejlesztésének folyamatában.

Itt visszatérek az emberi jogok történetéhez. A 16. és 17. század természetjogi követelései – többek között Hugo Grotius, Johannes Althusius, John Milton és John Locke munkáiban³ – sokkal inkább az értelmes ember lényén és autonómiáján alapultak, mintsem vallási indokokon. Az egyén boldogságának és önmegvalósításának előmozdítása állami feladattá lényegült írásaikban.

A felvilágosodás politikai teóriája azután elsőként kapcsolta össze egymással az alkotmányba foglalt demokrácia és az államoktól független, illetve azok felett álló egyéni szabadságjogok eszméjét. Az 1789-es, addig példátlan emberi jogi nyilatkozatok markáns és feltételt nem tűrő megfogalmazása azzal magyarázható, hogy végső soron forradalmi cselekmények eredményei voltak, taktikai, propagandisztikus célzatú harci eszközök: Amerikában az Angliától való leszakadás igazolásának és az új szövetségi állam morális megalapozásának eszközei, Franciaországban a csoportprivilegiumokon nyugvó állam- és társadalmi rendszer

² A magyar szöveg saját fordításom az alábbi eredeti német szövegből: „Demokratische Verfassungen findet man andauernd nur bey sehr kleinen Staaten, besonders bey geringen Haufen roher Bergbewohner” (Jakob Fries: *Philosophische Rechtslehre und Kritik aller positiven Gesetzgebung, mit Beleuchtung der gewöhnlichen Fehler in der Bearbeitung des Naturrechts*. Jena, 1803, 93. o.)

³ Lásd Karl-Heinz Ziegler: *Völkerrechtsgeschichte. Ein Studienbuch*. München, 1994, 168–169. o.

elleni frontális támadás eszközei. A megfogalmazások abszolút hangneme azt a látszatot keltette, mintha az egyén felszabadítása már valósággá, ténnyé vált volna. Az 1776-os amerikai függetlenségi nyilatkozat szerint:

„Vitathatatlanoknak és nyilvánvalóknak tartjuk a következő igazságokat: Minden ember egyenlőnek születik. A Teremtő elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel őket.”⁴

Az 1789-es francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata is legalább ennyire egyértelmű:

„Minden politikai egyesülés célja: az ember természetes és elvülhetetlen jogainak megóvása” (második cikk).

„Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya” (tizenhatodik cikk).⁵

Visszatekintve azt kell mondanunk, hogy az egyszer kinyilatkoztatott emberi jogok hosszú távon szimbólumként, programként vagy éppen-séggel utópiaként hathatnak. Normaként és megélt valóságként való érvényesülésük több – nemcsak jogi, hanem együttesen politikai, szociológiai és gazdasági – előfeltételtől is függ. Az egyes alapjogok eszméi leginkább a pluralista-demokratikus társadalmakban képesek kifejlődni. Az angolszász joghagyományokra jellemző eljárási garanciák sikeréhez független bíróságokra volt és van szükség. A politikai jogok gyakorlásának joga, illetve szabadsága az utóbbi két évszázad során lépésről lépésre épült ki. Bár az amerikai függetlenségi nyilatkozat minden ember jogképességét magától értetődőnek és visszavonhatatlannak tekintette, a rabszolgaság az 1860-as polgárháborúig mégis fennállt. Becslések szerint a 18. század végén az Egyesült Államok teljes lakosságából csupán mintegy hat százaléknak volt szavazati joga, és ez az arány Franciaországban és Svájcban sem volt magasabb.⁶

⁴ Lásd Kovács–Szabó: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, 1980, 633. o.

⁵ Lásd Kovács–Szabó: i. m. 120. és 123. o.

⁶ Robert C. Brooks: Franchise in J. T. Adams – R. V. Coleman (eds.): *Dictionary of American History*. 1940, 2. köt. 322–325. o., továbbá Heinz Kläy:

Olympe de Gouges ugyan már 1781-ben követelte a női egyenjogúságot és annak alkotmányban való rögzítését. Nyilatkozatának első cikke a következő:

„La femme naît libre et demeure égale à l’homme en droits.”⁷

Míg azonban Franciaországban 1791-ben a zsidókat emancipálták, és a feketék rabszolgaságának 1794-ben véget vetettek, addig például Olympe de Gouges követelése írott malaszt maradt. Őt magát Robespierre ellenfeleként 1793-ban kivégezték. A nők szavazati jogát csupán 80 évvel később, 1869-ben az amerikai Wyoming területén vezették be, és onnan terjedt át fokozatosan Észak-Amerikára, majd Európára elsősorban a 20. század elején. Tudomásom szerint – érdekes módon a sorban feltehetően utolsóként – a svájci szövetségi bíróság 1990-ben az úgynevezett Rohner-ügyben⁸ Appenzell-Innerrhodent is kötelezte a nők szavazati jogának garantálására, és ezzel véget vetett az ott fennálló férfihegemóniának – amely egy furcsa, sajátos kelet-svájci jelenségnek számított.

1.2. AZ EMBERI JOGOK ESZMÉJÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A NEMZETKÖZI JOGBAN

Döntő lépésnek tekintendő az emberi jogok eszméjének a nemzetközi jog *színterére* való belépése a második világháború után, valamiféle reakcióként annak szörnyűségeire és embertelen történéseire. Korábban a nemzetközi jog a szuverén, független és területileg körülhatárolt államokból álló világ joga volt. Csak és kizárólag ezen államokra volt bízva, hogy belső jogukban, illetve belső joguk által milyen mértékben védik az emberi jogokat. A szuverén államok mellett – nemzetközi szerződések formájában – kötelezettségeket vállalhattak, és alávetettek

Zensuswahlrecht und Gleichheitsprinzip. Diss. Bern–Aarau, 1956, 85. o. Erich Gruner szerint (*Schweizerische Nationalratswahlen*. Bern, 1978, 1A köt., 73. o.) például a választójoggal rendelkezők számára vonatkozó megbízható adatok Svájcban csak az 1890-es évektől állnak rendelkezésre.

⁷ Lásd erről további részleteket Elisabeth Badinter: *L'une et l'autre*. Paris, 1986, főként 198–205. o.

⁸ Theresa Rohner gegen Kanton Appenzell Innerrhoden, Urteil vom 27. November 1990 des schweizerischen Bundesgerichts, in *EuGRZ* 1991/5–6, 95–102. o.

magukat a nemzetközi szokásjognak, mintegy az általános jogként elismert gyakorlat megtestesítőjének. Mindeközben az államok egyedül döntöttek azon kérdésekről (mint a mi esetünkben az emberi jogokról), amelyeket lényegüknél fogva az állam saját belső ügyének minősítettek.⁹ Ma a dolgok ilyen szemlélete elavult. Az emberi jogok ma már a nemzetközi jog keretébe tartoznak. Megvitatásuk nem jelenti a szuverenitás *domaine réservé*-jébe való belenyúlást, és pedig függetlenül attól, hogy egy önkényhatalom szuverenitásáról, egy kormányéról vagy egy nép többségének szuverenitásáról van-e szó.

Az ENSZ Alapokmánya az Egyesült Nemzetek feladatává tette az emberi jogok védelmét. Az Alapokmány célja a sokak által ma már nemzetközi szokásjognak tekintett 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a két 1966-os ENSZ emberi jogi egyezségokmány ülteti át a gyakorlatba. Az általános, emberi jogi minimális standard kialakulóban levő nemzetközi szerkezetét egyéb szerződések és határozatok tucatjai egészítik ki. A materiális, anyagi jogi garanciákkal legalább egyenértékű önálló védelmi- és felügyeleti szervek jöttek létre, amelyek eltérő mélységű és határfokú jelentéstételi, valamint bírói eljárások révén gondoskodnak arról, hogy az emberi jogok kezelése kiszabaduljon az egyes államok kizárólagos döntési jogköréből, és pártatlan nemzetközi ellenőrzés alá kerüljön.

Elképzelhető, hogy a folyamat elérkezett ahhoz a ponthoz, ahol, úgy tűnik, jelenleg a környezetvédelem is áll: az egyes államok kötelesek nemzeti jogrendjük megalkotásakor és működtetésekor figyelembe venni az emberi jogokat, akárcsak a környezetvédelmi jogot, és kötelesek azok mindenkor normáit kellő komolysággal megvalósítani. Azonban a világméretű interdependencia, az emberiség általános érdeke egyre inkább megkívánja általánosan érvényesülő minimális normák kialakítását és megerősítését. Így az egyes államokon belüli, elszigetelt szabályok fenntartása nemcsak másodrendű és ezáltal kevésbé kívánatos, hanem a világméretű összefonódásokra tekintettel jóformán lehetetlen is.

A fenti megfontolások igazolásául álljon itt az emberi jogok regionális, európai szintű védelmének példája: Nyugat-Európa, de Kelet-Euró-

⁹ Az ún. belügyek és a nemzetközi ügyek közti elhatárolás nehézségeit többek között Herczegh Géza fejtegeti, arra a következtetésre jutva, hogy az mindenkor a nemzetközi kapcsolatok fejlődésének függvénye. Lásd Herczegh G.: Az etnikum a nemzetközi jogban, in *Világosság*, 1988/8–9, 626. o.

pa legtöbb állama mára már ratifikálta az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE). Ezen államok nemcsak magát az egyezményt fogadták el, nemcsak 1989 óta mindannyian alávetik magukat az Emberi Jogok Európai Bizottsága előtt lefolytatható egyéni panasztételi eljárásnak, 1990 óta pedig a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága kötelező joghatóságának is. Az Európai Közösségek luxemburgi székhelyű bírósága (hivatalos neve: Európai Bíróság) már 1969-től kezdődően igyekszik jogszolgáltatása során az alapjogok biztosításáról gondoskodni oly módon, hogy ezen alapjogokat a közösségi jogrendszer íratlan, általános alapelveihez tartozónak ítéli, és úgy véli, hogy az alapjogok, mint a tagállamok alkotmányainak közös elemei, átöröklődtek a Közösségekre.¹⁰ Sőt az Európai Bíróság az előtte zajló ügyek eldöntése során az EJEE-t és az azon alapuló, kialakult strasbourgi bírászkodást forrásként használja. Így ma már kétségtelenül nemcsak egy Európai Gazdasági Térségről beszélhetünk, de nem túlzás talán az sem, ha úgy véljük, hogy létezik egy Európai Emberi Jogi Térség is. Ez utóbbihoz való tartozás nemcsak politikai szándékú közösségvállalás, hanem igen jól felfogott érdeke is minden már benne levő és hozzá ezután csatlakozó államnak.

¹⁰ A Közösség szervei egy 1977. 04. 05-ei közös nyilatkozatukban kifejezetten elismerték a Közösség bíróságának hatáskörét az alapjogok ügyében való döntésre. Az alapjogok problémakörével összefüggő számos ügy közül alapvetőnek minősíthető az „Internationale Handelsgesellschaft” (11/70. sz. hat., in Hummer–Simma–Vedder–Emmert: *Europarecht in Fällén. Nomos*, 1994, 89. és köv. o.), valamint a Nold-ügyekben hozott határozat (4/73. sz. hat. uo. 345. és köv. o.), melyek szerint az alapjogok olyan általános jogelveknek minősülnek, amelyek megőrzésére a Közösségek bírósága is köteles. A bíróság legújabb gyakorlatából vett esetek azonban azt is láthatóvá teszik, hogy a fentiek nem kötelezik a Közösség bíróságát arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei, illetve Bizottságának határozatait minden további nélkül elfogadja. (Lásd pl. az Otto BV–Postbank ügyben hozott C-60/92. sz. hat. in *EuZW*, 1993, 766. és köv. o.) Egyébként az Európai Unióról szóló szerződés (Maastricht, 1992. 02. 07.) F. cikk (2) bek. révén az alapjogok védelme az Európai Unió primer jogforrásainak rendszerébe is bekerült. Az F. cikk (2) bek. Szövege (új számozás szerint 6. cikk. 2. bek.): „Az Unió a közösségi jog általános elveként tiszteletben tartja az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény által garantált alapvető jogokat, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következő alapvető jogokat.” (Szerződés az Európai Unióról, in *Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye*. 1. köt. 1/10/3. o.)

Az emberi jogok nemzetközi védelme nem tekinthető ugyan egy minden részletében stabil, rögzült rendszernek, de a második évezred végén a védelem alapjául szolgáló eszméket és értékeket komolyan már senki sem vitatja. Ezen eszmék és értékek pontról pontra épültek ki, anélkül azonban, hogy befejezett folyamatról lenne szó: az újonnan felmerülő szociális, gazdasági vagy technikai, illetve egyéb forrásokból származó fenyegetettségre mint kihívásra az emberi jogok eszmei és értékalapja folyamatos önmegújítással válaszol. Így nem véletlen, hogy az emberi jogi kérdésekben zajló bírászkodás soha nem csupán az éppen érvényes jog alkalmazása, hanem mindenkor egyúttal elemi (alapvető) jogi pozíciók kiharcolása is az ember védelme érdekében.¹¹

A logikai láncban most az a kérdés következik, vajon egy demokratikus társadalomnak szüksége van-e olyan korlátok beépítésére, amelyek az emberi jogok védelmére vonatkoznak, vagy nem, és ha igen, akkor milyenek legyenek ezek a korlátok.

A válasz a mai demokráciafogalom, illetve demokráciaértelmezés-mibenlétének függvénye. A demokrácia fő jellemvonása a többségi elv, de nem önmagában véve, hanem immanens, benne rejlő korlátaival együtt. Tekintettel arra, hogy a többségi döntések ellenzéki és kisebbségi csoportokat, illetve egyéneket szoríthatnak háttérbe, ezért a modern demokráciákban a többségi elv alkalmazásának kihatásait a kisebbségi és az emberi jogok védelmével kell és lehet kordában tartani, mérsékelni. Pluralizmus és tolerancia, a kritika iránti fogékonyság, valamint megújulási képesség nélkül olyan társadalom, amely a szabadság és a nyitottság igényével lép fel, nem létezhet.¹² A pluralizmus és a tolerancia mint magatartási formák pedig a befelé tekintésen túlmenően – vagyis az emberi jogok és demokrácia lényegi elemeinek adott országhatáron belüli számbavétele mellett – a rokonszellemű jogrendekben, vagy akár az európai, vagy éppenséggel univerzális szintű standardok körében végbemenő döntések jog-összehasonlító figyelembevételét előfeltételezi.

¹¹ Jörg Paul Müller: Grundrechte in der Demokratie in *EuGRZ* 1983, 337–344. o.

¹² Ezt a nézetet látszik elfogadni és beépíteni az Emberi Jogok Európai Bírósága is néhány ítéletében, pl.: az Oberschlick-ügy (1991. 05. 23., A/204 § 57), az Observer and Guardian-ügy (1991. 11. 26., A/216 § 59) vagy a Sunday Times-ügy (1991.11.26., A/217 § 50), de korábbiak is. Lásd ehhez Berger, V.: *Case Law of the European Court of Human Rights* (1995) c. gyűjteményes munkáját.

1.3. AZ EMBERI JOGOK ELMÉLETÉVEL SZEMBEN FELHOZOTT ELLENVETÉSEK

A fentiekben vázlatosan bemutatott emberi jogi doktrína különösen három kérdésben nyújt támadható felületet a szakmai közönség számára: egyoldalúan individualista, túlságosan antropocentrikus szemléletű, és figyelmen kívül hagyja, de legalábbis elhanyagolja az igényt a kollektív jogokra. Minden magára valamit is adó „emberi jogász”¹³ szükségét érzi annak, hogy ezekre a kérdésekre valamilyen választ konstruáljon.

Az első vád szerint az emberi jogi gondolatvilág elfogult: egyoldalúan individualista, különösen, ami a nyugati világ emberi jogi felfogását illeti. E megállapítást helyesebb lett volna múlt időben fogalmaznom, hiszen éppen erre a vádra való reakcióként fogalmazódott meg az emberi jogok három generációjának tézise.¹⁴ Az első generáció klasszikus, az államhatalom túlsúlyát ellentételezni kívánó polgári és politikai jogaival szemben ott állnak a második generáció teljesítményalapú gazdasági, szociális és kulturális jogai, valamint a még frissebb harmadik generáció dinamikus, harmadik világ központú szolidaritási jogai. A harmadik generációhoz tartozónak elsősorban a fejlődéshez, a békéhez, a méltó környezethez való jog számít, de ide értendő az emberiség közös örökségéből való részesedés jogja is.

A fenti kategorizálás nyilvánvalóan túlzott leegyszerűsítése a kérdésnek. Hiszen tudvalevő, hogy míg az első generáció minden további nélkül alkalmas arra, hogy a közigazgatási szervek és a bíróságok segítségével alkalmazást nyerjen, addig különösen a harmadik generációs emberi

¹³ A kifejezést Josef L. Kunz használta 1954-ben a következő szövegösszefüggésben: „At the end of the First World War »international protection of minorities« was the great fashion: treaties in abundance, conferences, League of Nations activities, an enormous literature. Recently this fashion has become nearly obsolete. Today the well-dressed international lawyer wears »human rights.«” Kunz: The present status of the international law for the protection of minorities, in *AJIL* (48), 1954, 282. o.

¹⁴ Philip Alston: A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law? In *NILR* (29), 1982, 307–322. o., továbbá Eibe H. Riedel: *Theorie der Menschenrechtsstandards*. 1986, 210–259. és 311–343. o., valamint Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995, különösen 28–82. o., de lásd még Mavi Viktor: Szolidaritási jogok, avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke in *Állam és Jogtudomány*, 30. évf. 1–2. sz.

jogok esetében fennáll a fogalmi egyet nem értésből fakadó trivializálás és ködösítés veszélye. Ennek ellenére nem elképzelhetetlen, hogy a gazdasági-szociális és a dinamikus-szolidaritási természetű ígéretek vagy éppenséggel igények valamikor jogi formát öltenek. Ilyen körülmények között már az is eredménynek lenne elkönnyelhető, ha először csupán az azok programjellegű funkciójára vonatkozó konszenzus születne meg – mint ahogyan ez az első generációs emberi jogok esetében is történt –, anélkül azonban, hogy első lépésben már a jogérvényesítés útja is nyitva állna.

A második ellenvetés szerint az emberi jogok hagyományos értelmezése antropocentrikus. Ez az állítás aligha vitatható. A hagyományos értelmezés a szellem és az anyag, az ember és a természet dualizmusán alapuló mechanikus világrépre épít. A természet csak az ember szemüvegén keresztül jelenik meg, aki a természetet saját hatalma alá kényszerítette, miközben jogalanyi minőségében jogképtelen tárgyakon gyakorolta a jogait olyannyira, hogy most már saját maga ellen kell saját magát védelemben részesítenie, megalkotva ezzel az egészséges környezethez való jog igényét. Ezen igény hagyományos értelmezése nem azon alapszik, hogy az ember az állatok, a növények és a táj méltóságát vagy netán jogait sértette meg, hanem azon a felfogáson, mely szerint az ember a környezet, mégpedig a legátfogóbb értelemben vett köz vagyonaként felfogott környezet használatát látja veszélyeztetettnek.

A fenti hagyományos szemléletmód a 20. század végére érve azonban, úgy tűnik, túl keveset mond. A szűkebb, antropocentrikusnak mondott emberi méltóság fogalmát a teremtmények, illetve az élet méltósága univerzálisabb elvének kell felváltania. Hiszen nemcsak az embernek, de a természetnek és az élőlényeknek is természetes igénye, hogy létezni és fejlődni hagyják őket.¹⁵ A nemzetközi jog nyelvére lefordítva a fenti megállapításokat: a környezet és az élővilág sokszínűségének csorbítására irányuló korlátlan állami szuverenitásnak határt kell szabni. Helyé-

¹⁵ Ennek az eszmének legelfogadottabb és legautentikusabb megszólaltatója, legalábbis még egy, a jogi logikához is szokott gondolatvilágban élő személy számára is érthetően és olvashatóan: Konrad Lorenz, például *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne* című munkájában (Budapest, 1994) végig, kimondatlanul is ezt bizonyítja. Vagy ugyanehhez a témához további nem jogi munka: Irenäus Eibl-Eibesfeldt: *Fallgruben der Evolution – der Mensch zwischen Natur und Kultur* (Wien, 1991, 66. o.).

be annak a felismerésnek kell lépnie, mely szerint mindannyiunk közös érdeke a fajok eltűnésének, a kulturális örökség szétrombolásának, a természeti erőforrások pazarlásának, a túlnépesedésnek és a globális felmelegedésnek a megfékezése és megelőzése. A természet és a környezet az emberiség közös örökségének elválaszthatatlan része, amelyet pedig minden kétséget felülmúlóan meg kell őrizni.¹⁶

1.4. KOLLEKTÍV EMBERI JOGOK – FÖDERALIZMUS – KISEBBSÉGVÉDELEM

A harmadik ellenvetés úgy szól, hogy az emberi jogok mai felfogása túlzottan individualista és túl kevésbé kollektív természetű. Ez az érv véleményem szerint csak részben állja meg a helyét. Eltekintve ebben az összefüggésben a nemzeti, faji és vallási kisebbségi jogok kollektív természetével összefüggő pró és kontra érvektől, most csak általában az emberi jogok közvetett – vagy ha úgy tetszik, immanens, benne rejlő – kollektív természetére akarok kitérni. A saját emberi jogaiért küzdő egyén hasonló érdekű emberek egész csoportjának tesz a saját küzdelmével szolgálatot, és ezzel indirekt módon hozzájárul a mindenkori politikai folyamatok állandó mozgásban tartásához. Hadd álljon itt eszmeifuttatásom igazolására az alapjogok egyik kategóriáján bemutatott példa.

A vélemény-, a sajtó-, az egyesülési és gyülekezési szabadság mint eszmei alapjogok az igazság felismerésének előfeltételei, a szellemi toleranciára nevelés eszközei, a kényelmetlen, ellenszenves, a hagyományostól eltérő nézetek elnyomására irányuló hajlam ellenszerei. Éppen ezért alapnak tekintendők a szabad és demokratikus döntési folyamatok számára, hiszen az információhoz jutás és az ellenőrzés joga rejlik bennük. Egy nép nem tekinthető nagykorúnak és saját maga irányítására alkalmasnak, ha az adott állam, illetve az éppen hatalmon levő pártok vagy klikkek döntenek el, mely vélemények kellőképpen veszélytelenek ahhoz, hogy a nép elé tárják őket. Vagy még tovább menve: egy nép nem képes a különböző szerveket és hatóságokat szabadon megválasztani és ellenőrizni, ha nem kritizálhatja, nem kifogásolhatja, nem kérdőjelezheti meg azok tevékenységét. És a fenti eszmei alapjogok bizonyos érte-

¹⁶ Ehhez lásd Michael J. Glennon: Has International Law Failed the Elephant? In *AJIL* (84), 1990, 1–43. o.

lebenben egyes kisebbségi csoportok védelmének is eszközei, hiszen végső soron a többségi akarat korlátozását is lehetővé teszik egyes – esetleg – népszerűtlen eszméket valló kisebbségi csoportok javára. Így belátható, hogy ezen alapjogok voltaképpen egy életképes és reális demokrácia funkcionális, működésbeli előfeltételei.

Az eszméknek fentiekben felvázolt, általam kívánatosnak tartott szabadpiaca és az ezzel szorosan összefüggő nyitottság természetesen nem képes azonos mértékben, egyöntetűen minden egyén és minden csoport érdekeit szolgálni. Nincs újdonságértéke annak a megállapításnak, mely szerint léteznek olyan csoportok és kisebbségek, amelyeknek igen csekély az esélyük, hogy többséggé váljanak, illetve többséggé válásuk éppenséggel lehetetlen. E csoportok és kisebbségek saját elhatározásból keletkezett vagy rájuk erőszakolt mássága azonban pótlólagos csoport- és kisebbségvédelmet tesz szükségessé.

Okfejtésemnek ezen a pontján áttérek az emberi jogokról a kisebbségi jogokra.

Speciális, sajátos kisebbségvédelem igényét, szükségességét – talán egy kissé rendhagyó módon – Svájc példáján szeretném bemutatni.¹⁷ Svájc olyan ország, amely hangsúlyozottan tudatában van a kisebbségi kérdés jelentőségének. A svájciak előszeretettel állítják, hogy konszenzuson és együttdöntéssel alapuló döntési mechanizmusuk elemei a kisebbségvédelem kiépített intézményein alapulnak.¹⁸ Ez természetesen Svájc földrajzi határain belül igaz is, de fatális tévedés lenne az általában szükséges és elégséges kisebbségvédelmi eszközöket csupán a direkt demokrácia és a föderatív alapú hatáskörelosztás intézményeivel azonosítani. A Svájcban élő németek, franciák és olaszok, sőt rétorománok történelmi szerencséje, hogy éppen az ő országuk jelenti a kivételt az általános alól. Az általános elvek szempontjából nem minden tanulság nélkül való azonban a svájci modell egynémely intézményének működé-

¹⁷ A svájci modell kiemelése és példaként való kezelése a többi, talán tipikusabbnak mutatkozó, létező kisebbségvédelmi megoldások köréből arra vezethető vissza, hogy egy atipikus modellből könnyebben és szemléletesebben lehet azokat a tényezőket kiemelni, amelyeket a tipikus modellekben szeretnénk vizsgálni.

¹⁸ Éspedig: a népszavazás és a népi kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia intézményei, valamint a szövetség és a kantonok közti föderatív alapú hatáskörelosztás.

se: hiszen nem azt állítottam, hogy a fent említett eszközök nem alkalmasak kisebbségvédelmi célokra, hanem csupán azt, hogy általában nem elegendők. Érdemesnek tűnik itt a népi kezdeményezés és a szövetségi államban érvényesülő nyelvi viszonyok példáját néhány mondatnál bővebben kifejteni.

A kezdeményezés révén új politikai alternatívák kerülhetnek a döntési folyamatokba, a létező intézményi keretektől és a parlamenttől függetlenül. Ilyen értelemben a kisebbségi csoportok számára a kezdeményezés az ellenkezés, illetve az ellenállás eszköze. Az utóbbi évtizedekben – a népszavazáshoz hasonlóan – a kezdeményezés is bizonyos mértékben átalakuláson ment keresztül: reprezentatívabbá vált.¹⁹ Ezen azt értem, hogy számos kezdeményezés közvetett módon előre részeredményeket érhet el: hiszen a megszólított hatóságok már az esetleges szavazás lefolytatása előtt reagálnak az adott kezdeményezés tárgyára, illetve tevékenységükkel elébe mennek, megelőzik, és sok esetben szükségtelenné teszik magát a népszavazást. Teszik ezt nem utolsósorban azért, hogy lehetőség szerint bizonyos „kívülálló” csoportok befolyását semlegesítsék a rendes döntéshozatali folyamatra. Így a kisebbségi és ellenzéki csoportok, miközben a népi kezdeményezés intézményéhez folyamodva igyekeznek igényeiket érvényesíteni, egyúttal lehetőséget nyernek arra is, hogy részt vegyenek a többség döntéshozó tevékenységében.

Maga a föderalizmus a négy nyelvű svájci nemzet²⁰ olyan lehetőségének tekinthető, amely a svájci németek, svájci franciák, svájci olaszok és

¹⁹ Ehhez lásd Markus Lammer: *Das demokratische Prinzip in der aktuellen schweizerischen Diskussion* (diplomadolgozat, kéziratban). Karl-Franzens-Universität, Graz, 1994, különösen 20–33. o. További, újabb források a témához: Th. Fleiner-Gerster: *Minderheitenschutz im kantonalen Recht der Schweiz*. In *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (JÖR)*, 1991/40; J. Christian Jaggi: *Nationalismus und ethnische Minderheiten*. Zürich, 1993; Dagmar Richter: *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Schweiz*. In Frowein–Hofmann–Oeter: *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, I. köt. Berlin–Heidelberg, 1993, 308–368. o.

²⁰ Az 1874. április 19-én népszavazással elfogadott svájci alkotmány már preambulumban használja a „svájci nemzet” fogalmát: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der *schweizerischen Nation* zu erhalten und zu fördern, hat...” (In Rehbindler–Zäch: *Schweizerische Gesetze*. Bern–Basel–München, 1993, Stand, 10/4. o.) Az 1938. február 20-ai népszavazással az alkot-

rétorománok békés egymás mellett élésének, sőt megkockáztatható: békés együttélésének begyakorolt eszközévé vált. Arra való tekintettel, hogy Svájc francia és olasz kisebbségei saját kantonjaikban többséget alkotnak, a szövetségen belül elfoglalt kisebbségi pozíciójuk sokkal elviselhetőbb. Természetesen a svájci konstrukció sem tökéletes: a megoldás legérzékenyebb pontja ott van, ahol a kisebbségi nyelvnek nincs saját, a német, a francia vagy az olasz mintának megfelelően szabályozott területe: tudvalevően nincs rétoromán nyelvű kanton.

Egészében véve azonban a – svájci alkotmány által garantált – föderalizmus, legalábbis a nyelvi kisebbségek esetében, a kisebbségvédelemnek minden bizonnyal pragmatikus és hatékony módszere. Ha egy pillanatra alkotmányjogi szempontból is szemügyre vesszük a fenti megállapítást, feltűnhet benne egy magában az alkotmányban rejlő ellentmondás: a szövetségi alkotmány szabadon, minden anyagi jogi korlát nélkül módosítható²¹ a nép és az egyes csoportok által; ez önmagában azt is jelentheti, hogy a kisebbségi nyelvek alkotmányos jogállását akár hátrányosan is meg lehetne változtatni. Elméletileg tehát nincs jogi értelemben abszolút módon garantált kisebbségvédelem. A demokratikus folyamatok durva megsértése a kisebbségekkel szemben azonban gyakorlatilag elképzelhetetlen Svájcban. Hiszen Svájc vagy többnyelvű, vagy pedig elveszti belső létjogosultságát, *raison d'être*-jét, és egyszerűen széthullik.

mány 116. cikke Svájc négy nemzeti nyelvét és három hivatali nyelvét rögzíti: „(1) Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz. (2) Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt.” (In Rehbinder–Zäch: i. m. 10/48. o.) 1995. március 10-én került sor a fenti nyelvi cikkely, a 116. cikk új szövegéről való népszavazásra. A svájci alkotmány új 116-os cikke a következőképpen hangzik: „(1) Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind die Landessprachen der Schweiz. (2) Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften. (3) Der Bund unterstützt Maßnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. (4) Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes...” Max Frenkel: Was bringt der neue Sprachenartikel? *NZZ*, 1995. március.

²¹ Lásd a svájci alkotmány 118–123. szakaszait. In Rehbinder–Zäch: i. m. 10/48–50. o.

A fenti gondolatmenettel azt kívántam bizonyítani, hogy Svájc belső joga nem tartalmaz speciális kisebbségvédelmi szabályokat. A többség dönt, ahogyan az egy pluralista demokráciához illik, de a többségi akarat nem érvényesülhet abszolút módon, korlátok és feltételek nélkül. A szövetségi alkotmányban foglalt alapjogok, az egyes kantonok alkotmányai, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az ENSZ emberi jogi dokumentumai, valamint egy sor egyéb nemzetközi jogi szerződés, továbbá a föderációból adódó hatáskörelosztás és nem utolsósorban a méltányosság, a tolerancia mint beépített fékek, folyamatosan a többségi döntések szűrőiként működnek. A kisebbségeknek Svájcban tehát bizonyos mértékben indirekt, a föderalizmusból, a demokráciából, illetve éppenséggel az alapjogokból levezethető csoportjogok állnak rendelkezésükre.

1.5. REND ÉS STABILITÁS VERSUS DEMOKRÁCIA, EMBERI JOGOK ÉS KISEBBSÉGVÉDELEM

Európai területen például Németország, jogösszehasonlító szempontból nézve Svájchoz hasonlóan – ha nem is olyan mértékben – pluralista, szövetségi alapon kezeli a kisebbségvédelmet kifejezett, speciális szabályok alkalmazása nélkül. Az 1982-es kanadai szövetségi alkotmány azonban, a fent említett Svájc és Németország alkotmányai által követett elvvel ellentétben külön rendelkezéseket tartalmaz egyes etnikai kisebbségekre (az indiánok és az eszkimók), valamint a francia anyanyelvű kisebbségekre vonatkozóan. Túl messzire vezetne azonban annak bemutatása, milyen változáson, milyen válságon megy keresztül az utóbbi évtizedekben az az eddig „megbízhatóan” működő svájci vagy éppenséggel kanadai (konkrétan: a québeci) kisebbségvédelmi rendszer.²²

²² A hosszú évekig húzódott a „Meech Lake”-konfliktus, vagyis az 1987-es alkotmánykiegészítés vitája vagy más megfogalmazások, többek között a Québec tartomány „société distincte”-ként való elismertetése lényegében éppen erről, tehát a beváltak hitt modellek válságáról szól. Bizonyos értelemben a svájci és a kanadai modell hasonlóságait, különbségeit, mindkettő használhatóságát a kisebbségek mint védendő értékek szempontjából vizsgálja Joseph Marko az *Autonomie und Integration-Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich* című művében (Wien–Köln–Graz, 1995), különösen 332–337. o.

Az egykori Szovjetunió alkotmányai²³ a szovjet államot 15 köztársaságra, 20 autonóm köztársaságra, 8 autonóm területre és 10 autonóm körzetre, összesen tehát 53 területi egységre osztották fel. A 15 köztársaság, számos további autonóm terület éppúgy, mint néhány alkotmányosan korábban el nem ismert kisebbség az 1988 és 1990 közötti időszakban szuveréné és részben önállóvá nyilvánította magát. Ezek az események számtalan nemzetközi jogi kérdést vetettek fel, így különösképpen az új államok elismerésének, szuverenitásának, az államutódlásnak a problémáját, nem egy esetben új hangsúlyokat adva értelmezésüknek.

Anélkül, hogy ez utóbb említett nemzetközi jogi intézmények változásaira itt kitérnék, egy ponton azonban meg kell állnom:²⁴ a hagyományos, klasszikus nemzetközi jog szerint korábban az új államokat nem aszerint ítélték meg, hogy kormányaik szabad választások útján nyerték-e el legitimitásukat, vagy tiszteletben tartják-e az emberi és kisebbségi jogok éppen aktuális nemzetközi minimumszintjét. A klasszikus nemzetközi jog érvényesülése idején sokkal inkább bizonyos rend megléte mint előfeltétel állt előtérben, „pragmatikus stabilitás”²⁵ volt kívánatos: a nemzetközi jog szempontjából csak azon kormányok minősültek államuk hiteles képviselőinek, amelyek képesek voltak a hatalmat ténylegesen és tartósan fenntartani, még akkor is, ha demokratikus legitimitációjuk vagy éppenséggel emberi jogi alapú legitimitációjuk kívánivalókat hagyott maga után.

²³ Az 1918-as, 1924-es, 1936-os és 1977-es szovjet alkotmány 71., 85., 87., illetve 88. cikkei. Lásd egyébként a szovjetunióbeli, illetve annak utódállamaiban fennálló kisebbségi kérdéskomplexumhoz: Georg Brunner: Die Rechtslage der Minderheiten nach sowjetischem Verfassungsrecht, in Brunner–Kagedan: *Die Minderheiten in der Sowjetunion und das Völkerrecht*. Köln, 1988, 23–54. o.; továbbá szintén G. Brunner: Die Stellung der Muslime in den föderativen Systemen der Sowjetunion und Jugoslawiens, in Kappeler–Simon–Brunner: *Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien*. Köln, 1989, 155–179. o.; valamint G. Brunner: Minderheiten in der Sowjetunion, in *German Yearbook of International Law*, 34, 1991, 354–412. o.

²⁴ A Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségvédelem jelentősége nagyobb, mint amennyi figyelmet tulajdonítunk neki.

²⁵ A kifejezést használja: James Anaya: The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims in *Human Rights Quarterly*, 13, 1991, 403–411. o.

Századunk kilencvenes éveinek kelet- és közép-európai változásai után azonban a fenti szemléletmód, úgy tűnik, átértékelésre szorul. Az első legegyszerűbb és leghamarabb felmerülő kérdés, vajon helyes-e ma még egyrészt a rendet és stabilitást, másrészt pedig a demokráciát és emberi jogokat egymással szembeállítani, és a régi logika szerint a rend mellett dönteni? Nem jelentené-e ez a döntés azt, hogy a szuverenitást középkori vagy éppen abszolutisztikus értelemben az aktuális uralkodó privilégiumának értelmezzük ahelyett, hogy valamiféle modern felfogás szerinti népszuverenitásként kezeljük?²⁶ Nem jelentené-e a régi logika szerinti döntés azt is, hogy pusztán a hatalomgyakorlás effektivitása miatt lemondunk a demokrácia, az emberi vagy kisebbségi jogok igényéről is? A klasszikus nemzetközi jog érvényesülésének idején az a tény, hogy az új államokat a rend és stabilitás mint előfeltétel megléte vagy hiánya alapján ítélték meg, nyilvánvalóan az államközi kapcsolatok strukturális, szerkezetbeli hiányosságait takarta: a mindenkori kormányok az irányításuk alá került népességgel szuverén módon, minden külső beavatkozás elhárításának jogával járhattak el. Tehették mindezt azért, mert nem léteztek ellenőrző intézmények sem a nemzetek között, sem pedig a nemzetek felett. Nyilvánvalóan kilátástalan volt a nukleáris fegyverek és a kelet-nyugati konfliktus korában mindenfajta olyan elképzelés, amely a demokratikus vagy emberi jogi szabványoknak netán erőszakkal, katonai úton akart volna érvényt szerezni.

Érthető tehát, hogy az új államok megítélésekor hosszú ideig a rend és a stabilitás volt az elsőrendű.

Az emberi jogok nemzetközi jogi rendszerének ki- és továbbfejlődése a második világháborút követően – jó értelemben – alig tekinthető át. A kisebbségvédelem kialakulóban levő nemzetközi jogi rendszere azonban jelenleg még sem konkrétságában, sem garanciáiban nem tud az emberi jogok rendszerével vetekedni. Azt a kérdést pedig, hogy vajon van-e, lehet-e nemzetközi jogi igényünk egy demokratikus kormányzati rendszerre, vajon létezik-e „emerging right to democratic governance”,²⁷ még az 1989 utáni években is csak óvatosan tesszük fel. Szükségét látom ez utóbbi két, születőben levőnek tekinthető nemzetközi jogi intézményről néhány szót ejteni.

²⁶ W. Michael Reisman: Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, in *AJIL*, (84), 1990, 866–876. o.

²⁷ A kifejezést használja Thomas M. Franck: The Emerging Right to Democratic Governance, in *AJIL* (86), 1992, 46–91. o.

1.6. A KISEBBSÉGVÉDELEM SZINTJEI

A nemzetközi jogi kisebbségvédelem intézménye kapcsán két problémakört ragadok ki: a népek önrendelkezési jogának és a kisebbségek tényleges védelmének kérdését. E két problémakör vitathatatlanul összefügg, a kettő közül ugyan az önrendelkezési jog alapoz meg tágabb, messzebb vivő igényeket, de véleményem szerint mégis a kisebbségvédelem gondolata az átfogóbb.

Az első világháborút követően a Nemzetek Szövetsége keretében a kisebbségvédelem egy meghatározott szerződéses rendszerét hozták létre, amely azonban nem általában, hanem csupán egyes államok számára állapított meg kötelezettségeket. E szerződéses rendszer, szándéka szerint, a kisebbségeknek a mindenkori többséggel azonos jogállást biztosított, az oktatás és a nyelvhasználat terén bizonyos speciális jogosítványokkal. A második világháború után a kisebbségvédelem az individuális emberi jogok kiépítésének következtében háttérbe szorult. Több évtizeden keresztül gyakorlatilag egyetlen, általános érvényű szerződéses biztosíték maradt a kisebbségek védelmére: az ENSZ keretében 1966-ban aláírt Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelye. Ennek szövege a „nemzeti, vallási és nyelvi” kisebbségek számára²⁸ biztosítja a saját kultúra, vallás és nyelv használatának, ápolásának jogát. A 27. cikk kisebbségen különálló, stabil, történelmileg kialakult és tagjainak összetartozás-tudatán alapuló csoportokat ért. Nem tekinti e jogosítványok címzettjeinek egy állam politikai vagy szociális szempontból kisebbségben lévő csoportjait. De nem szól a 27. cikk

²⁸ Az Egyezségokmány 27. cikkének angol, francia, illetve német nyelvű szövege a „nemzeti” jelző helyén az „ethnic–ethnique–ethnische” szavakat használja. Lásd pl. a német nyelvű szerződésszöveget: Sartorius, Bd. II. (St., 1988) Internationale Verträge–Europarecht, 20/10. o. Az Egyezségokmány 27. cikkének értelmezését lásd többek helyett Bruhács Jánosnál: A kisebbségek védelmének szabályozása az ENSZ keretében, in Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs, 1988, 198–206. o. A 27. cikk szövege: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” Lásd Kovács–Szabó: i. m. 410. o.

az olyan kisebbségről sem, amelyet számbeli fölénye ellenére kisebbségként kezelnek (pl. Dél-Afrika fekete lakossága).

A szakmai szóhasználat már a 80-as évek elején elkezdett a kisebbségvédelem nemzetközi szokásjogi tartalmáról beszélni, keresve annak elemeit, próbálgatva a szokásjogi minimumra, standardra való hivatkozás politikai fogadtatását.²⁹ A szokásjogi alapú nemzetközi kisebbségvédelem elemeihez tartozónak ítélték ebben az időszakban – a 80-as években – a genocídium tilalmát, az erőszakos asszimiláció tilalmát, a kultúra ápolásának, a vallásgyakorlásnak, a nyelvhasználatnak a jogát, a diszkrimináció tilalmát, valamint az államok azon kötelezettségét, hogy kisebbségeik védelmére pozitív intézkedéseket foganatosítsanak. Ma már, úgy vélem, ehhez a programhoz további tartalmi elemként hozzásorolhatjuk – a valamikori Jugoszlávia területén zajlott szörnyűségek hatása miatt is – a kényszer-kitelepítés tilalmát, valamint a hazában való maradás jogát is.³⁰ Mi több, ma egyetlen állam sem zárkozhat el hitelesen a nemzetközi jogi kisebbségvédelem programjától, annak megvalósítását saját belső ügyének nyilvánítva, elzárva ezáltal a nemzetközi jelleg mint bizonyos garancia érvényesítése elől. Alighanem igaz az, hogy a kisebbségi problémák egésze nem pusztán egyedi esetek egyszerű egymásmellettsége, hanem egy átvitt értelemben vett kaleidoszkóp: színesen kavargó változások gyors egymásutánja. A kisebbségvédelem tárgyát és technikáját a nemzetközi jog nyelvére lefordítva: nem csoda, hogy az általánosan absztrakt definíciók megfogalmazására tett kísérletek mindig is igen kényes feladatot jelentettek, és mindeddig nem is vezettek általánosan megnyugtató eredményre. Pedig a fent említett néhány elem ma már minden kétséget kizáróan a nemzetközi jog feltétlen részét képezi: cogens szabálynak minősíthetjük így a genocídium és kényszer-kitelepí-

²⁹ Felix Ermacora: *The Protection of Minorities before the United Nations. RCADI* (182), 1983 IV, 247–370. o., ezen belül a 345–346. o.

³⁰ Erre a kérdésre különösen a német nemzetközi jogi szakirodalom reagált gyorsan, láthatóan felkészülten a 80-as évek végén, 90-es évek elején. Pl. Ch. Tomuschat: *Das Recht auf Heimat. Neue rechtliche Aspekte*, in *Festschrift für K. J. Partsch*. 1989, 183–212. o. vagy O. Kimminich: *Das Recht auf Heimat, ein Menschenrecht für alle*, in Blumenwitz–von Mangoldt (szerk.): *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. 1991, 39–49. o., de mindenekelőtt A. de Zayas: *Das Recht auf die Heimat, ethnische Säuberungen und das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien*, *AVR* (35), 1997, 29–72. o.

tés tilalmát. A jogegyenlőség igénye és a diszkrimináció tilalma a kisebbségvédelem minimális tartalmi elemének tűnik, amelyek az ellenük megfogalmazott ellenvetések ritkulása és mára már hiánya folytán gyakorlatilag a szokásjog által garantálnak tekinthetők. És végül: az az igény, hogy a kisebbségeknek csoportspecifikus sajátosságai – hagyományai, kultúrájuk, vallásuk, nyelvük – fenntartásához és fejlesztéséhez az állam tűrési, sőt támogatási kötelezettségére van szükségük, más szóval, hogy ilyen értelemben a kisebbségeknek a többségtől való elkülönülésre és „jogegyenlőtlen” elbánásra van igényük, ma már a kisebbségvédelem programjellegű szintjének tekintendő. Tekintettel az ENSZ, de főként az Európa Tanács és az EBEÉ, illetve EBESZ keretében is igen gyorsan szaporodó, a nemzetközi jog által is értékelhető lépésekre,³¹ az európai szinten megkötött regionális, szubregionális nemzetközi jogi megállapodásokra³² – a fent megfogalmazott igényeknek rövid időn belül közvetlen jogi érvényességet és sajátos alkotmányjogi és nemzetközi jogi biztosítékokat kell szerezni. E kérdésekről jelen dolgozat utolsó, V. fejezete bővebb tájékoztatást nyújt.

1.7. ÖNRENDELKEZÉSI JOG ÉS KISEBBSÉGVÉDELEM

Valójában a népek önrendelkezési joga kapcsán elsősorban nem a kisebbségvédelemről volt szó. Az önrendelkezési jog előzményei is a 18. század végéig, a felvilágosodás eszmerendszeréig nyúlnak vissza. A hangsúly abban az időszakban az irányítottak, az alattvalók beleegyezésének követelményén („consent of the governed”), vagyis a demokratikusnak nevezhető népszuverenitáson volt. Ehhez társult az a követelés,

³¹ Lásd az említett intézmények keretében fennálló konkrét jogi adottságok ismertetését és értékelését mindenki helyett legrészletesebben Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996. A monográfia elkészülte óta történt jelentős változás: a kisebbségi keretegyezmény is hatályba lépett 1998. 02. 01-jén.

³² Ide értendőek az időközben az Európai Unió tagállamaivá vált nyugat-európai államok által korábban – részben az első világháború, részben pedig a második világháborút követő évtizedekben – kötött zömében kétoldalú megállapodások, de természetesen és elsősorban a 90-es években a kelet-közép-európai államok által aláírt ún. alapszerződések is figyelemre méltóak!

hogy a határokat ne lehessen az érintett lakosság hozzájárulása nélkül megváltoztatni.

A 19. századot azután mindvégig a nacionalizmus önrendelkezés-teóriája uralta. A népnek mint nemzeti, etnikai-kulturális egységnek az előbbi elmélet szerint a nemzetállamban kellett volna megtestesülnie. Minden nemzet alkosson egy államot, minden állam pedig egy nemzetet testesítsen meg.³³ A fenti követelés megvalósításának módja természetesen mindvégig homályos maradt. A 18–19. század fordulóján mintegy 50 állam létezett. Ma az ENSZ-nek 180-nál is több tagállama van. Ezzel szemben egyes becslések szerint a Földön – a nyelvjárásokat nem számítva – közel 3000 különböző nyelvet beszélő mintegy 5000-féle, egymástól etnikai, illetve nemzeti alapon elkülönülő embercsoport él.³⁴ A fenti egy nemzet-egy állam követelésen alapuló önrendelkezés-elmélet nemcsak a teljes harmadik világot hagyta teljes egészében figyelmen kívül, hanem nagyvonalúan megfeledezett Európa nagyszámú valóságos kisebbségéről is.³⁵

Az ENSZ alapokmánya 1. cikk 2. pontjában és 55. cikkében „a népet megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének” tiszteletben tartását tűzte ki egyik céljául. A két 1966-os emberi jogi egyezségokmány azonban már minden nép önrendelkezési „jogáról” beszél.³⁶ Az

³³ J. K. Bluntschli követelése hangzott ily módon *Allgemeine Staatslehre* című művében (1886, 6. kiadás, 1965-ös újranyomás) 107. o.

³⁴ Az etnikai, illetve nemzeti csoportok számát illetően igencsak megoszlanak a vélemények: a skála 575-től 5000-ig terjed. Lásd T. R. Gurr – J. R. Scarritt: *Minorities Rights at Risk: A Global Survey*. *HRQ* (11), 1989, 375–405. o., illetve Gurr: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, 1993.

³⁵ A 19. századi nacionalizmus misztifikáló megfogalmazásánál egy sokkal találóbb, a kérdés lényegéhez közelebb álló megjegyzés, bár csipkelődő ugyan, K. W. Deutschtól származik: „Eine Nation ist eine Gruppe von Menschen, die durch einen gemeinsamen Irrtum hinsichtlich ihrer Abstammung und eine gemeinsame Abneigung gegen ihre Nachbarn geeint ist.” Az idézet saját fordításban: „A nemzet egy olyan embercsoport, amelynek tagjait a származásukra vonatkozó közös tévedés, és a szomszédaikkal szemben érzett közös ellenszenv köt össze.” K. W. Deutsch: *Nationenbildung, Nationalstaat, Integration*. Düsseldorf, 1972, 8. o.

³⁶ A két egyezségokmány azonos szövegű I. része tartalmazza ezt a mondatot: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre.” Kovács–Szabó: i. m. 398. és 423. o.

ENSZ a gyakorlatban az önrendelkezés-formulát a gyarmatosítás felszámolására használta fel. Ez a tény az önrendelkezési jog anticolonialista értelmezésének egyértelmű, de egyben egyoldalú támogatását jelentette. Az önrendelkezési jog alkalmazási körének korlátozása a nyugat-európai államok gyarmataira, továbbá az amerikai, az ausztrál, valamint az új-zélandi szigetbirtokokra korlátozták, mégpedig az ún. sósvízelmélet szerint. Népek mint az önrendelkezési jog jogosultjának eszerint csak az olyan terület lakossága volt tekintendő, amely földrajzilag különálló, a gyarmati határok által körbezárt, az anyaországtól a tengerek sós vize által elválasztott terület volt. Az ENSZ által követett gyakorlat következtében ezért az önrendelkezési jog a gyarmati területeknek az európai gyarmattartó hatalmaktól való függetlenedési igénye, illetve joga lett, mely magában foglalta azt a jogot is, hogy szuverén államot hozzanak létre a volt gyarmati határok keretein belül. Nem véletlen tehát, hogy az önrendelkezési jognak csak annyiban tulajdonítottak jogi jelleget, amennyiben az ENSZ gyarmati felszabadító mozgalmának célját szolgálta, minden egyéb összefüggésben pusztán politikai-morális követelés maradt.

Az 1980-as évek végének és az 1990-es évek elejének közép- és kelet-európai, valamint szovjetunióbeli eseményei azonban a nemzetközi jog elméletét és gyakorlatát is rákényszerítik egyes intézmények tartalmának átértékelésére, alkalmazási körük bővítésére. Nem alaptalan ezért azt gondolni, hogy most az önrendelkezési jog újjáéledésének és több irányba mutató kiterjesztésének lehetünk tanúi.³⁷

Az önrendelkezés jogának tartalmi elemzése az önrendelkezés számos megjelenési formájának feltárásához vezet. Ezek közül célszerűnek látszik néhányat megkülönböztetni és kiemelni. Kettő befelé mutat, és egy állam vagy nép belső önrendelkezését érinti. A belső önrendelkezés a belső szuverenitással messzemenően azonosítható: az államot alkotó nép joga politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális rendjének szabad megválasztására. Az, hogy egy „kisebbségi” nép – és nem pusztán az államot alkotó nép többsége – szabadon és autonóm módon meghatározhatja-e saját rendjét is, erre a kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályai adnak választ. A belső önrendelkezési jognak – a belső szuverenitáson

³⁷ Lásd többek között: S. Oeter: Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige” Anerkennung. *ZAÖRV* (52), 1992, 742–780. o.

túl – azt is jelentenie kell, hogy az államon belül a döntéshozatali folyamatoknak jogi és gyakorlati nézőpontból egyaránt a nép hozzájárulásán kell alapulniuk, és így demokratikusnak kell lenniük.

A külső önrendelkezés jelentheti egyrészt azt, hogy bizonyos területek leválasztásához vagy annekválásához szükséges az érintett lakosság hozzájárulása. Mégis, külső önrendelkezésen leggyakrabban a szecesszió, vagyis elszakadás jogát érti a nemzetközi jog, amennyiben szecesszió új szuverén állam megalkotását vagy egy területnek egy másik államhoz való csatlakozását, továbbá sajátos státus – akár valamiféle autonóm, kisebbségi vagy egyéb politikai státus – létrehozatalát érti. A gyarmatok felszabadulása, vagyis a valamikori gyarmatoknak az anyaországtól való, az ENSZ gyakorlatában elismert függetlenedése alapján véve nem más, mint a szecesszió egy sajátos formája.

A gyarmatok felszabadulása mint a külső önrendelkezés egyik megjelenési formája, ma már szokásjogi alapon elismerhető. Egy általános szecessziós jog elfogadottsága a nemzetközi jogban azonban 1989 előtt több mint vitatott volt. Az állandó nyugtalanságtól, a szuverenitás korlátozásától és az intervencióktól, a széttöredezéstől való félelem elnyomta a realistán gondolkodó világban az önrendelkezés és a kisebbségvédelem alapelveinek tudomásul vétele és az érvényre juttatása iránti hajlandóságot. A kormányok az önrendelkezési jogban valami forradalmi és ezzel együtt alkotmányellenes jogot láttak, amely törvényességét és elismerését szemmel láthatóan csak erőszakos úton történő megvalósításától remélhette.³⁸ 1989-ig a legtöbb nemzetközi jogász azon a véleményen volt, hogy nem bizonyítható a szecessziós jogra vonatkozó olyan folyamatos gyakorlat és általános jogi meggyőződés létezése, amely a „hiteles nemzeti követelések megvalósítását” lehetővé tenné.³⁹

A szovjet birodalom összeomlása mára már lehetővé és hihetővé teszi azt a megállapítást, mely szerint az önrendelkezési jog belső állami, demokratikus aspektusa éppúgy, mint a kisebbségek védelmével összefüggő aspektusa újfajta fejlődés előtt áll. Az önrendelkezési jog hosszú tá-

³⁸ Így pl. Katanga (1960–1963), Biafra (1967–1970) vagy Bangladesh (1971–1972).

³⁹ Ezen a véleményen volt többek között két québeci származású szerző: J. Brossard: *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*. 1976, 82–89. o., valamint D. Turp: *Le droit de sécession en droit international public*. *CYIL* (20), 1982, 77. o.

von csak akkor marad hihető és működőképes intézménye a nemzetközi jognak, ha lehetetlenné teszi a népakarat és a népi szuverenitás háttérbe szorítását, és megadja a kisebbségben levő népeknek az emberi jogokkal nyilvánvalóan ellentétes és túrheteretlenül igazságtalan idegen uralom felszámolásának lehetőségét. A jogfejlődés hosszú távon az önrendelkezési jog alkalmazhatóságának kibővülése irányába halad: a gyarmatok felszabadulásának megalapozásán túl, mely zömében befejezett feladat, a 20. század végétől számítva a demokrácia és a kisebbségvédelem megvalósulását is szolgálhatja.⁴⁰

2. A Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrehozott kisebbségvédelmi rendszer vizsgálatának indoklása

Az idő és a körülmények úgy hozták, hogy a más nemzetekkel együtt élő nemzetiségek – a nemzetközi jogban elterjedtebb kifejezéssel élve: nemzeti kisebbségek – ügye tehát újból előtérbe került. A második világháború vége óta eltelt öt évtized változásai azokat igazolták, akik a kisebbségi kérdést nem tekintették egyszer s mindenkorra megoldhatónak vagy éppenséggel megoldottnak, hanem számot vetettek az állam és kisebbsége közti kapcsolat folyamatos változásával. A tudomány számos ágát foglalkoztatja a téma, nem meglepő tehát, hogy a régi kisebbségtudomány köteteiről is apránként lefűjjük a több évtizedes port.

Mi tette szükségessé ezt a lépést? Az első indok az emberi jogok mindenhatóságába vetett bizalom megrendülése. Be kellett látnunk, hogy pusztán az emberi jogok és alapvető szabadságok különbségek nélkül meglevő természetes, elidegeníthetetlen volta⁴¹ nem nyújt elegendő védelmet a kisebbségeknek. Ezek a „többséggel egyenjogúak kívánnak

⁴⁰ A hamburgi egyetem békekutató és biztonságpolitikai intézetében folyó kutatás – egy Európai Biztonsági Közösség koncepciójáról – keretében látott napvilágot egy monográfia (Hans-Joachim Heintze: *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*. Baden-Baden, 1994), amely abból az elgondolásból indul ki, hogy az európai biztonság lényeges komponense a népek és kisebbségek jogainak megsértésére adandó kollektív válasz és fellépés lesz. Lásd Heintze: i. m. 5. o.

⁴¹ Az 1789. augusztus 26-ai *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* preambuluma szerint: „droits naturels, inaliénables et sacrés”.

lenni” ugyan, de „bizonyos mértékben differenciált elbánást igényelnek”.⁴² Tudomásul kell vennünk, hogy a kisebbségek speciális jogai nem privilégiumok, nem mások kárára érvényesíthető előjogok, hanem az eredetiség megőrzésének lehetőségét nyújtják. Két következtetés is adódik ebből a megállapításból: a többnemzetiségű államok léte a 20. század végén is tény, s ha ez így van, akkor a kisebbségi jogoknak kölcsönös lojalitáson alapuló biztosítása kiegyensúlyozott kapcsolatot teremthet a kisebbség anyanemzetének állama – a legtöbb esetben van ilyen – és a többségi nemzet állama között. A kisebbségek speciális jogainak eredetiséget megőrző természetéből fakadó második következtetés a be nem avatkozás tényével van összefüggésben. Ismert történelmi tény, hogy a hitleri Németország hozzájárult a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének lejárataához: éppen a kisebbségi kérdést használta fel a belügyekbe való beavatkozásra. A beavatkozás tilalma a nemzetközi jog általánosan elismert alapelvének tekinthető ma már, bár terjedelméről továbbra is viták folynak. Egy biztos: bármilyen tágon is értelmezzük, kétélű fegyver marad. Témám szempontjából ez annyit jelent, hogy a kisebbségi jogok biztosítása vagy nem biztosítása, a nemzetiségi egyenjogúság megsértése, nyílt vagy burkolt asszimiláció révén is vissza lehet élni a belügyekbe való be nem avatkozás elve adta lehetőségekkel. Lényegében erről szól a kisebbségek jogairól 1974-ben Ohridban tartott ENSZ-szeminárium is:

„...a származási ország gondoskodása más országban élő kisebbségéről törvényszerű, és ez elé nem szabad akadályokat gördíteni a belügyekbe való be nem avatkozásra való hivatkozással, főként akkor nem, ha tagadják a nemzeti vagy etnikai kisebbségek létét, ha nem teljesítik a nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségeket, vagy ha erőszakos asszimilációs politikát folytatnak.”⁴³

⁴² Az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottsága a kisebbségek fogalmát így határozta meg első ülésén: „Egy ország nem domináns csoportjai, amelyekben a többséggel egyenjogúak kívánnak lenni, bizonyos mértékben differenciált elbánást igényelnek, hogy ily módon megőrizhessék azon jellemzőiket, amely őket a lakosság többségétől megkülönbözteti” (UN. Doc. E/CN 4/52 sec. V., 1947).

⁴³ *UN Seminar on the promotion and protection of human rights of national, ethnic and other minorities*. Ohrid, 1974, Draft report of the seminar. ST/TAO/HR/49, 17. o.

A kisebbségtudomány vagy, más tudományágakban használatos kifejezéssel élve, a nemzetiségtudomány éledezik néhány évtizedes Csipkerózsika-álmából. Ébredése nemcsak az előbb elmondott okokkal magyarázható, hanem azzal az igénnyel is, mely elsősorban az utóbbi tíz évben egyre inkább a kisebbségek helyzetének belső jogi és nemzetközi jogi szabályozása felé mutat. A hagyományos kisebbségmegtartó tényezőkkel szemben századunk második felében az urbanizáció, az életmód változása, a ritmus felgyorsulása – a korábbinál is jobban – szükségessé teszik a nemzeti sajátosságok jogi védelmét. Az ezt megelőző tudományos munkában több tudományterület vesz részt, többek között a nemzetközi jog tudománya is.

A nemzetközi jogi vizsgálódások első lépcsőfokaként szükségszerűen a második világháború előtti helyzet feltárása kínálkozik, különös tekintettel a két világháború közti kisebbségvédelmi rendszerre. Miért? Mert ez volt első olyan rendszerjellegű kísérlet, amely a kisebbségek védelmét nemzetközi alapon akarta megvalósítani, és mivel 1919–20 eseményei egy régi elképzelés valóra váltásához: a Nemzetek Szövetségének megalakulásához (1920. január 10.) vezettek, végső soron erre az első általános hatáskörrel bíró, állandó jellegű nemzetközi szervezetre hárult a békeszerződések fenntartása mellett a kialakított kisebbségvédelmi rendszer védelme is.

Jelen munkámban arra vállalkozom, hogy a Nemzetek Szövetségének égisze alatt működött nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer nemzetközi jogi tanulságait megkeressem, megtaláljam. Tekintettel arra, hogy e rendszer előzményei, kialakulásának körülményei, valamint a második világháború utáni megítélése – véleményem szerint – a jelen megoldásra váró problémái szempontjából legalább olyan súlyúak, mint maga a rendszer működése, e három kérdésre építem fel tanulmányomat.

Célom: a második világháború utáni magyar nyelvű nemzetközi jogi irodalomban láthatóvá vált űr pótlása, az érdeklődő szakemberek számára olyan nemzetközi jogi munka készítése, amely a 20-as, 30-as években könyvtárnyivá duzzadt kisebbségvédelmi tárgyú munkákat, az alapul szolgáló tényeket sajátos, 20. század végi, praktikus szemléletben tükrözi. A tények történeti jellegű ismertetését mellőzni nem tudom, nem is volna célszerű. A nemzetközi kapcsolatok alakulását tükröző diplomáciatörténeti események, mozgatórugóik, eredményeik és következményeik, a kisebbségi jog anyagi és alaki szabályainak megal-

kotása, működésük, illetve alacsony hatékonyságuk okainak feltárása a célom. Mindezek logikai rendszerbe foglalása és értékelése nem öncél: a 20. század végét ugyanúgy meghatározza a kisebbségi kérdés rendezetlensége és ezzel együtt nemzetközi jogi szabályozásának igénye, amint azt a század elején is. A hangsúlyok, a pszichológiai és politikai klíma minden bizonnyal más most, mint 1919-ben volt, sokkal biztatóbb, de ügyelnünk kell arra, hogy a már felismert hibákat újból ne kövessük el.

A dolgozatot a második világháború utáni nemzetközi jogi cselekmények vázlatos bemutatása zárja.

II. FEJEZET

A KISEBBSÉGI KÉRDÉS NEMZETKÖZI JOGI ÉS DIPLOMÁCIAI SZÖVEGKÖRNYEZETE 1919 ELŐTT

1. A kisebbségvédelem fejlődése az első világháborúig

Az első világháború utáni kisebbségvédelmi rendszert értékelő szakirodalom¹ szinte kivétel nélkül abból indul ki, hogy az 1919 után keletkezett kisebbségvédelmi szerződések csupán egy hosszú történelmi folyamat logikus, soron következő láncszemei. Ha azokat helyesen akarjuk értelmezni, ismernünk kell az előzményeket – hasonlóan ahhoz, ahogyan a második világháború utáni és 20. század végi kisebbségvédelmi fejlemények tanulmányozásához elengedhetetlennek tűnik a két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer beható vizsgálata.

A kisebbségvédelem történelmi fejlődése a 20. század elejéig egy sor nemzetközi szerződéses rendelkezést eredményezett. Ezeket, több-kevesebb átfedéssel, az alábbiak szerint lehet csoportosítani:²

– A reformáció után keletkezett szerződések, amelyek néhány közép- és nyugat-európai állam protestáns vagy katolikus lakosságának védelme érdekében születtek.

– A Balkánon élő keresztény, később pedig a mohamedán kisebbségek védelme érdekében megkötött szerződések, amelyek ugyan szintén vallási kisebbségeket érintettek, közvetve azonban az adott nemzeti kisebbségek érdekeit is szolgálták.

¹ Felsorolásuk a teljesség igényével lehetetlen, ezért itt csak az egyik legalaposabb munkát említem, amely a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Kisebbségi Intézetének kiadványaként jelent meg német nyelven: Flachbarth Ernő: *System des internationalen Minderheitenrechtes* (Budapest, 1937). A szerző és az Intézet elképzelései szerint két kötet látott volna napvilágot, egy jogtörténeti természetű és az anyagi kisebbségi jogot bemutató első kötet, valamint az alaki jogot és a kritikai észrevételeket tartalmazó második kötet. A kétből csupán az első készült el.

² Lásd Flachbarth: i. m. 2. o.

– A Romániában élő zsidó kisebbségek érdekében megszületett nemzetközi jogi rendelkezések, amelyek szintén bizonyos átmenetet képeznek a vallási, illetve a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén.

– A kifejezetten a nemzeti kisebbségek védelme érdekében még az első világháború előtt létrejött nemzetközi szerződések.

A továbbiakban kísérletet teszek arra, hogy – a fenti csoportosítást is figyelembe véve – a kisebbségvédelem évszázados fejlődésének egyes állomásait (melyek belső jogi és nemzetközi jogi természetű szabályokban öltöttek testet), valamint a két világháború közti rendszer kialakulása és hatékonysága szempontjából releváns részeit elemezzem. Az alapul szolgáló jogforrások teljes vizsgálatára nem vállalkoztam.

1.1. A VALLÁSI KISEBBSÉGEK VÉDELME

A kisebbségek védelmét biztosító nemzetközi kötelezettségek intézménye tehát nem új keletű, nem volt az 1919–20-ban sem. Az előzményt a vallási természetű jogok védelme jelentette. A bécsi kongresszus (1815) után azonban az államok által vállalt nemzetközi kötelezettségek már a nemzeti kisebbségekre is kiterjedtek.

A reformáció megváltoztatta Európa addig homogén (katolikus) vallási térképét, és több évszázadon át tartó vallásháborút indított el. Németországban már az 1555-ös augsburgi vallásbéke megfogalmazta a *cuius regio, eius religio* elvét,³ amely vallásszabadságot biztosított egymás viszonylatában a katolikus és evangélikus hitű rendeknek, de az alattvalókat uralkodójuk hitének követésére kényszerítette. Szerepelt azonban a rendelkezések között az is, hogy lehetővé kell tenni mindazok szabad elvándorlását, akik az uralkodó vallásától eltérő vallás hívei.

A vallás- és lelkiismereti szabadság fejlődésének történetében érdekes szakaszt jelent az erdélyi fejedelemség 1557-ben Tordán megtartott gyűlése, amely a vallásszabadságot nem a *cuius regio, eius religio* elvre alapította, hanem nemes egyszerűséggel mindenkinek megadta a saját választása szerinti vallás szabad gyakorlásának jogát. Bár e lehetőség

³ Lásd Karl-Heinz Ziegler: *Völkerrechtsgeschichte. Ein Studienbuch*. München, 1994, 147. o.

először csupán a katolikusokra és az evangélikusokra vonatkozott, 1564-től már a Kolozsvár központú reformátusok és 1571-től a Marosvásárhely központú unitáriusok is jogosítottakká váltak.⁴ Az erdélyi fejedelemség már igen korán – alig fél évszázaddal a reformáció után – példát mutatott európai szomszédainak vallási türelmesség ügyében.

A 16. század második felében, a 17. század elején sorra születtek azok a nemzetközi jogi természetű megállapodások, amelyek első lépésben ugyan legtöbbször csak a főnemesek vagy csak bizonyos embercsoportok szabad vallásgyakorlásáról rendelkeztek az egyes országokban. Ilyen volt az 1572. április 9-én a IX. Károly francia király és Erzsébet angol királynő által kötött szerződés,⁵ amely a francia területen tartózkodó angol alattvalókat védte az Angliában bevett vallásnak számító hitük gyakorlása okán az őket – testi épségüket vagy vagyontárgyaikat – érő támadások ellen. Hasonlóképpen csak meghatározott személyek csoportja volt a jogosítottja az 1606-os bécsi békének,⁶ amellyel – többek között – Bocskai István elérte az erdélyi fejedelemség helyreállítását és a protestáns polgárok és katonák szabad vallásgyakorlásának jogát. Az 1622. január 6–7-én Bethlen Gábor és II. Ferdinánd által megerősített nikolsburgi béke biztosítja – minden bizonnyal először a nemzetközi jog története során – az átcsatolt területek lakosságának vallásszabadságát.⁷ Az 1645. december 16-án megszületett linzi béke⁸ (amelyet III. Ferdinánd és I. Rákóczi György kötött) a korona minden alattvalójának szabad vallásgyakorlatot enged a templomok használatával együtt, és rendelkezései értelmében nemcsak a főurak, hanem a parasztok vallásgyakorlatát sem szabad háborgatni. Ez utóbbi miatt a linzi béke az első olyan nemzetközi szerződésnek tekintendő, amely teljes mértékben szakít a *cuius regio, eius religio* elvel.

⁴ Lásd Zsilinszky Mihály: *A magyarhoni protestáns egyház története*. Budapest, 1907, 88., 90., 115., 116. o. Flachbarth: i. m. 2–3. o.

⁵ In *Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten*. Bécs 1923. Flachbarth: i. m. 3. o.

⁶ *Lásd Magyarország történeti kronológiája, II. (1526–1848)*. Budapest, 1982, 431. o.; *Erdély története a kezdetektől 1606-ig*. Budapest, 1986, 537. o.

⁷ Az Erdélyhez került hét megye: Szabolcs, Szatmár, Ugocsa, Bereg, Zemplén, Borsod és Abaúj. Lásd *Magyarország történeti kronológiája II.* 452. o.; Flachbarth: i. m. 4. o.

⁸ Lásd *Magyarország történeti kronológiája, II.* 469. o.

A vesztfáliai béke⁹ megerősítette a fentebbieket, és kiterjesztette a reformátusokra is.¹⁰ Maga a békeszerződés csak azon vallási csoportokat ismerte el, amelyek túl erősek voltak ahhoz, hogy egyszerűen meg lehetett volna semmisíteni őket. Így történhetett, hogy az anabaptisták például továbbra is üldözöttek maradtak. A harmincéves háborút lezáró béke egyúttal létrehozta a kollektív garancia intézményét – a nemzetközi jog történetében először.¹¹ Ezen intézmény gyakorlati hasznát és bevezetésének szükségességét az európai hatalmak közti nemzetközi kapcsolatok alakulásának tanulságai igazolták. Lehetőséget adott ugyanis arra, hogy a szerződés rendelkezéseinek teljesítése körül támadt viták esetén – ha a kötelezően előírt közvetítés vagy döntőbírói ítélet nem vezetett eredményre – az aláíró államok valamennyien kötelesek legyenek a sértett állam fegyveres segítségére sietni. Egy ilyen közös, bizonyos értelemben a nemzetközi közvéleményt tükröző fellépés, adott esetben akár önmagában is elég lehetett a szerződésszegéstől való visszatartásra. Az 1859-es magyarországi protestáns pátens gyors visszavonására is így kerülhetett sor – egyes szerzők véleménye szerint.¹² A magyar pro-

⁹ 1648. október 24. – a harmincéves háborút lezáró béke ugyanazon a napon két helyszínen megkötött nemzetközi szerződés rendszerét jelenti: az osnabrücki szerződés aláírói egyrészt III. Ferdinánd és szövetségesei, másrészt Svédország és szövetségesei (beleértve még a svájci kantonokat és az erdélyi fejedelmet is); a münsteri szerződés aláírói a császár és a francia király voltak.

¹⁰ „The reformed [Calvinists] are to have equal rights in Religion and other matters with the other states and subjects. [...] but besides the religions named [Catholic, Lutheran, Calvinist] above, no other shall be accepted or tolerated in the Holy Roman Empire.” In H. Bettenson (ed.): *Documents of the Christian Church*. Oxford, 1962, 304. o. Idézi Jay A. Sigler: *Minority Rights. A Comparative Analysis*. Westport–London, 1983, 56. o.

¹¹ Maga a vesztfáliai béke, a „jus publicum Europeum”, vagyis az Európa keresztény nemzetei között érvényesülő nemzetközi jog alaptörvényévé vált. A cuius regio, eius religio elv nemzetközi jog rangjára való emelésével – valamint azzal, hogy Németalföldet elismerték a katolikus hatalmak – megvalósult Európa keresztény államainak egyenlősége. X. Ince pápának a vesztfáliai békével szemben tanúsított tiltakozása sem talált már visszhangra a katolikus hatalmak körében – így többek között lehetőség nyílt arra is, hogy a 18. század elején az ortodox orosz cárt is befogadják az európai uralkodók családjába. Lásd Ziegler: i. m. 177., 181. o.

¹² Baranyai Zoltán: A kisebbségi jogok védelmének története és a kérdés újabb fejleményei, in *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. 1925, 210. o.

testáns egyházak az osztrák kormány által megnyirbálni kívánt autonóm jogaik érdekében a vesztfáliai békét aláíró államokhoz fordultak, s a protestáns országok közvéleményének határozott állásfoglalása így hozzájárulhatott a pátens visszavonásához.

Az 1648-at követő időkből létrejött nemzetközi szerződések, amelyek többnyire államok közötti területváltozásokat szentesítettek, a *cuius regio, eius religio* elv további áttöréséhez vezettek. Az átcsatolt területeken élő lakossággal szemben megnyilvánuló vallási türelmesség növekedésének lehetünk tanúi például az 1660-ban megkötött olivai békeszerződésben,¹³ amely szerint a svéd királynak a Lengyelországtól Svédországhoz csatolt Livónia lakossága számára a katolikus vallás legkorlátlanabb szabadságát kellett biztosítani. Hasonló rendelkezésekkel találkozunk az 1687-i nijmegeni¹⁴ és az 1697-es rijswijki (rijnsbergeni) szerződésekben is, melyek Franciaország és Németalföld között születtek meg. Ez utóbbi szerződéssel nemzetközi jogi megerősítést nyert Strassbourg városnak Franciaországhoz csatolása – XIV. Lajos kötelese volt a város lakosságának vallásszabadságáról gondoskodni, és megengedni, hogy a szerződés ratifikálásától számított egy éven belül kivándoroljanak: ingó vagyonukat magukkal vihatték, ingatlanaikat ebben az esetben öt éven belül kötelesek voltak eladni.¹⁵ Az Ausztria–Magyarország és Lengyelország közötti 1773-as varsói szerződés (Lengyelország első felosztása) is hasonló rendelkezéseket tartalmazott.¹⁶

1.2. A KAPITULÁCIÓS SZERZŐDÉSEK ÖSSZEFÜGGÉSE A KISEBBSÉGVÉDELEMMEL

Itt kell megemlítenem az ún. kapitulációs szerződéseket, amelyekben sokan a kisebbségi jogok védelmének eredetét látták. A nemzetközi jog ezen intézménye a 16. században az európai keresztény államok és a tö-

¹³ J. Fouques-Duparc: *La protection des minorités de race, de langue et de religion*. Párizs, 1922, 76. o.; Flachbarth: i. m. 7. o.

¹⁴ A Nijmegenben aláírt szerződés a Franciaországtól Németalföldre csatolt Maestricht város katolikus lakossága számára biztosított szabad vallásgyakorlást. Lásd Fouques-Duparc: i. m. 76. o.; Flachbarth: i. m. 8. o.

¹⁵ Lásd C. Parry: *The law of treaties* in M. Sørensen (ed): *Manual of public international law*. London–Melbourne–Toronto–New York, 1968, 21. köt. 353. és köv. o.; Flachbarth: i. m. 8. o.

¹⁶ Lásd Flachbarth: i. m. 9. o.

rök birodalom, illetve más keleti országok között jött létre, ez utóbbiak területén lakó keresztény kereskedők hazai (európai) jog szerinti, saját bírái előtt zajló perlekedését – konzuli bírászkodás – tette lehetővé, tehát személyi kivételt jelentett a keleti állam joghatósága alól.

Ilyen egyezmények már 1535 előtt is születtek a mindenkori szultán és egyes olasz városállamok között (Genova, Velence, Amalfi), 1535-ben pedig I. Ferenc francia király és II. Szulimán török szultán között jött létre kapitulációs szerződés.¹⁷

Az első olyan nemzetközi szerződés azonban, amely nem kapitulációs szerződés volt, hanem kifejezetten kisebbségvédelmi célú rendelkezéseket tartalmazott – amelyet a török birodalom területén élő keresztény alattvalók érdekében írt alá a török szultán –, az 1699-ben kötött karlócai béke volt: a császár, sőt a lengyel király is jogot nyert arra, hogy a török birodalomban élő római katolikusok érdekében a szultánnál eljárhasson, afféle védőhatalomként szerepeljen.¹⁸ Hasonló védőhatalmi funkciót és jogot kapott az orosz cár is a török birodalom területén élő ortodox vallású török alattvalók érdekében az 1774-es Kuçuk Kainardji-i békeszerződésben.¹⁹

Amiért viszont a kapitulációs szerződéseket nem tekinthetjük a kisebbségi jog részének, annak magyarázata a következő: a kisebbségek jogi helyzete eredendően az állampolgárságot adó állam belső jogi szabályozásának függvénye, csak egy újabb momentum – például egy nemzetközi megállapodás – útján válhat nemzetközi kérdéssé. A kapitulációk rendszere azonban már természeténél fogva nemzetközi intézmény, eredendően két közvetlenül érdekelt állam között jön létre: az egyik állam az, amelynek állampolgáráról, a másik állam pedig az, amelynek területéről szó van. A kapitulációs szerződések tehát az idegen állampolgárok jogi helyzetét szabályozták.²⁰

Törökország 1914. szeptember 9-én egyoldalú nyilatkozatával felmondta a kapitulációs szerződéseket, majd a lausanne-i békeszerződés végleg hatályon kívül helyezte őket.

¹⁷ Lásd Fouques-Duparc: i. m. 78. o.

¹⁸ Lásd Erich Pircher: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, 1979, 55. o.; Flachbarth: i. m. 11. o.; Parry: i. m. 22. köt. 243. o.

¹⁹ Lásd Parry: i. m. 45. köt. 373. o., Flachbarth: i. m. 11. o.

²⁰ Lásd részletesebben Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930, 9–10. o., valamint Pircher: i. m. 55. o.

1.3. A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEKÉNEK KIALAKULÁSA ÉS FŐBB ÁLLOMÁSAI

1.3.1. A bécsi kongresszusig terjedő időszak

A francia forradalom, a romantika nemzetközpontú történelemfelfogása, a „népszellem” (*Volksgeist*) hangsúlyozásának eredményeképpen a 19. század elejére kialakult a modern nacionalizmus. Eleinte tisztán kulturális jellegű volt, és főként az irodalom területén jelentkezett, apránként azonban a hozzá kapcsolódó politikai célok is megfogalmazódtak. A nyelvi és etnikai (nemzeti) kisebbségek tudatára ébredtek helyzetüknek, főként Közép- és Kelet-Európában, és egyre inkább teret követeltek maguknak – a vallási kisebbségek mellett – a nemzetközi szerződések védelmi rendelkezései körében is.

Többség és kisebbség közötti konfrontációk, mint láttuk, már korábban is léteztek, de jelenlegi kisebbségi jogi gondjaink főképpen a 19. század eseményeiben gyökereznek. E gyökerek vizsgálatakor tanúi lehetünk annak a folyamatnak, amely során különböző regionális, helyi közösségek, csoportok ügye nemzetközi tárgyalás és nemzetközi dokumentumok tárgyává vált. Napóleon új erőket szabadított fel (vagy inkább el) Európában. A német és olasz államokban, Lengyelországban, Ausztria–Magyarország területén és a Balkánon az addig látens nacionalizmus a felszínre tört.

A katolikus többségű Belgium és a protestáns Hollandia egyesülését proklamáló 1814. július 21-i jegyzőkönyv szerint minden vallás egyenlő védelemben részesül, és az ország minden polgára vallásfelekezetre való tekintet nélkül egyformán vehet részt a közhivatalok viselésében.²¹

A politikai törekvések megjelenésének pregnáns példája az 1815. március 29-ei jegyzőkönyv²² a savoyai területeknek Genfhez csatolása tárgyában, amely a katolikus kisebbségeknek mintegy kollektív különál-

²¹ A jegyzőkönyv 2. cikkének szövege: „Semmi új nem lesz ebben az Alkotmányban [a már hatályos holland alkotmányról van szó], amely minden vallás számára egyenlő védelmet és egyenlő bánásmódot biztosít, és minden polgár számára lehetővé teszi a közhivatalokban való részvételt felekezetre való tekintet nélkül.” Parry: i. m. 64. köt. 384. o.

²² British and Foreign State Papers, 2. köt. (1814–1815), 149. és köv. o. Pircher: i. m. 57. o.

lását tette lehetővé a protestáns genfi köztársaságban. A jegyzőkönyv szankcióként is felfogható a szárd király számára, aki a szerződés végrehajtása körül felmerült minden panaszt képviselhetett és támogathatott saját alattvalói érdekében a svájci országgyűlés előtt.²³

Az egyetlen nemzeti kisebbség, amellyel a bécsi kongresszus foglalkozott, a lengyelek voltak. A cári Oroszország, Ausztria és Poroszország kötelezettséget vállaltak arra, hogy a lengyeleknek nemzetiségük megővése érdekében közigazgatási, bírói, vallási, sőt törvényhozói autonómiát biztosítanak. Ezt rögzíti a bécsi kongresszus záróaktája (1. cikk, 2. bekezdés).²⁴ A lengyeleknek a bécsi kongresszus által deklarált jogai azonban papíron maradtak.

1.3.2. A 19. század végéig terjedő időszak

A török birodalom felbomlásával a Balkán-kérdés nemzetközi jogi szabályozás alá került. A Balkán-félsziget vallási és nemzetiségi viszonyai érthetővé teszik, hogy a kisebbségek védelme itt vált legelőször rendszerré, valamiféle partikuláris nemzetközi joggá.

Görögország – az 1830. februári londoni konferencián – függetlenségének elismerésekor kötelezte magát, hogy a politikai jogok tekintetében országának minden lakosát vallására való tekintet nélkül egyenlő elbánásban fogja részesíteni. A londoni konferencián készült jegyzőkönyvek

²³ Svájc állandó semlegességét és területének sérthetlenségét Európa nagyhatalmai 1815-ben, a bécsi kongresszuson garantálták. Miután 1798. március 7-én a francia csapatok bevonultak Bernbe, és a kantonok ellenállása megtört, Napóleon „Helvét Köztársaság” néven Svájcot Franciaország közigazgatási rendszeréhez csatolta. 1803 és 1813 között folyamatosan helyreállt a régi Svájc önállósága, utolsóként Genf, Wallis (Valais) és Neuenburg került vissza a svájci államszövetséghez – a baseli püspökség bizonyos ellentételezésként a Waadt és Aargau vidékének elvesztése fejében, Bern fennhatósága alá került (részben ebből lesz később – az 1960-as években az ún. Jura-probléma). Lásd *Der Grosse Ploetz. Auszug aus der Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Freiburg–Würzburg, 1991, 831. o.

²⁴ A bécsi kongresszus (1815. június 9.) záróaktájának 1. cikk (2) bekezdése szerint: „Az Oroszországban, Ausztriában, Poroszországban élő lengyeleknek az adott ország kormánya által hasznosnak és megfelelőnek tartott képviseletet és a fennálló politikai rendszer által meghatározott nemzeti intézményeket biztosítanak.” Parry: i. m. 64. köt. 457. o.

értelmében²⁵ – melyeket Anglia, Franciaország és Oroszország képviselői írtak alá – azok a mohamedánok, akik továbbra is a függetlenné vált görög államban kívántak élni, megtarthatták vagyontárgyaikat, és családtagjaikkal együtt teljes biztonságot élveztek. Ugyanúgy jogukban állt azonban a kivándorlás, tehát vagyontárgyaikat eladhatták, és szabadon elhagyhatták az országot. A görög nemzetiségű oszmán állampolgárokat is megilleti vagyontárgyaik értékesítésének és az oszmán birodalom szabad elhagyásának joga.

Messzemenő diplomáciai és nemzetközi jogi következményei miatt is meg kell említeni az 1856. február 11-én kelt konstantinápolyi jegyzőkönyvet,²⁶ amely a dunai fejedelemségek lakossága számára polgári egyenjogúságot biztosított származástól és vallástól függetlenül, különös tekintettel a vagyoni jogok minden formájára. Ezzel a szóban forgó államok zsidó lakossága is – bár csupán hallgatólagosan – jogot nyert közhivatalok viselésére és ingatlanok szerzésére. A 20. század elején bekövetkezett diplomáciai események jelentősége miatt azonban ebben az összefüggésben említést kell tenni arról az 1858. augusztus 19-én Párizsban kelt megállapodásról, amelyben megtörtént Románia mint török szüzerenitás alatt álló félszuverén állam elismerése.²⁷ Románia ugyanis a polgári egyenjogúság garantálását a keresztényekre korlátozta, mert politikai jogokat csupán keresztény vallásúaknak volt hajlandó nyújtani. A vagyonszerzés jogát nem korlátozta.

Az 1856. március 30-án kelt párizsi békeszerződés 9. cikkében a békeszerződés aláíró államai²⁸ nyilatkoztak arról, hogy tudomásuk van a török szultán intézkedéseiről, amelyekkel a szultán minden alattvalójának helyzetén – tekintet nélkül vallási, illetve faji hovatartozásukra – javítani szándékozott.²⁹ És bár az intézkedéseket tartalmazó szultáni ediktumot

²⁵ Lásd Parry: i. m. 80. köt. 329–333. o.; Pircher: i. m. 57–58. o.

²⁶ Angol szövegét kivonatosan közli C. A. Macartney: *National States and National Minorities*. London, 1934, 165–166. o.

²⁷ Lásd Fouques-Duparc: i. m. 100. o.; Flachbarth: i. m. 18. o. Romániának a területén élő zsidó kisebbségekkel szemben tanúsított magatartásáról és annak diplomáciai következményeiről később még lesz szó.

²⁸ Nagy-Britannia, Ausztria, Franciaország, a Török Birodalom, Szardínia és Oroszország.

²⁹ A szultán által 1856. február 18-án kiadott ediktum neve: „Hatt-I-Humayun” – melynek kibocsátására különösen Anglia és Franciaország nyomására került sor: a két nagyhatalom nem nézte jó szemmel, hogy az orosz cár a török

– tehát a szultán egyoldalú kötelezettségvállalását – az európai hatalmak nemzetközi szerződésben vették tudomásul, a fenti jegyzőkönyv említett 9. cikke kifejezett rendelkezésének értelmében az európai hatalmak nem nyertek sem kollektív, sem pedig egyenként érvényesíthető jogot arra, hogy a török birodalom belső jogába, illetve a szultán és alattvalói közötti viszonyba beavatkozzanak. Az ediktum tehát kétséget kizáróan – a nemzetközi tudomásulvétel ellenére – tisztán államjogi természetű maradt, megszüntetve az európai hatalmak által korábban – a karlócai békében vagy a Kuçuk Kainardji-megállapodásban – szerzett nemzetközi jogi eredetű intervenciós, védőhatalmi jogát.

Az európai koncert tagjainak harmadik nagy találkozója, a berlini kongresszus (1878) a kisebbségi jogok nemzetközi biztosítását majdhogynem általános szabállyá tette az egész Balkán-félszigetre vonatkozóan, és megállapította azt is, hogy azon országok, amelyek az európai közösségbe óhajtanak belépni, kötelesek előzetesen elismerni a valamennyi európai állam szervezetének alapját képező elveket.³⁰ Ennek megfelelően a berlini szerződés³¹ Bulgáriára (5. cikk), Montenegróra (27. cikk), Szerbiára (35. cikk), Romániára (44. cikk) és Törökországra (62. cikk) külön is rögzítette a következő nemzetközi jogi kötelezettségeket:

- vallásszabadság minden állampolgár és idegen számára,
- közhivatal viselésének lehetősége vallásra való tekintet nélkül,
- különböző egyházi hierarchikus szervezetek létrehozásának szabadsága.

szultán görög katolikus alattvalói tekintetében magát védőhatalomnak tekintette, és vallási ügyekben a szultán előtt képviselője útján eljárhatott. Ennek nemzetközi jogi alapját az 1774-es Kuçuk Kainardji-béke jelentette. Lásd Fouques-Duparc: i. m. 91. o. és Parry: i. m. 45. köt. 373. o.

³⁰ Az erről szóló, a francia külügyminiszter által előterjesztett javaslatot az orosz cár képviselőinek kivételével minden nagyhatalom támogatta a kongresszus 1878. június 28-i ülésén. Salisbury, Waddington, Bismarck, de Launay és Andrásy ekkor elmondott véleményének szövegét teljes egészében tartalmazza Clemenceau híressé vált, 1919. június 24-én kelt levele a lengyel miniszterelnök-höz, Paderewskihez. Ez utóbbi szövegét közli Herbert Kraus: *Das Recht der Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritätenproblems*. Berlin, 1927, 43–50. o. A Clemenceau-levelelről később még lesz szó.

³¹ 1878. július 13., lásd Fouques-Duparc: i. m. 119–120. o.

A berlini szerződés 4. cikke³² Bulgáriára vonatkozóan tartalmazta azt a rendelkezést, mely szerint ott, ahol a bolgárok török, román, görög vagy más néppel keverve élnek, ez utóbbiak jogait és érdekeit úgy a választásoknál, mint a szervezeti szabályzatok kidolgozásánál figyelembe kell venni. Ez a kötelezettség a szó legszorosabb értelmében véve a nemzeti kisebbségeknek nyújtott védelmet – kiemelésé ezért is fontos.

A 20. század végi eseményekre tekintettel érdemesnek látszik megemlíteni a berlini szerződés 61. cikkét is, amelyben a török szultán reformok bevezetésére kötelezte magát az örmények által lakott területeken annak érdekében, hogy az örmények biztonsága a cserkeszekkel és kurdokkal szemben biztosítva legyen. Ezekről az intézkedésekről az európai hatalmakat bizonyos időszakoként tájékoztatnia kellett. Mégis annak ellenére, hogy az európai hatalmak megkövetelték a török szultántól a berlini szerződés betartását, az örmények helyzete folyamatosan romlott, a tömegmészárlások és kitelepítések egyre gyakoribbá váltak, és áthúzódtak a 20. század elejére is,³³ évekig zavarva ezzel a Balkán csendjét és Európa békéjét.

1.3.3. A 19. SZÁZAD VÉGÉIG TERJEDŐ KISEBBSÉGVÉDELEMBŐL LEVONHATÓ TANULSÁGOK

A nemzeti kisebbségek ügye tehát csupán a 19. században, a nacionalizmus feléledése után vált politikai kérdéssé. Vallási kisebbségek a legrégibb idők óta léteztek, az eretnenség kiirtására tett kísérletek pedig gyakran a vallási kisebbségek üldözésében nyilvánultak meg. A protestánsok és katolikusok elkeseredett harcai néha olyan nemzetközi megállapodásokhoz vezettek el, amelyek ideig-óráig kordában tudták tartani a keresztény Európa törekény békéjét. Az 1648-as vesztfáliai béke véget próbált vetni a német államokban dúló háborúknak. A vallási kisebbségek védelme a 17–19. század során több nagyhatalmi megállapodással is kiegészült. Mindemellett nemzeti jellegű törekvések, igények e korai századok során nem merültek fel.

A 18. század végén, a 19. század elején kezdte igazán éreztetni hatását a prominens értelmiségiek írásaiban és beszédeiben hangsúlyozott mo-

³² Fouques-Duparc: i. m. 120. o.

³³ Lásd Balanyi György: *A Balkán-probléma fejlődése, 1856–1914*. Budapest, 1920, 118–119. o., valamint Pircher: i. m. 59. o.

dern nacionalizmus. Herder, német gondolkodó,³⁴ az egyén szociális és kulturális fejlődésében a legnagyobb jelentőséget az anyanyelvnek tulajdonította. Európa és a Közel-Kelet népei anyanyelvük és kulturális hagyományaik önérzetes vállalásával egy időben felébresztették addig szunnyadó nemzeti érzelmeiket, veszélybe sodorva ezzel a régi nagy birodalmak egységét.

Mazzini³⁵ olyan egységes Itáliáról álmodott, amelynek határai minden olaszul beszélő egyént átfognak. Nagyszámú szláv kisebbség élt Ausztria és Törökország területén, miközben az orosz külpolitika fő irányvonala a pánszlávizmus lett, mivel a cári Oroszország volt a 19. században az egyetlen független szláv hatalom.

A kisebbségek egyre nagyobb szerepet kezdtek játszani a nemzetközi kapcsolatokban. A nemzeti érzelmek által felkavart kisebbségi kérdések megzavarták Európa nagyhatalmainak egymás közötti viszonyát. Ugyanezen erők felgyorsították a török birodalom bomlását is. A 19. században kialakult nacionalizmus volt a melegágya a modern kisebbségi jogoknak, a kisebbségek elégedetlensége pedig – mind a mai napig – az egyik legnyugtalanítóbb mozgató ereje a nemzetközi kapcsolatok alakulásának. Az egész 19. század folyamán megfigyelhető volt a nagyhatalmak azon törekvése, hogy Közép- és Kelet-Európa kisebbségeinek ügyét szerződéses és egyéb nemzetközi megállapodások útján rendezzék. E nemzetközi kísérletek végül kudarcba fulladtak. A Szarajevóban eldőrdült lövést – amely az első világháborút kirobbantotta – egy, magát a szerb kisebbség szószólójának tekintő terrorista adta le. Nem csoda tehát, hogy már az első világháború idején, de főként az utána következő tárgyalások egyik fő célja a kisebbségi téma rendezése lett.

A nemzetközi jog tudománya ebben a korszakban is megalkotta a maga nemzetállam eszméjét. Leggyakrabban említett megfogalmazója Mancini³⁶ volt, akinek elképzelése – mint utóbb, a történelem tanúsága

³⁴ Gottfried von Herder (1744–1803).

³⁵ Giuseppe Mazzini (1805–1872) – olasz szabadsághős, a La giovine Italia [Ifjú Olaszország] szövetség megalapítója, tipikus megtestesítője az ábrándos, makacs, az eszközökben nem válogató forradalmároknak, egyúttal állandó réme az abszolút kormányoknak – a Révai Nagy Lexikon szócikke szerint (XIII. köt. 517. o.).

³⁶ Pasquale Stanislao Mancini (1817–1888) – olasz jogtudós és államférfi, 1849-től a torinói nemzetközi jogi tanszék vezetője, 1881 és 85 között külügyminiszter. Szerepéről lásd Ziegler: i. m. 234. o.

bizonyította – nem vált éppen szakmája dicsőségére. Az olasz egység és az Európa-szerte megnyilvánuló nemzeti törekvések korába azonban tökéletesen beleillett Mancini tézise, mely szerint a nemzetiségek képezik a nemzetközi jog alapját.

2. A századforduló kisebbségvédelmi tárgyú diplomáciatörténeti eseményei

2.1. A NEMZETI ESZME, AZ ÖNRENDELKEZÉSI JOG ÉS A KISEBBSÉGVÉDELEM ÖSSZEFÜGGÉSE A 19–20. SZÁZAD FORDULÓJÁN

Kelet-Közép-Európa nemzetiségei az első világháború idején mozgásba lendültek: a nemzeti eszme és az önrendelkezési jog alapján nemzetállamok jöttek létre itt is. Az olasz és a német egység 19. század végi megalakulásával tehát olyan folyamat indult be, amely nem korlátozódott Nyugat- és Közép-Európára. Voltak ugyan kísérletek, amelyek a Habsburg Monarchia nemzetiségi szempontú reformja útján vagy egy nemzetek fölötti Közép-Európa megvalósításával képelték el megőrizni a korábbi soknemzetiségű államokat³⁷ – ezek a próbálkozások azonban mégsem tudtak az elementáris erejű nemzeti törekvések útjába állni. Bebizonyosodott, hogy az Európa lakosságának egynegyedét kitevő kelet-közép-európai nemzetiségektől (akkor mintegy százmillió ember) nem lehet tovább elvitatni a nemzeti önrendelkezés jogát. Minden remény és törekvés, amely a szóban forgó földrajzi régió nemzetiségeinek törekvéseit nyelvi-kulturális keretben óhajtotta látni, és depolitizálni szerette volna azokat, végül is megghiúsult. Igen pregnánsan és minden kétséget kizáró módon fogalmazott 1919 után ebben a kérdésben többek között Eduard Beneš, csehszlovák külügyminiszter, Csehszlovákia későbbi államelnöke, amikor bizonyos 19. századi cseh nemzetiségű, „ausztro-szláv” beállítottságú politikusokat bírálta:

„...minden, mégoly kizárólag kulturális szlávizmus sem képzelhető el politikai jelleg nélkül” és

³⁷ Tanulságos olvasmányként szolgál e felfogáshoz két mű, Jászi Oszkár: *A Monarchia jövője*. Budapest, 1918, valamint Dr. Lajos Iván: *Tanulmányok a világháború diplomáciájából*. Pécs, 1938.

„...e belső ellentmondás gyötrelmeitől szenvedett az Osztrák–Magyar Monarchia minden egyes szláv mozgalma az első világháború előtt.”³⁸

Az eredeti formájukban nemzeti-kulturális törekvések és követelések tehát állami függetlenséget célul tűző politikai mozgalmakká alakultak át. Ennek eredményeképpen új nemzetállamok jöttek létre, a többségi nemzetek politikai önrendelkezésének gyakorlati megvalósulását példázva. Ez a többség a létrejött új államot nemzeti és politikai értelemben egyaránt saját államának tekintette. Az etnikai és az új államhatárok azonban különböztek egymástól: vagy azért, mert különböző okok folytán kivihetetlen volt, hogy egyezzenek, vagy azért, mert tudatosan elvetették az egybeesését. Ezt óhajtotta bizonyos mértékben ellensúlyozni az a tény, hogy a nem államalkotó nemzeteket, csoportokat a különleges jogokkal és kötelezettségekkel járó kisebbségi pozícióba kényszerítették, és a demokratikus alapelvek formális fenntartása mellett alávetették a többségi akaratnak.

A nemzetállamok működésében rejlő veszélyekre – főként ha azok Kelet-Közép-Európában fekszenek – már kialakulásuk idején is többen felhívták a figyelmet:

„A nemzetállam – úgy tűnik – csak arra jó, hogy elérni kívánt célul tűzzék ki, ritkán valósítható meg, soha sem tud hosszú időre berendezkedni. Ha működni akar, olyan imperialisztikus állammá kell válnia, amely minden más nemzet jogát tagadja” – írta Ignaz Seipel 1916-ban.³⁹

Amikor az új, államalkotó nemzetek nacionalizmusáról beszélünk, azt sem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk, hogy jóformán az első világháború okozta átrendeződések jelentették az addig csupán állam nélküli nemzeti csoportként létező közösségek számára az egyetlen esélyt az önrendelkezés megvalósítására. Ebben az időszakban azonban a nemzeti eszme és az önrendelkezési jog egyoldalú értelmezése és megvalósítása újratermelte az eredeti konfliktust, és elvezetett a második világháborúhoz.

³⁸ Idézi E. Schieche: Edvard Beneš und die slawischen Ideen, in *Zeitschrift für Ostforschungen*. 1955, 203. o. (az idézett magyar nyelvű szöveg saját fordításom a német eredetiből).

³⁹ Ignaz Seipel: *Nation und Staat*. Wien–Leipzig, 1916, 15. o.

Annak igazolására, hogy milyen bonyolult, rendkívül nehezen összeegyeztethető érdekek feszültek egymásnak a századfordulón, majd közvetlenül az első világháború előtt és alatt, milyen nyílt és kevésbé nyílt lépések és megoldási javaslatok születtek a kisebbségi kérdés rendezésére, kiemelek – természetesen a teljesség igénye nélkül – néhány példát. Megítélésem szerint ezek a megoldatlan nemzetiségi problémák és a rendezésükre irányuló próbálkozások is alapvetően befolyásolták a két világháború közti kisebbségvédelmi rendszer kialakulását és tartalmát.

2.2. ZSIDÓ KISEBBSÉGVEDELMI TÖREKVÉSEK AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ ELŐTT⁴⁰

A személyi alapú nemzeti autonómia eszméje – különösképpen két osztrák szociáldemokrata teoretikus: Karl Renner és Otto Bauer írásai nyomán – nagymértékben hozzájárult nemcsak Ausztria, hanem a cári Oroszország kis népeinek önállósodási harcához is. A gyakorlati alkalmazás azonban a nemzeti autonómia két, egymással szöges ellentétben álló értelmezéséhez vezetett. Renner és Bauer eredeti elképzelése szerint ugyanis a személyi autonómia a nemzeti(ségi) kérdés depolitizálása révén megóvhatta volna a Habsburg birodalmat az összeomlástól. Ezzel szemben például a lett nemzeti törekvések végcélja – a nemzeti autonómia, az önrendelkezési jog zászlaja alatt – egy független állam létrehozása volt.

1881 zsidó mészárlásai és pogromjai a figyelmet a 19. század egy másik súlyos kérdésére is ráirányították: a zsidók nemzetet, népet alkotnak, nem pusztán vallási közösséget, bár önálló államuk nem volt.⁴¹ A 19. szá-

⁴⁰ E kérdés részletesebb kifejtését és magyarázatát adja többek között Oskar Janowsky: *The Jews and Minority Rights 1898-1919*. New York, 1933; Erwin Viehhaus: *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz*. Würzburg, 1960; Nathan Feinberg: *La question des minorités à la Conférence de la Paix 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*. Paris, 1929; valamint egy nem nemzetközi jogi vagy akár csak jogi munka, de a felvetett kérdés filozófiai és szociológiai vonatkozásait bemutató tanulmánygyűjtemény, Shlomo Avineri: *A modern cionizmus kialakulása*. Budapest, 1994.

⁴¹ Az 1880-as évek hangulatát tükrözi egy oroszországi zsidó orvos elmélkedése: „A zsidók nem rendelkeznek egy nemzet szokásos jellemzőivel. Nincs jellegzetes nemzeti életük, amely elképzelhetetlen közös nyelv, közös szokások és kö-

zad európai társadalmának egészében végbemenő alapvető változások összekapcsolódtak a zsidókérdéssel, és a század végén felerősödött a kelet-európai zsidó nemzeti mozgalom (különösen Oroszországban és Romániában). E mozgalom a nemzeti autonómiát eredeti értelmében olyan praktikus lehetőségként fogta fel, amellyel a meglévő állami keretek között lehet kisebbségi jogokat garantálni. A kelet-európai zsidóság részt vett a többi régióbeli nemzet nemzeti-kulturális „feltámadásában”, de belső törekvéseiben és külső céljaiban már kezdettől fogva eltért, különbözött azoktól.

Ha a később kialakult cionizmust leszámítjuk – amelynek végcélja szintén egy nemzeti állam létrehozása volt, bár nem Európában –, megállapíthatjuk, hogy a zsidó nacionalizmusnak azzal a cáfolhatatlan ténnyel kellett megbirkóznia, hogy önállósodási törekvéseinek Európában nem volt területi alapja, realitása, s hogy nem volt Kelet-Európában olyan ország, amelyre legitim módon igényt tarthatott volna. Ide vezethető vissza a zsidó nemzeti mozgalmak „tudathasadásos” volta. Egy zsidó nemzeti állam létrehozása Palesztinában mint végcél mellett legalábbis egyenrangú törekvésként szerepelt a Kelet-Európában élő zsidók jogainak biztosítása. A kisebbségi jogok rendszere mint önmagában vett, elfogadott és elérni kívánt cél a kelet-európai zsidó nemzeti mozgalmakban tehát egyet jelentett a fennálló állami keretek között megvalósuló személyi alapú nemzeti autonómiával.

A zsidó nemzeti mozgalmak előbb említett különleges vonásai szolgálnak magyarázattal arra a tényre, hogy a párizsi béketárgyalások során a zsidó küldöttségek az általában vett kisebbségi kérdés képviselőiként és egyúttal minden európai kisebbség szószólóiként léphettek fel, s őket a béketárgyalások résztvevői elfogadták ilyen minőségükben és szerepükben. Mindenki számára világos volt, hogy bármilyen területi rendezésre kerüljön is sor, a zsidók Európában mindenkor kisebbségi státusban maradnak.

zös föld nélkül. A zsidó népnek nincs saját hazája, noha számos lakóhelye van; nincs találkozási pontja, nincs súlypontja, nincs saját kormányzata, nincsenek választott képviselői. A zsidók mindenhol vendégek, sehol sincsenek otthon. A nemzetek sosem kényszerülnek rá, hogy a zsidó nemzettel szembesüljenek, mindig csak egyes zsidókkal van dolguk.” Leo Pinsker: *Autoemancipation – ein Mahnruf an seine Stammesgenossen, von einem russischen Juden*. Berlin, 1882, 6. o., idézi és elemzi Avineri: i. m. 93. o., 90–101. o.

Az Európában előretörő érdek- és erőviszonyok teljességéhez hozzátartozik a zsidó emancipáció két jellegzetes, egymással szembenálló ága is. Az asszimilációt helyeslő csoportok Kelet-Európában ugyanazon polgári és politikai, individuális jogok elérését tűzték célul, mint amelyek Nyugat-Európa országaiban már megvalósultak, s ennek logikus következményeként a többségi nemzetekbe való beolvadást szorgalmazták. A zsidóság egyetlen és igazi sajátosságának a vallást tekintették, a nemzeti különállás nem volt céljuk. Minden nemzeti önrendelkezési kísérlet az ő szemükben az antiszemitizmus felélesztésének veszélyével fenyegetett.⁴²

Az előbbi felfogással szöges ellentétben állt a zsidó nacionalisták elmélete. A cionizmusnak mint mozgalomnak a megalapítása 1897-ben Theodor Herzl nevéhez fűződik, s a kezdeti időszakban e mozgalom célja csak egy nemzeti állam felállítása volt (Palesztinában). Azonban szülőatyjának halála után (1904) a mozgalom elképzelései átrendeződtek: végcélként ugyan továbbra is megmaradt egy önálló zsidó állam megalapítása, azonban emellett közvetlenül elérendő céllá vált a soknemzetiségű kelet-közép-európai államokban élő zsidók egyenjogúsítása is, mégpedig személyi autonómia útján. A 20. század első két évtizede e két, ellentétes irányú zsidó mozgalom huzavonájával telt el. 1918 januárjában cionista kezdeményezésre például Ukrajnában egy – ugyan csupán rövid ideig hatályos – törvény kibocsátására került sor, amely személyi autonómiát biztosított három ukrain kisebbségnek: az orosz, a zsidó és a lengyel kisebbségnek.⁴³

A kelet-európai zsidóság Párizsba küldött delegációi – amelyek célja a békekonferencia tárgyalásainak és határozatainak befolyásolása volt – többnyire cionista beállítottságú lengyel, baltikumai, ukrainai és galíciai képviselőkből tevődtek össze.

⁴² Így véli például Janowsky: i. m. 33. o.

⁴³ Az 1918 januárjától júniusáig hatályos törvény vonatkozó részének szövege: „Az ukrán népköztársaság határain belül lakó minden nemzetnek joga van a nemzeti alapú személyi autonómiához, mely szerint a nemzeti közösségek önálló igazgatási joggal rendelkeznek. E személyi autonómia a közösség minden tagjára kiterjed, tekintet nélkül arra, hogy az ukrán népköztársaság határain belül mely területen él. Törvény erejénél fogva tehát azok a nemzetek, amelyek az ukrán népköztársaság területén élnek – vagyis az orosz, a zsidó és a lengyel nemzet – személyi autonómiával rendelkeznek.” Viefhaus: i. m. 38. o.

Kelet-Európa polgári elkötelezettségű cionista csoportjai mellett a 20. század elején megjelentek a szocialista színezetű kelet-európai zsidó lobbyk is. További, különböző beállítottságú zsidó érdekközösségek születésének lehetünk tanúi az 1900-as évek elején, amelyek egymás elméleteit támogatva vagy éppen vitatva igyekeztek a zsidó kisebbség jogait is elfogadtatni.

A különböző zsidó csoportok (és pártok) háború előtti és alatti tevékenységének alakulását nem részletezem tovább. A béketárgyalások szempontjából – egyetértve az általam forrásként figyelembe vett értékelésekkel – egyértelmű, hogy a számításba vehető zsidó lobbyk kisebbségvédelmi programjai, optimális megoldásként a személyi alapú autonómiát tekintve, 1919 elejére már készen álltak. Világos tehát, hogy a párizsi béketárgyalások kisebbségvédelmi tárgyú vitáiban a kelet-európai zsidóság kiemelt szerepet játszott, és az amerikai zsidóság jelenlevő szószólóin keresztül annak támogatását élvezte. A két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer kialakulása során e két egymást erősítő törekvés egyaránt éreztette hatását.

2.3. AMERIKAI DIPLOMÁCIAI LÉPÉSEK A ROMÁNIAI ZSIDÓSÁG ÉRDEKÉBEN (1902, 1913)

Az amerikai és kelet-európai zsidóság képviselőinek tevékeny részvétele az 1919-es kisebbségvédelmi szerződések megszületésében, valamint hatásuk az amerikai békedelegációra igazán csak akkor válik világossá, ha megvizsgáljuk a zsidóság és az amerikai politika érdekeinek sajátos egybeesését. E közös érdek pedig nem volt más, mint Kelet-Európa kisebbségeinek – ezen belül elsősorban a zsidóságnak – nemzetközi szerződéses védelme. Az előtörténet a 19. század végén kezdődik, az Amerikai Egyesült Államokba irányuló, Kelet-Európából érkező második nagy bevándorlási hullámmal, amely több e dolgot kereteibe nem férő oknál fogva nehezen kezelhető és nehezen megoldható belpolitikai és szociális problémát okozott a korabeli amerikai kornak.

Annak ellenére, hogy a 20. század elején az Amerikai Egyesült Államok még nem tartozott az európai status quót garantáló nagyhatalmak közé, és nem volt aláírója a berlini kongresszus (1878) dokumentumainak sem, s ezért közvetlenül nem befolyásolhatta a Balkánon történt

eseményeket, amikor érdekei úgy diktálták, belépett az európai politika színterére. A kelet-európai kisebbségi – ezen belül is a zsidó kisebbségi – kérdés következményei közvetlenül is sértették az amerikai érdekeket; ezzel magyarázhatók a romániai zsidók érdekében kifejtett amerikai lépések az első világháború előtt. Érzésem szerint, már ebben az időszakban is tetten érhetjük azt a napjainkban is megvalósuló elkötelezettséget, amely abban nyilvánul meg, hogy a mindenkori amerikai kormányzat a saját alkotmányában gyökerező politikai és szabadságjogokat világszerte érvényesíttetni kívánja. A mögöttes szándék nem utolsósorban az volt, hogy a bevándorlásnak ilyen módon is korlátot szabjanak. A békekongresszióról szóló szakirodalom nem hagy kétséget afelől, hogy Woodrow Wilson párizsi magatartását döntően befolyásolta a kelet-európai zsidó kérdés, és a jobbra eredménytelen 1902-es és 1913-as diplomáciai lépések Románia irányában. Ezen kívül az is bizonyítható, hogy ugyanazok a zsidó lobbyk voltak a Párizsban beterjesztett kisebbségvédelmi tervek kezdeményezői, amelyek a korábbi lépések hátterében is álltak.⁴⁴

Korábban már volt szó az 1878-as berlini kongresszusról, amelynek 5., 27., 35., 44. és 62. cikke Bulgária, Szerbia, Montenegró, Törökország és Románia számára kötelezettséggé tette a polgári és politikai egyenjogúság garantálását minden állampolgár számára, tekintet nélkül azok vallására vagy hitére. Az 1866-os román egység idején létrehozott román alkotmány 7. cikke az állampolgárság megszerzésének lehetőségét a keresztény hitűekre korlátozta, sőt Brătianu kormányfő egyik rendelete eltiltotta a zsidókat mezőgazdasági javak szerzésétől, kocsmárosi vagy szállodatulajdonosi tevékenység végzésétől.⁴⁵ Így a berlini szerződés aláírása után a nagyhatalmak felszólították a román kormányt, hogy alkotmánya 7. cikkét helyettesítse a berlini kongresszus szerződésének 44. cikkével. Románia ennek a felszólításnak nem tett eleget, de 1879-ben úgy módosította alkotmányát, hogy nem

⁴⁴ Ezt az álláspontot képviseli Viehhaus: i. m. 50. o.; M. O. Hudson: *The Protection of Minorities*, in House-Seymour: *What really happened at Paris. The Story of the Peace Conference 1918–1919*. New York, 1921, 219. o. és köv. alapján.

⁴⁵ A romániai zsidóság századfordulón mutatkozó gondjainak és az értük tett nemzetközi diplomáciai lépéseknek Flachbarth Ernő is jelentőséget tulajdonít. Flachbarth: i. m. 18–20. o.

zárta ki kifejezetten a zsidókat az állampolgárság megszerzéséből. Ez az „engedmény” azonban korántsem hozott lényeges változást a román politikában. A következő számoknál mi sem bizonyítja ezt jobban: 1899-ben a zsidók lélekszáma Romániában közel 270 ezer fő volt, közülük 256 500 fő volt hontalan, 4272 fő kapta meg – az említett nagyhatalmi intervenció hatására – a román állampolgárságot, a többiek külföldi állampolgárok voltak.⁴⁶

Tekintettel a Romániából nagy számban Amerikába vándorló zsidókra, és arra tényre, hogy a román kormány elzárkózott attól, hogy az USA-val honosítási szerződést kössön, 1902-ben John Hay, külügyekben illetékes akkori amerikai államtitkár egy jegyzéket küldött szét a berlini szerződés tagállamaiba akkreditált amerikai követeknek. A jegyzék kemény hangon bírálta a román kormány magatartását, és felszólította az európai nagyhatalmak kormányait, hogy tegyenek lépéseket a berlini szerződés betartására. A jegyzék szövegéből magából két indítók csendül ki: a humanizmus és a közvetlen politikai érdek:

„[Az amerikai kormány] kénytelen tiltakozni az ellen a bánásmód ellen, amellyel a Romániában élő zsidóságot kezelik, nem csupán azért, mert a keletkező jogsértés elleni tiltakozáshoz megkérdőjelezhetetlen alappal rendelkezik, hanem az emberség nevében is.”⁴⁷

A közvetlen politikai érdek is kendőzetlenül kiolvasható a szövegből, miszerint a zsidó bevándorlókat általában szívesen látják:

„[...] amikor testben és lélekben felkészülve érkeznek, hogy bekapcsolódjanak a megélhetésért folytatott küzdelembe, és az a magas cél

⁴⁶ Raffay Ernő: *A vajdaságtól a birodalomig* (Szeged, 1989) című munkájában a Románia nemzetiségi politikája 1920-ig c. fejezetben (89–97. o.) hasznos információkkal szolgál a romániai zsidóságról is. Az adatok Raffay Ernő munkájából származnak.

⁴⁷ „It (az amerikai kormány – Sz. S. E.) is constrained to protest against the treatment to which the Jews of Roumania are subjected, not alone because it has unimpeachable ground to remonstrate against the resultant injury to itself, but in the name of humanity.” A jegyzék eredeti szövege megtalálható: L. Wolf: *Notes on the Diplomatic History of the Jewish Question*. London, 1919. Viefhaus: i. m. 51. o.

mozgatja őket, hogy szívükkel és értelmükkel a legjobb szolgálatot tegyék a szabad akaratukból választott országnak”.⁴⁸

Ha azonban – mint a romániai zsidóság esetében – a pozitív előfeltételek nem adóttak, kérdéssé válik Amerikába vándorlásuk célszerűsége és hasznossága. Egyes szerzők, például C. A. Macartney, a gondolatmenetet sarkítva, a humanitásra való hivatkozást a jegyzék „szépségflastromának” tekinti csupán, leplezendő – szerinte – a kizárólagos, reálpolitikai célt: a nincstelen, szellemi értéket nem hordozó romániai zsidóság tömeges bevándorlásának megakadályozását.⁴⁹

1913-ban, a második Balkán-háborút lezáró bukaresti békekonferencián újabb amerikai kisebbségvédelmi célú diplomáciai lépésre került sor. Az Egyesült Államok a békeszerződésekbe olyan klauzula felvételét javasolta, amely az érintett területek minden lakosa – és nem csak a zsidók – számára a polgári jogok és vallásszabadság korlátlan és teljes élvezetét biztosítaná. E második amerikai próbálkozást már Wilson neve fémjelzi, aki a romániai zsidóság kérdését Kelet-Közép-Európa és a balkáni államok kisebbségvédelmébe ágyazva óhajtotta volna megoldani. Másodszor is kudarcot vallott azonban az amerikai diplomácia: a román és a görög kormányok vezetői, arra hivatkozva, hogy egy már általánosan elfogadott alapelvet – tudniillik a jogegyenlőséget – fölösleges speciális kisebbségi (nemzetközi szerződéses!) klauzulában rögzíteni, elérték, hogy a bukaresti békeszerződés tagállamai elutasították a javaslatot.

1919-re, a párizsi béketárgyalásokra, az amerikai diplomácia 1902-es és 1913-as tapasztalatai alapján már határozott állásponttal ment: Európa keleti felében szükség van olyan átfogó és hatékony garanciarendszerre, amely a kisebbségek létét és védelmét biztosítani képes.

⁴⁸ „...when coming equipped in mind and body for entrance upon the struggle for bread and inspired with the high purpose to give the best service of heart and brain to the land they adopt of their own free will” u. a., mint fent.

⁴⁹ C. A. Macartney: *National States and National Minorities* (Oxford, 1934) című művének 169. oldalán írja: „The United States made in 1902 a (...) protest, nominally on grounds of humanity, but in reality (...) actuated mainly by the unwillingness of the American immigration authorities to continue receiving the hordes of neglected and destitute Hebrews who took refuge annually in the land of Unlimited Possibilities.”

2.4. A NEMZETEK SZÖVETSÉGÉNEK LÉTREJÖTTE

2.4.1. Az 1914 és 1945 közötti időszak általános történelmi adottságai

Az első világháború – amely európai viszályként indult – és amely 1917-ben az USA belépésével világméretűvé duzzadt, Európa világalmanak elvesztését hozta magával. A rengeteg halott és az új haditechnika a rombolásnak a korábbiakhoz képest új dimenzióját nyitotta meg.

Európa politikai térképe gyökeresen megváltozott. Négy monarchia eltűnt: Oroszország 1917-ben, Németország 1918-ban, Ausztria–Magyarország 1918-ban és a Török Birodalom 1922-ben. A Habsburg Monarchia szétesése és az Oroszországban bekövetkezett társadalmi-politikai változások következtében Közép- és Kelet-Európában egy sor új állam keletkezett Finnországtól a Baltikumon át egészen Lengyelorszáig és Csehszlovákiáig. Magyarország – lényegesen lecsökkent területtel – elvált Ausztriától, és elnyerte teljes szuverenitását. Ausztria kisállamként szintén független köztársasággá vált. Szerbia pedig, a Montenegróval történt egyesülést, valamint az egykori osztrák és magyar területekkel (Szlovénia, Horvátország és Bosznia-Hercegovina) való bővülését követően, jugoszláv királyság lett. Ezt a nagymérvű változást az egymással is összehangolt békeszerződések szentesítették, amelyeket a győztes hatalmak a párizsi békekonferencia után a legyőzöttekkel kötöttek.⁵⁰

Európa világhatalmi pozíciójának végét az 1922-ben Washingtonban megkötött flottaegyezmény is bizonyítja: ezzel az USA és Nagy-Britannia hadiflottájának nagyságrendje egyensúlyba került, Franciaország és Olaszország hadiflottája együttvéve is csupán a fele lehetett Japán hadiflottájának.⁵¹

Az említett időszak következő, igen fontos folyamata, a gyarmati rendszer kezdődő szétesése: az egykori német gyarmatokat már nem a győztes hatalmak anektálták – a régi szokás szerint –, hanem a Neme-

⁵⁰ 1919: versailles-i béke (Németország); St. Germain-i béke (Ausztria); neuillyi béke (Bulgária); 1920: trianoni béke (Magyarország); sèvres-i, ill. lausanne-i béke (az elsőt Törökország nem ratifikálta, ezért került sor 1923-ban a másodikra). A szerződések szövegét közli Halmosy: i. m. Jelentőségükről, illetve szerepükről a kisebbségvédelmi jog alakulásában később természetesen még lesz szó.

⁵¹ Lásd Ziegler: i. m. 241–242. o.

tek Szövetségének felügyelete alatt álló mandátumos területekké váltak. A későbbi fejlődés szempontjából jelentősnek értékelhető a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának az a rendelkezése, amellyel lehetővé tette az önálló közigazgatással rendelkező gyarmatok tagságát a nemzetközi szervezetben. Ausztrália, India, Kanada, Új-Zéland és Dél-Afrika így válhatott a Nemzetek Szövetsége alapító tagjává.⁵²

A két világháború közti időszak sajnálatos jelensége volt a totalitárius államformák kialakulása Európában, de Japánban is. Az 1917-es rövid életű szociáldemokrata-baloldali, polgári orosz köztársaság helyét még ugyanabban az évben a bolsevik forradalom következtében létrejött marxista-leninista diktatúra vette át. Olaszország – pedig az I. világháborút a győztesek oldalán érte meg – már 1922-ben a duce, vagyis Benito Mussolini fasiszta mozgalmának hatása alatt, a monarchikus államforma megtartása mellett, de korporatív alapon szerveződött totalitárius állammá vált. 1933-ban Németországban Adolf Hitler vezetésével a nemzetiszocialisták kerültek hatalomra. Az osztrák születésű német diktátor által követett faji politika nemcsak az európai jogi kultúra összeomlását okozta Németországban, hanem egyenesen az vezetett a második világháborúhoz is. Spanyolországban pedig – hiába támogatták a köztársaságot polgári, szocialista, kommunista és még anarchista erők, sőt a szovjetek is – az 1936–1939 közötti véres polgárháborúból Franco tábornok Olaszország és Németország által támogatott fasiszta uralma került ki győztesen. A japán császárságban – a monarchia fennállása ellenére – 1932-től kezdődően katonai diktatúra kiépítése zajlott. Az 1936-ban Berlinben megkötött japán–német antikomintern paktum már a háborús szövetség előkészületének tekinthető. Japán 1937-es Kína elleni támadása beletorkollott a második világháborúba.

A második világháború – az első világháborúban győztes államok hibás politikálása következtében is – már 1933 óta készülöben volt. Ebben az évben lépett ki a nemzetiszocialista Németország a Nemzetek Szövetségéből, sőt 1936-ban, még a versailles-i békeszerződés megszegésének árán is, csapatokat telepített a demilitarizált Rajna-vidékre. A nagy-

⁵² Így sokszor, a szervezet feladatkörébe eső olyan ügyben, amely tipikusan európai kérdés volt, olyan államok képviselői döntöttek, akiknek egyszerűen nem volt érzékük, és sokszor tudomásuk sem, a sajátos európai körülményekről, összefüggésekről. A kisebbségvédelmi rendszer működésére ez a tény gyakran hátrányosan hatott.

hatalmak szóltanul túrték Ausztriának a Német Birodalomhoz történt hozzácsatolását 1938-ban, valamint a Csehszlovákiához tartozó szudétanémet területeknek az 1938-as müncheni szerződés alapján való elcsatolását. Csak amikor Hitler 1939-ben megszállta Csehszlovákiát, német protektorátusnak tekintve azt, akkor döbönt rá az egész világ, mit is takar valójában a „megalomániás diktátor békedemagógiája”.⁵³ A Sztálinnal kötött erkölcstelen paktum pedig Hitler a hátszágát biztosította Lengyelország megtámadásakor (1939), amellyel kirobbantotta a második világháborút. Ennek Európában 1945-ben lett vége a német haderő feltétel nélküli kapitulációjával és egész Németország teljes katonai megszállásával.

A fent vázolt történelmi környezet volt az, amelynek veszélyeit, kihívásait, biztonságának megőrzését, valamint az ezekkel összefüggő ki-sebbségi kérdést is az újonnan létrehozott nemzetközi szervezetnek, a Nemzetek Szövetségének kellett volna kordában tartani, működőképes, hatékony rendszerbe foglalva a nemzetközi közösséget.

2.4.2. A Nemzetek Szövetségének helye a nemzetközi közösségben

A győztes nagyhatalmak az első világháború végén tehát két fő feladatot láttak maguk előtt: megakadályozni Németország túlsúlyának újbóli kialakulását és gátat vetni az orosz proletárforradalom továbbterjedésének, azaz elszigetelni Szovjet-Oroszországot. Éppen ezért Európa térképét úgy kívánták megrajzolni, hogy azon az új határok a lehetőségekhez képest stratégiai határok legyenek, és így olyan esetekben, amikor stratégiai vagy közlekedési szempontok merültek fel, nem sokat törődtek a lakosság etnikai megoszlásával. Arra az önmagától kínálkozó, egyszerű igazságra akkor nem gondoltak, hogy a haditechnika rohamos fejlődésével a folyók vagy hegységek mentén húzódó határok elvesztik katonai jelentőségüket, ezzel szemben a nemzeti sérelmek által aláátmasztott területi követelések háborús konfliktus forrásai lehetnek.

Az egymást többszörösen is keresztező nagyhatalmi érdekek miatt a párizsi békekonferencián résztvevő politikusok 1919–20-ban nem tudtak különbséget tenni a leválásra érett és az igazágtalanul elszakításra

⁵³ Az idézőjeles szóhasználat Zieglertől származik (i. m. 243. o.).

ítelt területek között. Azt azonban a legtöbben érezték és tudták, hogy szükség van egy elvileg pártatlan, az államok nagy részét magába tömörítő, állandó jellegű nemzetközi szervezetre. Az antanthatalmak e célját először Wilson elnök fogalmazta meg 1918. január 8-án az amerikai kongresszushoz intézett üzenetének 14. Pontjában:

„Különleges szerződésekkel meg kell alakítani a nemzetek általános szövetségét avégből, hogy a nagy és a kis államok politikai függetlensége és területi sérthetatlensége kölcsönös garanciákkal egyaránt biztosíttassék.”⁵⁴

A Nemzetek Szövetsége megalakulásával egy olyan eszme vált valóra, amely hosszú idők óta foglalkoztatott filozófusokat, politikusokat és nemzetközi jogászokat egyaránt. A Nemzetek Szövetsége a nemzetek közötti együttműködés előmozdítására, a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére törekedett.⁵⁵ Az államok első univerzális igényű nemzetközi szervezetének saját szervezeti felépítése volt. Az események tanúsága szerint azonban soha nem tudott a nemzetek valódi univerzális közösségévé válni. Politikai szempontból az sem volt túl szerencsés, hogy a Nemzetek Szövetsége alapító okiratát, az ún. Egyezségokmányt beépítették a békeszerződésekbe.⁵⁶ Hatékonyágát nagymértékben és természetesen hátrányosan befolyásolta az a tény, hogy az Egyesült Államok, amely pedig a szervezet létrejöttében kezdeményező szerepet játszott, nem ratifikálta a versailles-i békeszerződést, és később sem vált a szervezet tagjává.⁵⁷ A gyakorlatilag mindvégig Nagy-Britannia és Franciaország befolyása alatt működő nemzetközi szervezet így nem volt képes jól funkcionáló végrehajtó rendszert létrehozni, és hatékonyan biztosítani a békét.

Bár a Nemzetek Szövetsége az alapítók szándéka szerint⁵⁸ a teljes nemzetközi közösség szolgálatára alakult, sok állam mégsem vált a tag-

⁵⁴ Lásd Halmosy Dénes: *Nemzetközi Szerződések, 1918–1945*. Budapest, 1983, 24. o.

⁵⁵ Lásd a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának preambulumát, in Halmosy: i. m. 40. o.

⁵⁶ Mindegyik békeszerződés I. fejezetként az Egyezségokmányt tartalmazta.

⁵⁷ Miután az amerikai szenátus nem ratifikálta a versailles-i szerződést, ezért 1921-ben Berlinben került sor egy német–amerikai békeszerződés megkötésére. Lásd Ziegler: i. m. 246. o.

⁵⁸ Lásd az 54. lábjegyzetet.

jává. Alapító tagok voltak többek között: Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és több európai állam, köztük Lengyelország és Csehszlovákia, ezen kívül Kína, Japán és Sziám, valamint Brazília, Argentína, Chile és még néhány közép-és dél-amerikai állam. Az 1920 és 1937 közötti években további 21 állam nyert felvételt a szervezetbe, de a tagállamok fluktuációja feltűnően nagy volt. A Német Birodalom 1926-ban felvételt nyert, de 1933-ban ki is lépett.⁵⁹ Japán szintén 1933-ban hagyta el a szervezetet. A Nemzetek Szövetségének történetében egyetleneszer került sor egy tagállam kizárására: a szovjet államot 1939-ben, a Hitler–Sztálin-paktum megkötése, illetve Finnország lerohanása miatt zárták ki. 1936-ban, amikor a fasiszta Olaszország Etiópiát – amely egyébként a Nemzetek Szövetségének tagja volt – lerohanta és annektálta, a szervezet még nem volt képes elszánni magát a békét súlyosan megsértő állam elleni komoly szankciók érvényesítésére. Olaszország pedig – felbuzdulva a jogsértése miatti szankció elmaradásán – 1937-ben, miután csatlakozott a német–japán szövetséghez, szintén kilépett a szervezet tagjainak sorából.

A nemzetközi közösség tagjának számított ebben az időszakban még a szuverénnek tekintette római pápa is, aki az 1929-ben az olasz állammal megkötött lateráni szerződések után kiépült önálló nemzetközi jogalany Vatikán Állam feje lett.⁶⁰ Szintén önálló nemzetközi jogalanynak számított a máltai lovagrend.⁶¹ Csehszlovákia lerohanását követően 1939-ben a náci Németország által proklamált cseh–morva protektorátus a csehek elnyomásának eszköze volt, önálló nemzetközi jogalanyisága több mint kétségesnek számít. Szlovákia pedig Hitler „kegyelméből” saját állammal rendelkezhetett. Hasonlóképpen kérdéses volt a „Független Horvát Állam”⁶² önálló államisága, amely a második világháború folyamán, a jugoszláv állam szétverése után a fasiszta Olaszország és a náci Németország segítségével jött létre. Sajátos, cselekvőképességében korlátozott alanya volt a nemzetközi jog-

⁵⁹ A kilépés körülményeiről, következményeiről később, a kisebbségvédelmi rendszer felbomlásának bemutatásakor még lesz szó.

⁶⁰ A lateráni szerződések révén az 1871 óta feszült légkör megszűnt az olasz állam és a Szentszék feje között. Lásd Zeigler: i. m. 246. o.

⁶¹ A Málta feletti hatalom 1798-ban történt elvesztése óta a lovagrend székhelye Rómában volt.

⁶² Lásd Zeigler: i. m. 247. o.

nak a két világháború közti időszakban a versailles-i békeszerződés 100–107. cikke⁶³ alapján önállósodott – de a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álló – Danzig szabad város is.

2.5. EGY NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM SZÜKSÉGESSÉGÉNEK ÉS LEHETŐSÉGÉNEK ELMÉLETI KÉRDÉSEI A 19. SZÁZAD ELEJÉN

„A nemzet, mint Európa jellegzetes egysége, csaknem másfél évezredes fejlődés eredménye. Közkeletű felületen nézet, hogy Európában az államhatárok és velük együtt a nemzeti keretek másfél évezrede a szüntelen változás állapotában vannak. [...] Ez a szemlélet nem veszi észre, hogy a változó államhatárok és áttekinthetetlen hűbéri viszonylatok zűrzavara mögött Európa nemzeti keretei [...] meglepő állandóságot és hallatlan szívósságot mutattak” – írta 1946-ban Bibó István *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* című munkájában.⁶⁴

Ugyanott és ugyanakkor viszont azt is elismeri, hogy a nemzeti keretek állandóságának voltak kritikus időszakai, például a 19–20. században. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az első világháború végére felerősödött kelet-európai nemzeti önállósodási törekvések, amelyek új államok alakulásához vezettek. Az 1919-re kialakult politikai és területi változások⁶⁵ a győztes hatalmakat tulajdonképpen kész tények elé állították: az új Európa – különösképpen az új Kelet-Európa – körvonalai már a békekonferencia megkezdése előtt kirajzolódtak. A békekonferencia legnagyobb feladata abban állt, hogy a területi változásokból származó, veszélyesen sokrétű kérdéskomplexumot a lehető legjobban megválaszolja. A kisebbségi kérdés ehhez a körhöz tartozott, miután az új határok sem

⁶³ Lásd Halmosy: i. m. 66–67. o.

⁶⁴ Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*, in *Válogatott tanulmányok, 1945–1949*. II. kötet, Budapest, 1986, 187–188. o.

⁶⁵ Nem tekintem feladatomnak az első világháború végére kialakult politikai és területi változások aprólékos bemutatását. Ezek csupán végeredmény minőségükben, a kisebbségi kérdés alakulása szempontjából kerülnek említésre az előző alpontokban. Az 1918–20 közötti időszak egymásnak feszülő érdekeit, az akkori diplomáciai lépéseket nagyon alaposan és részletesen mutatja be Ormos Mária: *Padovától Trianonig, 1918–1920* című műve (Budapest, 1983).

teremthettek nemzeti szempontból homogén államokat: a probléma tehát nem szűnt meg.

A párizsi békekonferencia résztvevőinek elsősorban azt kellett eldönteniük, hogy a nemzeti kisebbségek ügyét nemzetközi szerződések tárgyává tegyék-e, avagy az államok belső ügyének tekintsék, amely nem tűri a „beavatkozást” más állam- vagy nemzetközi szervezet részéről. Kérdéses volt az is, hogy az első világháború előtti jó és rossz tapasztalatokat, papíron maradt megoldási javaslatokat figyelembe vegyék-e, vagy sem. Még a háború során alakult meg – semleges európai országok neves tudós személyiségeiből: Ch. R. Buxton, Rudolf Laun, Franz Oppenheimer, Halvdan Koht, az „Organisation Centrale pour une Paix Durable” nevű pártatlan szervezet.⁶⁶ 1915-ben megjelentetett „Programme – Minimum” című munkájukban leírják azokat az alapelveket, amelyek a háborús Európát egy tartósabb békéhez vezethetik. 1917-ben jelentetik meg a nemzeti kisebbségek jogairól szóló általános szerződéstervezetüket („Avant-projet d'une traité général relatif aux droits des minorités nationales”). Halvdan Koht (később, 1935–1941 között Norvégia külügyminisztere) a tervezethez írt zárótanulmányában – abból kiindulva, hogy homogén, tökéletes nemzetállam megvalósítása lehetetlenség, és így nemzetközi szerződések fogják garantálni a kisebbségek védelmét – két intézmény létrehozását javasolta: nemzetközi felügyelő bizottságok („Commissions internationales de Surveillance”) és egy ezek fölé rendelt bíróság („Tribunal des Nationalités”) formájában.⁶⁷

A soknemzetiségű – immár széthullott – államok elméleti és gyakorlati tapasztalatainak átvételével szemben állók az egységes nemzetállam eszméjét tartották haladóbbnak. A párizsi békekonferencia tapasztalatai azt mutatják, hogy a kisebbségeknek biztosítandó autonómia vagy legalább egy pozitív belső kisebbségvédelmi jog elfogadtatása az új vagy területileg megnövekedett államokkal egyszerűen lehetetlennek bizonyult. A nemzetiségi megoszlás húsba vágó ténye eltörpült az egységes és oszthatatlan nemzetállam eszméje okozta hisztéria mellett. Többek között ebben keresendő a békekonferencia ama döntésé-

⁶⁶ 1915. április 7-én alakult Hágában, elnöke Halvdan Koht oslói professzor, a Nobel Intézet tagja volt.

⁶⁷ *Avant-Projet d'un Traité général relatif aux Droits des Minorités nationales. Rapport présenté par H. Koht.* La Haye, 1917, 6. és köv. o. E szervezet munkáját elemzi Flachbarth: i. m. 3–31. o., illetve Viefhaus: i. m. 4–45. o.

nek oka, amellyel a kisebbségi kérdést nemzetközi szerződések tárgyává tette. A másik ok pedig abban rejlik, hogy a határok változása folytán kisebbségbe szorult nemzetiségeknek a nagyhatalmak – vigaszdíjként az önrendelkezési jog egyoldalú értelmezése és alkalmazása miatt – a kisebbségi státusban rejlő jogok nemzetközi garanciáját óhajtották megadni. Az új és területileg megnövekedett kelet-közép-európai államok belső stabilitása nem volt öncél: ezen állt vagy bukott az új európai rendszer békéje és biztonsága. Az első világháborúban győztes államok hajlandóságát a kisebbségek védelmére e harmadik ok is motiválta.

A kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések megalkotásuk pillanatában általában véve két elméleti problémát vetettek fel: a szuverenitás és az alaptörvényi rangra való emelés kérdését.

A 20. század hozta magával azt a hatalmi konstrukciót, amelynek eredményeképpen – például az 1878-as berlini kongresszus szerződésében, szemben a korábbi századok vallási toleranciát előíró megállapodásaival – az európai közösségbe lépni óhajtó államok kénytelenek voltak a nagyhatalmak nyomására szuverenitásukat korlátozó, kisebbségvédelmet is tartalmazó szerződéseket kötni. És mivel államként való elismerésük feltétele szuverenitásuk korlátozása volt: a szerződésben nem egyenrangú félként vettek részt. Az 1919-es párizsi békekonferencia döntése tehát, amellyel az érintett államokat kisebbségvédelmi tárgyú szerződések megkötésére kényszerítette, nem volt előzmények nélküli. Clemenceau-nak, a békekonferencia elnökének levele, amelyet 1919. június 24-én Paderewskihez, a lengyel delegáció elnökéhez intézett, világosan körvonalazta azokat a történelmi, politikai és gazdasági okokat, amelyek a nagyhatalmakat a kisebbségi szerződések létrehozására készítették. A levél kifejtette: új állam alakulásakor vagy egy már fennálló állam területének megnövekedésekor az európai közjog szerint régóta szokás, hogy a nagyhatalmak a helyzet formális elismerése fejében az elismert kormánytól meghatározott kormányzati elvek szavatolását kívánják meg, méghozzá nemzetközi szerződés formájában.⁶⁸

⁶⁸ „Mindenekelőtt szeretném megjegyezni, hogy ez a szerződés nem tekinthető újdonságnak. Ez az európai közjogban régóta létező eljárás arra az esetre, amikor egy állam létrejön vagy egy már meglévő állam területe jelentősen megnő, melynek a nagyhatalmak általi közös és formális elismerését egy nemzetközi szerződésben rögzítik biztosítékként arra, hogy az adott állam elkötelezi magát a kormányzás bizonyos elveinek betartására. Az elv (amelynek számos korábbi

A nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek alaptörvényi rangra való emelése pedig olyan jogtechnikai módszer volt, amely újabb biztonsági szelepként minősített eljáráshoz kötötte a kisebbségvédelmi tárgyú kötelezettségek módosításának lehetőségét.

3. A párizsi békekonferencia és a kisebbségvédelmi garanciák kidolgozása

3.1. AZ UNIVERZÁLIS KISEBBSÉGVÉDELEM ESZMÉJÉNEK KUDARCA AZ EGYEZSÉGOKMÁNY SZÖVEGÉNEK KIDOLGOZÁSA SORÁN

A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya, ha végleges szövegét szemügyre vesszük, semmiféle rendelkezést nem tartalmaz a kisebbségi jogokra vonatkozóan. E jogok elismerésének nyomai megtalálhatók ugyan néhány egyezségokmány-tervezetben (a Német Nemzetközi Jogi Társaság, a svájci és a német kormány tervezete),⁶⁹ sőt Wilson amerikai elnök 17, majd 21 pontos programjában is szerepelnek. Az első Wilson-tervezet (14 pont) nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a kisebbségi jogokra vonatkozóan, a második tervezethez (17 pont) csatolt Supplementary Agreements VI. szakasza szerint egy új állam nem ismerhető el csak akkor, ha a más fajhoz és nemzetiséghez tartozó és kisebbséget képező polgárai számára jogilag és ténylegesen a többséghez tartozókéval azonos elbánást biztosít.⁷⁰ Az 1919 januárjában a párizsi békekonferencia elé terjesztett harmadik Wilson-féle egyezségokmány-tervezet (21 pont) mindehhez azt a rendelkezést is hozzáfűzte, hogy a Nemzetek

gyakorlati eset szolgált előzményül) legmeghatározóbb alkalmazására az európai nagyhatalmak legutolsó nagygyűlésén, a berlini kongresszuson került sor, ahol elismerték Szerbia, Montenegró és Románia szuverenitását, [...] bár e szerződés formáját tekintve eltér a hasonló jellegű kérdéseket taglaló korábbi szerződésektől. A formai változások szükségszerűen a Nemzetek Szövetsége által bevezetett nemzetközi kapcsolatok új rendszeréből fakadnak, és annak részét képezik [...] Az új rendszer garantálása a Nemzetek Szövetségére hárul.” Clemenceau levele Paderewskihez. Eredeti szövegét közli Kraus: i. m. 43. és köv. o.

⁶⁹ „Entwurf einer Verfassung des Völkerbundes...” 1918. szeptember 21., közli Kraus: i. m. 35–39. o.

⁷⁰ Angol szövegét közli Kraus: i. m. 40. o.

Szövetségébe újonnan belépő államoktól, mégpedig mindegyik államtól általában és egységesen megkövetelhető, hogy kötelezzék magukat a kisebbségi jogok védelmére. Ez utóbbi tervvezetnek további újdonsága (VII. szakasz) az az elképzelés, hogy a szervezet tagjai nem alkothatnak szabad vallásgyakorlást megtiltó törvényt, nem tehetnek jogi vagy tényleges különbséget az egyes felekezetek között, feltéve természetesen, hogy a szóban forgó vallás tanai és szertartásai a közrenddel és a közerkölcsökkel nem ellenkeznek.⁷¹

A kisebbségi jogok védelmének ilyen tág, minden új belépő államra vonatkozó elismerése azonban nem talált kellő visszhangra. Maga David Hunter Miller, Wilson elnök jogi tanácsadója sem értett vele egyet, sokkal inkább azt a megoldást képviselte, amely szerint csak az új és területükben megnövekedett államokat kell majd speciális rendelkezések útján kötelezni. Wilson egyetlen javaslata sem maradt benne az egyezségokmány-tervezetben. A párizsi békekonferencia munkabizottsága egy 1919. február 3-án benyújtott Hurst–Miller-tervezet alapján dolgozott, amely nem vett át a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó egyetlen rendelkezést sem.⁷² E szabályok tehát kimaradtak a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának végleges szövegéből – és ezzel a kisebbségi jogok védelmének általános elismerése lekerült a napirendről.

3.2. A KISEBBSÉGVÉDELMI KÉRDÉS NEMZETKÖZI JOGI SZABÁLYOZÁSÁRA GYAKOROLT AMERIKAI BEFOLYÁS

Mivel magyarázható, hogy a kisebbségi kérdés az 1919 első hónapjaiban kialakult kedvezőtlen megítélés ellenére sem került le a békekonferencia napirendjéről? A válasz három egymással szorosan összefüggő indítékra vezethető vissza, amelyek végső soron életben tartották a kisebbségi kérdés nemzetközi jogi rendezésének szükségességét, és ugyan

⁷¹ Lásd Kraus: i. m. 4–41. o.

⁷² A Hurst–Miller-féle tervezet eredeti szövegének 19. cikke tartalmazta ugyan Wilson elnök VII. kiegészítő szakaszának lényegét – nevezetesen a vallásgyakorlás szabadságát megakadályozó törvények megalkotásának tilalmát –, de ezt ausztrál nyomásra és ausztrál érdekek miatt az angol delegáció leszavazta. Erről tesz említést Ch. Gütermann: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes* című munkájában (Berlin, 1979, 18. o.).

hosszas, nehéz diplomáciai csatározások után, erőteljes kompromisszumok árán, de végül is elvezettek a kisebbségi kérdés két világháború közt hatályos materiális jogának megalkotásához. Mindhárom ok az amerikai béke delegáció felfogásával, annak kialakulásával és erőteljes képviselésével függ össze:

– Az amerikai béke delegáció szerint az új és területileg megnövekedett államokat speciális nemzetközi kötelezettségekkel kell kisebbségeik védelmére bírni. Az amerikai béke delegáció álláspontja nagymértékben Archibald Cary Coolidge professzor 1919. március 31-én kelt memorandumán alapult, amelyet a professzor hivatalos minőségben, mint az „American Commission to Negotiate Peace” vezetője írt. Ez a bizottság 1919 januárjától ugyanazon év májusáig azzal a megbízással dolgozott, hogy tárgyilagos és megbízható képet alakítson ki az utódállamokról az amerikai béke delegáció számára. Coolidge Kelet-Európa kisebbségeinek megfelelő mértékű védelmet és garantált egyenjogúságot kívánt adni, elsősorban az individuális emberi jogok alapján, annak is a hagyományos amerikai felfogásából kiindulva:

„Amire szükség van, az a Szövetséges Hatalmak részéről tett kötelező érvényű deklaráció, ami csökkenthetné az aggodalmakat, és egyfajta biztosítékként szolgálhatna a jövőre nézve. Nem szükséges, hogy kitérjen olyan részletekre, amelyeket majd a Népszövetség egy későbbi időpontban tisztázhat. Ami a jelen pillanatban megvalósítható, és amire égetően szükség van, az egy nyilatkozat, amely az emberi jogok általános alapelveit tartalmazza, amelyeknek mindenképpen érvényesülniük kell, biztosítva az új nemzeti kisebbségek számára azt az életet, szabadságot és boldogságra való törekvést, amelyhez joguk van, és amelyet ma, úgy tűnik, súlyos veszély fenyeget.”⁷³

A kollektív kisebbségi jogokra és az autonómiára mint az önrendelkezési jog államon belüli megvalósításának lehetséges eszközére azonban Coolidge professzor láthatóan nem sok figyelmet fordított.

Ilyen tudományos háttérrel, az amerikai zsidóság szervezetének képviselőivel együttműködve dolgozta ki D. H. Miller 1919 áprilisának fo-

⁷³ A Coolidge-memorandum részleteiről lásd Viefhaus: i. m. 123. skk. Idézet közli Viefhaus: i. m. 137–138. o.

lyamán azt a szerződéstervezetet, amelyet azután május 1-jén Wilson elnök a párizsi békekonferencia elé terjesztett, és amely a *Commission* számára vitaalapot szolgált. Miller meggyőződése szerint a folytonos kelet-európai revizionizmus ellenszere egy hatékony kisebbségvédelem lehet. A tervezet a kisebbségeknek adandó autonómia mellett történelmi igazságát.

Az autonómiatörekvéseket az amerikai és kelet-európai zsidó szervezeteket tömörítő „Comité des Délégations Juives aupres de la Conférence de la Paix” kezdeményezte és támogatta mindvégig, szemben a nyugat-európai (francia, angol) zsidó lobbyval, amely sokkal inkább az asszimiláció irányába tolódott el.⁷⁴ A Comité des Délégation Juives napi kapcsolatban állt Millerrel, Wilson elnök jogi tanácsadójával: ennek az együttműködésnek négy kisebbségvédelmi szerződés-tervezet lett az eredménye.⁷⁵ Az elméleti alap, amelynek talaján az amerikai és kelet-európai zsidókat képviselő Comité dolgozott, az alábbi elveket tartalmazta: individuális kisebbségvédelmi jogok biztosítása és a belső autonómia mint végső cél megvalósításának lehetősége, melynek során az önrendelkezési jog mint kollektív jog összekapcsolódik az egyénihez az adott kisebbséghez való tartozásról szóló jogával:

„A mellékelt javaslatok célja, hogy az újonnan létrejött vagy megnagyobbodott területű európai államok népei részére a következő jogokat biztosítsa a megfelelő alkotmányos garanciák és a Népszövetség szankciója révén: 1. az egyéni polgári, vallási és politikai szabadságait; 2. jogukat a nemzeti csoportként/kisebbségként való szerveződéshez és fejlődéshez; a státus egyenlőségének elérését az egyéni és a nemzeti kisebbségek számára.”⁷⁶

A *Comité*nek sikerült meggyőznie az amerikai béke delegációt, elsősorban pedig Millert a nemzetközi szerződésben rögzített és garantált kül-

⁷⁴ A zsidó érdekek különbözőségét és a kisebbségi kérdés megoldásához való viszonyukat jelen fejezet 2. pontjában fejtettem ki.

⁷⁵ Tanulságos az 1919. május 10-ére elkészült és benyújtott tervezet szövegének és a kompromisszum eredményeként létrejött végleges szerződés szövegének összehasonlítása.

⁷⁶ A teljes memorandumot Miller naplója alapján mellékletben közli Viefhaus: i. m. 230–231. o.

turális autonómia, a nemzeti kisebbségeknek biztosítandó jogilag rögzített csoportjogok (köztestületekben való részvétel, igazságos részesedés az állami költségvetésből az oktatási és szociális intézmények fenntartására) megadásának szükségessége és hasznossága felől.

Azonban a párizsi békekonferencia 1919. május 1-jén tartott ülésén már a legeleji értelműen elutasította a kisebbségeknek adandó autonómia lehetőségét. A nyugat-európai zsidó lobby és a vele szoros összefüggésben álló angol békedelegáció (Headlam-Morley) ezzel szemben a Nemzetek Szövetsége által nyújtandó garanciát és a kisebbségi panaszjog elfogadását tekintette megoldásnak, nem elsősorban azért, mert ezen intézmények meggyőződésük szerint alkalmasabbak lettek volna a kívánt cél elérésére, hanem sokkal inkább az autonómia intézményében szerintük rejlő veszélyekre, melyeket nem voltak hajlandók vállalni.⁷⁷ Ezzel a hivatalos amerikai delegáció és a hozzá kapcsolódó zsidó szervezetek által megfogalmazott elképzelések elvesztették életüket. A Kelet-Európának szánt „svájci modell” lekerült a napirendről, mielőtt alkalmasságáról, jó vagy rossz következményeiről egyáltalán tárgyalni kezdtek volna.

3.3. A LENGYEL KISEBBSÉGVÉDELMI SZERZŐDÉS SZÖVEGÉNEK MEGSZÜLETÉSE A COMMISSION DES NOUVEAUX ETATS MUNKÁJA NYOMÁN

Tekintettel arra, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya nem tartalmazott kisebbségvédelmi szabályokat, ezzel a kisebbségi kérdés univerzális, általános nemzetközi jogi szabályozásának lehetősége is megszűnt. Annak érdekében azonban, hogy legalább egy partikuláris kisebbségvédelmet létre lehessen hozni, a békekonferencia 1919. május 1-jén egy különbizottságot alakított „Commission des Nouveaux Etats” néven.⁷⁸ Ennek tagjai voltak: Franciaország (Berthelot), az Amerikai Egyesült Államok (Miller, Hudson), Nagy-Britannia (Headlam-Morley), később Olaszország (de Martino és Castoldi) és Japán (Adatci). A *Commission* feladata a kelet-közép-európai kisebbségek védelmére vonatkozó szerződéstervezetek kidolgozása volt. A *Commission* ennek meg-

⁷⁷ Lásd ehhez a dolgozat 3.5. pontját.

⁷⁸ A továbbiakban a „Commission des Nouveaux Etats”-t röviden *Commission*nak fogom nevezni.

felelően 1919. május 3-a és 1919. december 9-e között meglehetősen sokszor ülésezett, és kidolgozta a lengyel, a csehszlovák, a szerb–horvát–szlovén, a román és a görög kisebbségvédelmi szerződéseket, valamint az Ausztriával, Bulgáriával és Magyarországgal kötött békeszerződések kisebbségvédelmi tartalmú rendelkezéseit.

A *Commission* a lengyel kisebbségvédelmi szerződés tervezetének kidolgozásával kezdte meg munkáját, amely szerződés később – I. fejezete révén – a többi hasonló tárgyú szerződés alapjává vált. Ennek bemutatására később, a jelen dolgozat következő részében kerül sor.

A *Commission* – amint arra az előzőekben már utaltam – kezdettől fogva szembe találta magát a nemzetközi garanciavállalás és a panaszjog megfogalmazásának igényével. Főként Headlam-Morley brit delegátus ösztönzésére Berthelot, Franciaország képviselője, a hagyományos francia nemzeti szuverenitás „szentségéhez” híven azt az álláspontot érvényesítette, amely az új államok szuverenitását a lehető legkisebb mértékben korlátozta.⁷⁹ D. H. Miller amerikai képviselő érvei – a tárgyalások alapját akkor már nem képező – autonómiából mint mögöttes szándékból táplálkoztak.⁸⁰

A *Commission* 1919. május 5-ei, második jelentésének vitája során a békekonferencia legfelső tanácsának ülésén a következő kérdés merült fel: vajon a panaszjognak a Nemzetek Szövetsége tagállamaira való korlátozása nem fogja-e arra ösztönözni a kisebbségeket, hogy adott esetben anyanemzetük kormányához forduljanak. Headlam-Morley szerint e lehetőség veszélyeztetni fogja a békét. Aggályait Wilson elnök azzal kísérelte meg eloszlatni, hogy kifejtette: nem értelmezhető barátságtalan cselekedetnek egyetlen állam lépése sem, ha azzal végső soron a Nemzetek Szövetségének figyelmét óhajtja felhívni a békét (esetleg) veszélyeztető cselekményre. Headlam-Morley azonban kitartott álláspontja mellett: a panasz jogát a kisebbségeknek kellene megadni, a lengyelországi németek példáját említve:

⁷⁹ A francia kormány kisebbségvédelmi tárgyú javaslatainak és programjainak részletesebb bemutatása olvasható Viefhaus: i. m. 67–73. o.

⁸⁰ D. H. Miller: *My Diary at the Conference of Paris*. New York, 1922 (22 kötet), 13. kötetében a krónikás pontosságával követi nyomon és írja le a *Commission* munkáját.

„[...] nem lenne helyes, ha a lengyelországi németeknek csupán a német kormányon keresztül lenne joguk kapcsolatba lépni a Nemzetek Szövetségével.”⁸¹

A brit delegáció egy másik tagja, Philip Noel-Baker, kétségbe vonva a Nemzetek Szövetsége által lefolytatandó vitarendezés hatékonyságát, az Állandó Nemzetközi Bíróság igénybevételének lehetőségét ajánlotta a belső bírói jogorvoslati fórumok eredménytelensége esetére. Javaslatát azzal is alátámasztotta, hogy a bírói instanciák beiktatása a kisebbségvédelemben csökkentené a politikai szempontok jelenlétét a jogi szempontok javára. Ez az elméleti, önmagában véve jó elképzelés Kelet-Európa valóságán hajótörést szenvedhet, egy-egy vitás ügy elintézésével nem lehet hónapokat várni, ezért szükség van a közvetlen panaszvételi jogra – mondta válaszként Headlam-Morley.⁸²

A *Commission* kétségkívül figyelemre méltó munkájának és vitáinak részletes bemutatása szétfeszítené a jelen dolgozat kereteit. Ezért két olyan javaslatról teszek csupán említést, amelyek – véleményem szerint – a lengyel szerződéstervezet szövege és később a Nemzetek Szövetségének gyakorlata szempontjából fontosak.

Lord Robert Cecil, népszövetségi szakértő szerint a megkötendő kisebbségi szerződéseknek meg kellene adniuk a Nemzetek Szövetsége Tanácsának minden tagja számára azt a jogot, hogy a Tanács figyelmét a szerződés megszegésére felhívják, hogy azután a Tanács az adott körülmények között helyesnek látszó lépéseket megtegye. A továbbiakban Lord Robert Cecil azt javasolja, hogy az érintett államok (konkrétan Lengyelország) tegyék lehetővé minden polgárunk vagy azok minden csoportja számára, hogy az Állandó Nemzetközi Bírósághoz fordulhassanak, ha jogaikban sértve érzik magukat.⁸³

A francia kormánynak a szerződés lényegét illető javaslata a következő volt: a kisebbségi szerződések megsértésére a Nemzetek Szövetsége Tanácsának minden tagja felhívhatná magának a Tanácsnak a figyelmét. Ezután a szóban forgó kérdéstről a Tanács döntene: elutasítaná vagy az Állandó Nemzetközi Bírósághoz utalná, amely végleges döntést hozhat-

⁸¹ Headlam-Morley: *A Memoir of the Paris Peace Conference*. London, 1972, 18. o., idézi: Vieffhaus: i. m. 168. o.

⁸² Headlam-Morley: i. m. 12–121. O. Gütermann: i. m. 22. o.

⁸³ D. H. Miller: i. m. 13. kötet, 13. o.

na. Berthelot, a francia kormány képviselője szerint ennek a rendszernek háromfokozatú biztosítéksora lenne:

– egyének és csoportok fordulhatnának – az elvileg pártatlan – tanácsstagokhoz;

– a Tanács vizsgálata;

– az Állandó Nemzetközi Bíróság döntése.⁸⁴

Ezt az álláspontot végül az angol és a japán delegáció is elfogadta, szemben az amerikai és az olasz képviselőkkel, akik a Nemzetek Szövetsége minden tagjának szerették volna a fenti „figyelemfelhívó” jogot megadni.

A békekonzferencia legfelső tanácsának 1919. június 16–17-ei ülésén megszületett a döntés: csak a Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagjai hívhatják fel a Tanács figyelmét a szerződésszegésekre, és az Állandó Nemzetközi Bírósághoz is csak olyan állam fordulhat kisebbségvédelmi ügyben, amely a Tanács tagja. Ezzel a döntéssel megszületett a lengyel kisebbségvédelmi szerződés szövege, amely a többi érintett állammal kötött nemzetközi szerződés mintájául szolgált.⁸⁵

3.4. A KISEBBSÉGVEDELMI RENDELKEZÉSEKKEL SZEMBEN TÁMASZTOTT ELLENVETÉSEK A BÉKEKONFERENCIA ELSŐ TELJES ÜLÉSÉN

A békekonzferencia első teljes ülésén (1919. május 31.) több állam képviselője is kifogást terjesztett elő, ezek az ellenvetések részben alapvető természetűek voltak, részben pedig egyes konkrét cikktervezetek ellen irányultak.⁸⁶ Említésük nemcsak az audiatur et altera pars elv betartása miatt fontos, hanem főként azért, mert előrevetítette a kisebbségvédelmi rendszer további sorsát, különösen az 1930-as években bekövetkezettek tekintettel, de predestinálta az érintett államok és kisebbségek egymáshoz való viszonyát is.

Lengyelország kifogásai az ellen irányultak, hogy a versailles-i békeszerződés nem kötelezi Németországot is kisebbségeinek védelmére.

Románia miniszterelnöke, Brătianu, csak abban az esetben volt hajlandó a kisebbségek védelmére vonatkozó kötelezettségeket vállalni, ha a Nemzetek Szövetsége minden tagállama vállalja azokat.

⁸⁴ D. H. Miller: i. m. 13. kötet, 13–15. o.

⁸⁵ Lásd Halmosy: i. m. 84–88. o.

⁸⁶ Lásd erről részletesebben Gütermann: i. m. 27–33. o.

A csehszlovák miniszterelnök kifejtette, hogy országa olyan alkotmányt fog készíteni, amelyben a kisebbségek védelme biztosítva van, a békekonferencia eljárása ellen pedig azért tiltakozott, mert a kisebbségvédelmet belső ügynek tekintette.

A szerb–horvát–szlovén állam külügyminisztere pedig a szerződésnek államára nézve túlon túl széles körű alkalmazását helytelenítette: szeretne volna azt csak az újonnan megszerzett területekre korlátozni.

Görögország sem értett egyet azzal, hogy a szerződés a görög állam egész területére vonatkozzon, bár a görög miniszterelnök diplomatikusabb magatartást tanúsított, nem ellenezte olyan élesen a békekonferencia kisebbségvédelmi tervezetét, mint a többi érdekelt állam.

Ezekre a kifogásokra Wilson és Clemenceau válaszolt. A békeértekezlet elnökének leveléről, amelyet a Lengyelországgal kötött szerződés mellékleteként Paderewskinek, a lengyel delegáció elnökének küldött, fent már említést tettem. Szükségesnek látom azonban itt is felhívni rá a figyelmet, kiemelve olyan érveket, amelyek ott nem hangzottak el, és amelyeket Clemenceau a reciprocitást hiányoló kelet-európai kormányfőknek szánt válaszul:

„E szerződés formailag valóban eltér a hasonló jellegű kérdéseket taglaló korábbi megállapodásoktól. A formai változások szükségszerűen a Nemzetek Szövetsége által bevezetett nemzetközi kapcsolatok új rendszeréből fakadnak, és annak részét képezik.”⁸⁷

Az ilyen természetű kikötéseket azelőtt a nagyhatalmak vették védelmükbe, de éppen ez a mozzanat bizonyult hibásnak: beavatkozási jogot biztosított a kérdéses állam belső ügyeibe. Ez a megoldás lehetőséget nyújtott a tisztán politikai célok miatti beavatkozásra is. Az új rendszerben a védelem joga a Nemzetek Szövetségéé, ezen kívül az Állandó Nemzetközi Bíróságot is meg lehet keresni a viták rendezése érdekében. Így tehát, nagyobb valószínűséggel, mint valaha, a felmerülő konfliktusok a politika területéről a jog területére kerülhetnek át, s így valószínűbbé válik a pártatlan döntéshozatal.

A békekonferencia 1919. május 31-ei ülése után nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi szerződéseket meg kell kötni az új államokkal, és a

⁸⁷ In H. Kraus: i. m. 46. és köv. o.

központi hatalmaknak diktált békeokmányokba is be kell venni a kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket, a Németországgal kötött versailles-i szerződést kivéve.⁸⁸ Ezzel a párizsi békekonferencia megalkotta a (modern) nemzetközi kisebbségi jogot.

3.5. A KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZER LÉTREJÖTTÉNEK KÖRÜLMÉNYEIBŐL LEVONHATÓ TANULSÁGOK

1919 végére a nyugati nagyhatalmaknak sikerült az utolsó vonakodó közép-, illetve kelet-európai államot is kisebbségvédelmi szerződés aláírására rábírní.⁸⁹ Ezzel véget ért a párizsi békekonferencia második szakaszában terítékre került téma, a kisebbségvédelem tárgyalássorozata. A konferencián résztvevő politikusok – engedve a külső nyomásnak – elhatározták, hogy a közép- és kelet-európai nemzetállamokat kisebbségvédelmi szerződések aláírására kötelezik, amelyeket hatálybalépésük után állandó nemzetközi garancia és nemzetközi ellenőrzés alá helyeznek. E politikusok ezeket a szerződéseket olyan eszköznek tekintették, amellyel biztosítani tudják az 1918–19-es területi változásokat, és amellyel elkerülhető lesz az európai béke veszélyeztetése. Az a veszély pedig, amely az európai békét bármely pillanatban veszélyeztethette, minden reálpolitikus számára nyilvánvalóan a nemzeti önrendelkezés elvének részleges alkalmazása volt Közép- és Kelet-Európában. Azoknak a nemzeti kisebbségeknek, amelyek az első világháború után nem élhettek önrendelkezési jogokkal, a szerződéses formában garantált kisebbségi jogok, bizonyos elégtételként, a megbékélés útját jelentették volna – a konferencia résztvevőinek elképzelése szerint. A szerződéses

⁸⁸ Németország a békefeltételekre adott ellenjavaslatának a Nemzetek Szövetségéről szóló fejezetében, általában a kisebbségeknek és speciálisan az átengedett területek német kisebbségeinek védelmét kérve kijelentette, hogy a maga részéről kész a saját területén a kisebbségekkel szemben ugyanezen elvek szerint eljárni. A Szövetséges és Társult Főhatalmak 1919. június 16-ai válaszukban ezt a kijelentés tudomásul vették. Erről lásd pl. Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete* (Budapest, 1930) című munkájának 22. oldalát.

⁸⁹ 1919. december 9-én Románia utolsóként írta alá a rá vonatkozó kisebbségi szerződést, vonakodásának fő oka a területén élő zsidók állampolgársági kérdése volt. Részletesebben erről az anyagi kisebbségi jog szabályai körében lesz szó.

rendszer megalkotói elképzeléseinek megfelelően az általános politikai-nemzeti asszimiláció lett volna az ideális végcél. Az oda vezető utat pedig a megalkotott szerződéses garanciák lehetővé és elviselhetővé tették volna. Már a háború idején felmerült az igencsak részlegesen alkalmazott önrendelkezési jog ellentételezésének szükségessége. A béketárgyalások idején az amerikai delegáció fölöttébb fogékonynak és nyitottnak mutatkozott ebben a kérdésben, és 1919 májusában előkészületeivel, tervezeteivel hivatalosan is elindította azt a folyamatot, amelynek végeredménye a kisebbségvédelem szerződéses rendszerének létrejötte lett. A romániai zsidók első világháború előtti sorsa meghatározó jelentőségű az amerikai béke delegáció diplomáciai lépéseire és kitarására. Az amerikai béke küldöttség tagjai voltak azok is, akik a kelet-európai és amerikai zsidóság kezdeményezését felkarolták. E javaslatok középpontjában az individuális és kollektív kisebbségi jogok, illetve a nemzeti autonómia állt. A háttérben pedig annak a ténynek az elfogadása, mely szerint Közép-és Kelet-Európa államai többnemzetiségű államok. Az egységes nemzetállam eszméje és modellje azonban még mindig erősen uralta a békekonferencia hangulatát, megakadályozva ezzel a fenti liberálisabb és realistább koncepciók térnyerését, amelyek végül lekerültek a tárgyalóasztalról. Az autonómiakoncepciókkal szemben az egyik leggyakrabban emlegetett, jellegzetesen nemzetállami érv az „állam az államban” helyzet kialakulásának a veszélye volt. Úgyszintén a nemzetállam fikciójának fenntartása vezette a békekonferencia nagyhatalmi résztvevőit – kevésbé az amerikai, mint inkább az angol és különösen a francia képviselőket – akkor, amikor a zsidó szervezetek által kidolgozott javaslatok alapján elhatározták egy nemzetközi garancia alatt álló kisebbségvédelem megalkotását. Ekkor sem igazán egy pozitív kisebbségvédelem célja lebegett az adott korszak meghatározó politikusainak szeme előtt, hanem a szerződésekben rejlő lehetőség, amely előkészíti az átfogó nemzeti beolvadást, asszimilációt. A szövetségesek neves politikusai nyílt és rejtett célzások révén, az egyes kifejezések, fogalmak értelmezésekor hangot adtak fenti elvárásaiknak 1919-ben és a későbbiek során is.⁹⁰

Miután 1919 májusában készen álltak a kisebbségi szerződéses rendelkezések szövegei, újabb probléma merült fel: a nagyhatalmak politi-

⁹⁰ A későbbiek során, az alaki kisebbségi jog kiépülésének bemutatásakor erről még lesz szó.

kusai szembetalálták magukat az érintett államok ösztönös és tudatos ellenállásával, amelyek a szerződéses kisebbségvédelmi kötelezettségek vállalását szuverenitásuk korlátozásának és belügyeikbe való beavatkozásnak tekintették, és elhárították. Mindegyik közép- és kelet-európai állam, amely érintett volt, fenntartásokat fűzött a szerződéstervezetekhez, és aggályait hangoztatta. Az 1919. május 31-én kitört ellenállást, kisebbfajta „lázadást” a nagyhatalmaknak ügyes diplomáciával végül sikerült elcsitítaniuk, és az érintett államokat sikerült rábírniuk, hogy a számukra kidolgozott kisebbségi szerződéseket írják alá.

Az érintett államok és a nyugati hatalmak közötti nézeteltérések során felmerült az a kérdés is, valójában mi is áll a szóban forgó államok engesztelhetetlen, fölöttébb elutasító magatartásának hátterében: vajon egyáltalán nem akarják aláírni a szerződéseket, vagy vállalják ugyan a szerződéses kötelezettségeket, de nem áll szándékukban végrehajtani azokat.⁹¹ Ez a sajnálatos módon később jelentőségteljessé vált kérdés – úgy tűnik – az egész kisebbségvédelmi rendszer egyik kulcspontja volt. Láthatóvá vált, hogy a remények valóra válása, amelyek a kisebbségvédelmi kötelezettségek megfogalmazásakor azok megvalósulásához és hatékonyságához fűződött, szinte kizárólag a mindenkori politikai hangulat függvénye lesz. 1919 végén még nem volt egyértelmű, hogy elegendő lesz-e a kisebbségi jog alakulóban levő szabályainak rendszere, hogy az új államok politikája és az érintett kisebbségek magatartása együttvéve milyen hatást fog kiváltani, képes lesz-e a nemzetállam eszméjének diadala mellett, illetve azzal szemben a nemzeti tolerancia, a nemzeti egyenrangúság ideáját elfogadtatni.

⁹¹ Az 1919. május 31-ei ülésen különösen Jugoszlávia (vagyis a szerb–horvát–szlovén állam), valamint Románia képviselője tanúsított olyan egyértelműen elutasító magatartást, szóban és írásban egyaránt, még a legjavított szándékú szövegmódosításokkal szemben is, amely az alábbi kérdés feltevésére készítette a békekonferencia legfőbb tanácsát: „Az a szándékuk, hogy nem írják alá a szerződést, vagy azt tervezik, hogy aláírják, viszont később nem tartják be?” Viefhaus: i. m. 194. o.

III. FEJEZET

A KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI JOGI VÉDELMÉNEK TARTALMA ÉS MŰKÖDÉSE 1919 ÉS 1945 KÖZÖTT

A) A Nemzetek Szövetsége közreműködésével létrejött anyagi kisebbségi jog

1. A Nemzetek Szövetségének égisze alatt a kisebbségek védelme érdekében létrejött jogforrások osztályozása

A Nemzetek Szövetsége által garantált tételes nemzetközi kisebbségi jog forrásai nagyjából két- vagy többoldalú szerződések, bizonyos szerződéses rendelkezések, illetve deklarációk formáját öltik. Több szerző – Flachbarth Ernő,¹ Balogh Arthur² – véleménye szerint az előbbi, általuk elsődlegesnek nevezett források mellett a Nemzetek Szövetsége által a kisebbségek védelme érdekében, a vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek ellenőrzése és számonkérhetősége céljából megalkotott határozatok a kisebbségi jog másodlagos forrásai. Ez utóbbiak tehát eljárási szabályokat, a szerződések betartását szolgáló rendelkezéseket tartalmaznak, és a Nemzetek Szövetsége, illetve Tanácsának működését érintik. Tágra értelmezve tehát másodlagos jogforrásoknak tekinthetők, de figyelemmel arra az elvre, amelynek alapján a továbbiakban az „anyagi és alaki kisebbségi jog” kifejezéspárt használom, szükségtelennek tartom ezt az elsődleges-másodlagos felosztást alkalmazni.³ A Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségvédelmi rendszer tekintetében egyébként az anyagi-alaki, illetve az elsődleges-másodlagos kisebbségi jog felosztás voltaképpen szinonim módon használható, hiszen az elsődlegesnek tekintett anyagi jogból – tehát a kisebbségvédelmi

¹ Flachbarth: i. m. 66. és köv. o.

² Balogh: *Der Internationale Schutz der Minderheiten*. München, 1928, 44–45. o.

³ Az anyagi, illetve alaki kisebbségi jog elhatárolását Búza László alkalmazza, idézett művének teljes egészében alkalmazkodva ehhez a felosztáshoz. Részben az iránta való tiszteletből, részben pedig azért veszem át én is a nemzetközi jog, de általában a jog dogmatikája által egyébként ismert módszert, mert a szóban forgó kisebbségvédelmi rendszer szerkezete és működése ilyen módon hézagmentesen bemutatatható.

tárgyú nemzetközi szerződésekből – nyert felhatalmazás alapján került sor az alaki jog, vagyis a Nemzetek Szövetsége mint nemzetközi szervezet által kidolgozott másodlagos jog megalkotására.

Mindezek előrebocsátása után álljon itt a Nemzetek Szövetségének közreműködésével létrejött kisebbség jogforrások osztályozása:

1. *általános szerződések a kisebbségek védelme érdekében;*⁴
 - a. *ún. kisebbségi szerződések;*
 - b. *békeszerződések vonatkozó fejezetei;*
2. *speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében;*⁵
3. *kisebbségi deklarációk.*

1.1.A. AZ ÚN. KISEBBSÉGI SZERZŐDÉSEK

Az ún. kisebbségi szerződések a szövetséges és társult hatalmak, valamint az új, illetve területileg megnövekedett államok között jöttek létre. Ezek a következők:

1. A Lengyelországgal Versailles-ban 1919. június 28-án megkötött szerződés:⁶ 1920. február 13-tól a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az 1–12. cikkek.

2. A Csehszlovákiával Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én megkötött szerződés:⁷ 1920. november 29. óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az I. és a II. fejezetek.

⁴ Az általános jelző ebben az összefüggésben arra utal, hogy a szóban forgó kategóriához tartozó szerződések területi hatálya az érintett állam teljes területére kiterjed, és nemcsak adott kisebbségi jogviszonyt szabályoz, hanem az állam és kisebbsége közti viszony átfogó szabályozására is törekszik.

⁵ A speciális jelző ebben az összefüggésben arra utal, hogy a szóban forgó kategóriához tartozó szerződések területi hatálya az érintett államoknak csak bizonyos területére vonatkozik, vagy csupán bizonyos kisebbségi jogviszonyokat szabályoz.

⁶ 1920. január 20-ától hatályban. A hivatalos francia és angol nyelvű szöveg mellett, a lengyel kisebbségi szerződés jelentőségére tekintettel, Kraus idézett művében egy német fordítást is közöl: 50–71. o. Magyar szövegét közli Halmosy: i. m. 84–89. o.

⁷ 1920. július 16-ától hatályban. A francia szöveget lásd Kraus: i. m. 82–87. o., a magyar szöveget: Halmosy: i. m. 89–94. o., továbbá Vieffhaus: i. m. 210–212. o.

3. A Szerb–Horvát–Szlovén Állammal Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én megkötött szerződés:⁸ 1920. november 29-e óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az 1–11. cikkek.

4. A Romániával Párizsban 1919. december 9-én megkötött szerződés:⁹ 1921. augusztus 30-a óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az 1–12. cikkek.

5. A Görögországgal Sèvres-ben 1920. augusztus 10-én megkötött szerződés (melyet az 1923. július 24-én kelt lausanne-i jegyzőkönyv módosított):¹⁰ 1924. szeptember 26-a óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az 1–16. cikkek.

[6. Az Örményországgal Sèvres-ben 1920. augusztus 10-én megkötött szerződés: mivel Örményország 1921. február 21-én elvesztette függetlenségét, ratifikálására, illetve hatályba lépésére soha nem került sor.¹¹]

1.1.B. A BÉKESZERZŐDÉSEK VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI

A békeszerződések a szövetséges és társult hatalmak, valamint a volt központi hatalmak között jöttek létre. A Nemzetek Szövetségének kifejezett védelme alá ugyan csak az alább megjelölt cikkek [I.] kerültek, a békeszerződések szövege azonban ezeken túlmenően is tartalmazott kiemeltvédelmi rendelkezéseket [II.].

[I.]

1. Az Ausztriával Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én aláírt békeszerződés¹² 62–69. cikkei, melyek 1920. október 27-étől kezdődően álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

2. A Bulgáriával Neuilly-ben 1919. november 27-én aláírt békeszerződés¹³ 49–57. cikkei, amelyek 1920. október 27-étől kezdődően álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

⁸ 1920. július 16-ától hatályban. A francia szöveget lásd Kraus: i. m. 78–82. o.

⁹ 1920. szeptember 4-étől hatályban. A francia szöveget lásd Kraus: i. m. 95–99. o.

¹⁰ 1924. augusztus 6-ától hatályban. A francia szöveget lásd Kraus: i. m. 101–106. o.

¹¹ Tartalmának néhány eleméről lásd alább a Törökországgal kötött lausanne-i békeszerződéshez fűzött lábjegyzetet.

¹² 1920. július 16-ától hatályban. Lásd Kraus: i. m. 73–78. o.

¹³ 1920. augusztus 9-étől hatályban. Lásd Kraus: i. m. 88–90. o.

3. A Magyarországgal Trianonban 1920. június 4-én aláírt békeszerződés¹⁴ 54–60. cikkei, amelyek 1921. július 30-ától álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

4. A Törökországgal Lausanne-ban 1923. július 24-én aláírt békeszerződés¹⁵ 37–45. cikkei, amelyek 1924. szeptember 26-ától álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

[III.]

A volt központi hatalmak az általuk aláírt békeszerződésekben garanciát kaptak arra, hogy a tőlük elcsatolt területeken kisebbségben élők számára, védelmükre az érintett – új vagy területileg megnövekedett – államok nemzetközi szerződéses kötelezettségeket vállalnak magukra. A volt központi hatalmak az új államok függetlenségének elismerése, illetve az átcsatolt területekről való lemondás fejében ezzel bizonyos garanciát kaptak arra, hogy az ezentúl kisebbségként az új államokban élő valamikori állampolgáraik védelmére az érintett államok nemzetközi kötelezettséget lesznek kénytelenek magukra vállalni.¹⁶ E garanciáknak a békeszerződésekbe való felvételének célja az

¹⁴ 1921. július 26-ától hatályban. Lásd a francia szöveget kivonatosan Kraus: i. m. 99–100. o., magyar szövegét – az Országos Törvénytár 14. számából vett hivatalos magyar fordításban – közli Halmosy: i. m. 94–146. o. A trianoni békeszerződést Magyarország az 1921:XXXIII. tv.-nyel hirdette ki.

¹⁵ 1924. augusztus 6-ától hatályban. Lásd Kraus: i. m. 177–180. o. Érdemes itt megjegyezni, hogy – bár soha nem lépett hatályba – széles körű, érdekes kisebbségvédelmi szabályokat tartalmazott az 1920. augusztus 20-án Sèvres-ben aláírt szerződés. Pl. autonómiát adott volna a kurdoknak egy önálló örmény állam fenntartása mellett; előírta – az 1917. november 2-án kelt Balfour-nyilatkozat értelmében, lásd Kraus: i. m. 275–277. o. – egy zsidó „nemzeti otthon” („national home”, „nationale Heimstätte”) létrehozatalának kötelezettségét stb. Lásd Pircher: i. m. 66. o.

¹⁶ Anélkül, hogy szükség lenne itt mindegyik békeszerződés ilyen tartalmú rendelkezésének feldolgozására, csak a trianoni békeszerződés 44. cikk első bekezdését és 47. cikk első bekezdését idézem ebben a sorrendben: „A Szerb-Horvát-Szlovén Állam (ill. Románia) Magyarországgal szemben elismeri és megerősíti az kötelezettségét, hogy hozzájárult a Szövetséges és Társult Főhatalmakkal kötött szerződésbe olyan rendelkezések felvételéhez, amelyeket

volt, hogy azok az államok – vagyis Ausztria, Magyarország, Bulgária és Törökország – is hivatkozhatnak az ún. kisebbségvédelmi szerződésekre, tehát panasszal fordulhassanak a Nemzetek Szövetségéhez, amelyek egyébként nem voltak aláírói ezen kisebbségi szerződéseknek, hiszen ez utóbbiak csupán az új, illetve területileg megnövekedett államok és a szövetséges és társult főhatalmak között hoztak létre jogviszonyt.

1.2. SPECIÁLIS SZERZŐDÉSEK A KISEBBSÉGEK VÉDELME ÉRDEKÉBEN

Az ebbe a kategóriába tartozó szerződések általában két érintett ország között jöttek létre. Egy részüket a Nemzetek Szövetsége a garanciája alá vonta [I.], mások pedig – bár nem tartoztak közvetlenül a szűkebb értelemben vett garanciarendszerhez – mégis arra szolgáltak, hogy az ún. kisebbségi szerződéseket, a békeszerződéseket és a kisebbségi deklarációkat kiegészítsék, valamint más államokat is bevonjanak a tágabb értelemben felfogott nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendszerbe. A két világháború között eltelt két évtized éppen ezért is a közvetlen kisebbségvédelem klasszikus korszakának tekintendő. A Nemzetek Szövetségének védelme alatt álló nemzetközi szerződések rendszere mellett tehát néhány többoldalú és számos olyan kétoldalú megállapodás született [II.], amelyek – a konkrét szerződéses tárgy szabályozása mellett – kisebbségvédelmi célú klauzulákat is tartalmaztak.¹⁷

ezek a Hatalmak szükségeseknek ítélték abból a célból, hogy a Szerb–Horvát–Szlovén Államban (ill. Romániában) a népesség többségétől eltérő fajú, nyelvű és vallású lakók érdekei, [...] védelemben részesüljenek.” Lásd Halmosy: i. m. 101–102. o.

¹⁷ A Nemzetek Szövetségének védnöksége alá nem helyezett nemzetközi jogi rendelkezések részletes elemzése, elő- és utótörténetük feltérképezése, a nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt hatásuk feltárása egy nemzetközi jogász számára is sok tanulsággal szolgálna, azonban mindenképpen meghaladná a jelen dolgozat kereteit. A [III.] alatt felsorolt szerződések csak töredékét képezik ennek a szerződésfajtának. A jelen kötet további részeiben – különösen a III. rész 5. pontjában – megjelenik még néhány, a fenti felsorolásban nem szereplő szerződés.

[I.] Szerződések a Nemzetek Szövetségének kifejezett garanciája mellett

1. Az Åland-szigetekre vonatkozó megállapodások Svédország és Finnország között, melyeket a Nemzetek Szövetségének Tanácsa 1921. június 27-én jóváhagyólag tudomásul vett.¹⁸

2. A Felső-Sziléziára vonatkozó német–lengyel egyezmény (Genf, 1922. május 15.): az előbbiekhöz hasonlóan a Nemzetek Szövetségének közreműködésével jött létre, mely 1922. június 20-ától a garanciája alá vonta.¹⁹

[II.] A Nemzetek Szövetségének garanciájától független szerződések

3. A brünni szerződés (192. június 7.) Ausztria és Csehszlovákia között az állampolgárság és a kisebbségi oktatásügy tárgyában.²⁰

4. A lengyel–csehszlovák egyezmény (Varsó 1925. április 23.) főként a kisebbségek iskolaügyeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.²¹

5. A jugoszláv–román egyezmény (Belgrád, 1933. március 10.) a jugoszláviai román és a romániai jugoszláv kisebbség kölcsönös védelméről.²²

6. A bolgár–görög egyezmény (Neuilly, 1919. november 27.) a kölcsönös ki-, illetve bevándorlásról. (A bulgáriai görög és a görögországi bolgár kisebbségek védelméről született egy további jegyzőkönyv 1924. szeptember 29-én, melyet egyrésztől Bulgária és Görögország képvisel-

¹⁸ Az 1921. június 24-ei határozatával a Nemzetek Szövetségének Tanácsa fel-szólította Finnországot – az Åland-szigetek feletti szuverenitásának elismerése fejében –, hogy törvényben rögzítse a sziget autonómiáját. Ezek után Svédország és Finnország közvetlen tárgyalásokkal előkészítette a megállapodás szövegét, amelyet június 27-én a két állam alá is írt, és a Tanács a fent említett határozatával el is fogadta. Lásd a határozat szövegét Kraus: i. m. 116–119. o. Az Åland-szigeteki svéd kisebbségek nemzetközi jogi helyzetéről lásd mindenekelőtt Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, 211–224. o.

¹⁹ Az egyezmény kifejezetten kisebbségvédelmi rendelkezéseinek (64–158. cikk) német szövegét közli Kraus: i. m. 126–163. o.

²⁰ Lásd Flachbarth: i. m. 80. o.

²¹ Lásd Flachbarth: i. m. 82. o.

²² Lásd Flachbarth: i. m. 82. o.

lői, másrésztől a Nemzetek Szövetsége nevében a Tanács elnöke és a főtitkár írtak alá.)²³

7. Ide tartozik az az egyezmény is (Párizs, 1924. május 8.), amely Litvánia és a Szövetséges hatalmak között jött létre a Litvániához csatolt Memel-vidék kisebbségeinek jogi helyzetéről.²⁴

8. Végül említést érdemel a Danzig szabad város és Lengyelország közti egyezmény (1920. november 9.), amelyben Danzig kötelezi magát, hogy kisebbségeivel szemben alkalmazni fogja a lengyel kisebbségi szerződés rendelkezéseit.²⁵

1.3. KISEBBSÉGI DEKLARÁCIÓK

A tételes kisebbségi jog forrásai közül eddig az ún. kisebbségi szerződésekről, valamint a békeszerződések megfelelő fejezeteiről volt szó. Emellett egyes közép-kelet-európai államok egyoldalú deklarációkat tettek a Nemzetek Szövetsége előtt. A Közgyűlés nem a szervezetbe való felvétel általános feltételeként fogta fel az ilyen nyilatkozatok megtételét – bár Lord Robert Cecil, Dél-Afrika képviselője ezt indítványozta –, hanem csupán meghatározott államokkal szemben fejezte ki azt az óháját(!), pontosabban azt ajánlotta nekik, hogy felvételük esetére a kisebbségek védelmére megfelelő intézkedéseket tegyenek:

„Abban az esetben, ha a balti és a kaukázusi államokat és Albániát felvennék a Nemzetek Szövetségébe, a Közgyűlés azt ajánlja nekik, hogy tegyenek a kisebbségek védelmére a kisebbségi szerződésekben

²³ Lásd Kraus: i. m. 90–95. o.; továbbá Viefhaus: i. m. 212–216. o.

²⁴ A Memel-vidéken, litván fennhatóság alatt élő lengyel kisebbség védelmét hivatott oly módon szolgálni az ún. Memel-statútum, hogy a litván kisebbségi deklaráció tartalmát ott is alkalmazni rendeli (11. cikk) sőt, 26. cikke ipso facto alkalmazni rendeli a Nemzetek Szövetsége által létrehozott kisebbségvédelmi eljárást is. Lásd Kraus: i. m. 121–122. o.; Pircher: i. m. 97–98. o.

²⁵ Érdemes egy sajátosságot kiemelni: a „kisebbség” kifejezés alkalmazási körébe vonja nemcsak a lengyel anyanyelvű saját állampolgárokat, hanem a területén tartózkodó minden lengyel származású vagy anyanyelvű más személyt: „Danzig kötelezi magát arra, hogy a kisebbségekkel szemben a Lengyelország által alkalmazott rendelkezéseket tekinti mértékadónak, [...] semminemű megkülönböztetést nem alkalmaz sem a lengyel állampolgárság alapján, sem pedig a lengyel származású vagy lengyel anyanyelvű személyekkel szemben.” Idézi Pircher: i. m. 95. o.

megállapított általános elveknek megfelelő intézkedéseket, és a végrehajtás módozatai felől lépjenek a Tanáccsal egyezsége.”²⁶

1. Az albán kisebbségi deklaráció (1921. október 2.), mely 1922. február 17-étől a Nemzetek Szövetsége garanciája alatt állt, eleget tett a Közgyűlés kifejezett óhajának: a nyilatkozat szövege a kisebbségi szerződések megfelelő rendelkezéseivel azonos.²⁷

2. A litván kisebbségi deklaráció (1922. május 12.), mely 1923. december 11-étől a Nemzetek Szövetsége garanciája alatt állt, úgyszintén megfelelt a Közgyűlés által támasztott követelményeknek.²⁸

3. Lettország kisebbségi deklarációja (1923. július 7.), mely 1923. szeptember 1-jétől a Nemzetek Szövetségének garanciája alatt állt.²⁹

4. Észtország kisebbségi deklarációja (1923. szeptember 17-ei keltezéssel) voltaképpen egy határozaton alapszik, amellyel a Nemzetek Szövetségének Tanácsa egy észt képviselő 1923. augusztus 28-án, országának kisebbségi helyzetéről készített jelentését elfogadta.³⁰

5. Irak 1932. május 3-án tett kisebbségi nyilatkozatot, melynek 1–10. cikkei ugyanazon naptól a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak.³¹

A fenti öt deklaráció tehát ugyanúgy a Nemzetek Szövetségének garanciája alatt állt, mint a kisebbségi szerződések hasonló intézkedései.

²⁶ Eredeti francia szövegét közli Kraus: i. m. 114. o. Magyar szöveg Búza: i. m. 26. o. A Nemzetek Szövetsége első közgyűlése idején az ötödik főbizottság keretén belül felmerült a kisebbségek kérdése. Ennek a bizottságnak feladata volt, hogy megvizsgálja az új államok felvételének kérdését a szervezetbe, erre a célra albizottságot alakítottak, melynek tagjai voltak: Lord Robert Cecil (Dél-Afrika), Motta (Svájc) és Beneš (Csehszlovákia). Az albizottság indítványára a Közgyűlés 1920. december 15-én fogalmazta meg az idézett ajánlást.

²⁷ Lásd Kraus: i. m. 119–121. o.

²⁸ Lásd Kraus: i. m. 121–126. o.

²⁹ Lásd Kraus: i. m. 174–176. o.

³⁰ Lásd Kraus: i. m. 188–191. o. A lett és az észt deklarációk sajátossága abban rejlik, hogy ezek az országok nem voltak hajlandók olyan nyilatkozatokat tenni, amelyek – hasonlóan a litván vagy albán nyilatkozatokhoz – tartalmazták volna a kisebbségi szerződések megfelelő rendelkezéseit. Felvételük a Nemzetek Szövetségébe részben ezért is húzódtott el, mígnem egy kompromisszumos megoldás született. Észtország és Lettország tájékoztatta a szervezetet azokról a rendelkezésekről, amelyeket alkotmányaik, illetve törvényeik a kisebbségek érdekében tartalmaztak; e tájékoztatás tudomásulvétele alapozta meg a garanciavállalást.

³¹ Lásd *Journal Officiel* (1932), 1347–1349. o., idézi Pircher: i. m. 67. o.

2. Az anyagi kisebbségi jog forrásainak jogi természete

A felsorolt források jogi természete rövid magyarázatot igényel. Olyan jogalkotó aktusokkal állunk szemben, amelyek egy állam és kisebbségei közötti, eredetileg belső jogi szabályozás tárgyát képező jogviszonyra vonatkoznak. A nemzetközi jog terén nem ismeretlen jelenség ez, az állam kisebbségei védelmének ügyében önként korlátozza saját szuverenitását akkor, amikor nemzetközi kötelezettségek vállalása formájában bizonyos meghatározott magatartást ígér a szabályozás tárgyát képező kérdésben. A jogalkotó nemzetközi szerződések tulajdonsága, hogy kölcsönös kötelezettségvállalást tartalmaznak. A tételes kisebbségi jog forrásai között e tekintetben mutatkozik eltérés. A felső-sziléziai német–lengyel szerződés, a cseh–osztrák, a lengyel–cseh, a jugoszláv–román és a bolgár–görög egyezmény esetében valóban kölcsönösen azonos magatartást ígérnek a felek saját kisebbségeikre vonatkozóan. A többi kisebbségi szerződés, a békeszerződések megfelelő cikkei, valamint a deklarációk ezzel ellentétben az érdekelt államok egyoldalú kötelezettségvállalását tartalmazzák, a másik oldalon levő fél, illetve felek (a szövetséges és társult főhatalmak) nem kötelezik magukat saját kisebbségeikkel szemben azonos magatartásra. A látszólagos ellentmondás feloldása, mely a nemzetközi kötelezettségek elvileg önként vállalt természete és az említett szerződések egyoldalúsága között feszül, a szóban forgó nemzetközi jogi aktusok keletkezésének körülményeiben, a kisebbségi kérdés valamiféle megoldásának szükségességében keresendő.

3. Az ún. kisebbségi szerződések területi hatályának kérdése

Az ún. kisebbségi szerződések³² területi hatálya nem egyenlő terjedelmű. Főszabályként megállapítható, hogy az ebbe a kategóriába tartozó nemzetközi szerződések rendelkezései nemesak a békeszerződések következtében megszerzett, tehát korábbi államterületükhöz csatolt új területekre érvényesek, hanem az érintett államoknak a békeszerződések előtt már fennállott területén élő kisebbségeket is védelemben kívánják

³² Felsorolásukat a fenti 1.1.a. pont tartalmazza.

részesíteni.³³ Ezen főszabály alól azonban az alábbi kivételek kerültek bele a szerződésekbe:

– A lengyel kisebbségi szerződés 9. cikk (2) bek. csak azokra a német anyanyelvű lengyel állampolgárokra vonatkozik, akik az 1914. augusztus 1-je előtt Németországhoz tartozó, majd a békeszerződések következtében Lengyelországhoz csatolt területeken éltek.

– A Szerb–Horvát–Szlovén Állam kisebbségi szerződésének 9. cikk (3) bek. szintén csak azokon a területeken volt alkalmazható, amelyek 1913. január 1-je után Szerbiához vagy a Szerb–Horvát–Szlovén Államhoz kerültek.

– Ugyanúgy a görög kisebbségi szerződés 9. cikk (3) bek. csak az 1913. január 1-je után Görögországhoz csatolt területeken volt alkalmazható.

A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése – az 1922. szeptember 21-ei harmadik teljes ülésén – a fenti szerződéses szabályok ellenére annak a reményének adott hangot, hogy mindazok az államok, amelyeket nem köteleznek kisebbségvédelmi szerződések, és ilyen módon nem kötődnek a Nemzetek Szövetségéhez, mégis legalább olyan igazságosan és türelemmel viseltessenek a saját területükön élő kisebbségek iránt, mint amilyen magatartást a szerződéssel kötelezett államok kénytelenek tényszerűsíteni.³⁴

4. A kisebbségi szerződések és a békeszerződések megfelelő rendelkezéseinek tartalma (anyagi kisebbségi jog)

4.1. A LENGYEL SZERZŐDÉS, VALAMINT AZ ENNEK MINTÁJÁRA KÉSZÜLT TÖBBI KISEBBSÉGVÉDELMI SZERZŐDÉS TARTALMA

Valamennyi kisebbségvédelmi szerződés, a békeszerződések kisebbségvédelmi vonatkozású rendelkezései, valamint az Albánia, Litvánia és Irak által tett deklarációk tartalma nagyjában-egészében – amint arra korábban már utaltam – megegyezik a lengyel kisebbségvédelmi szerző-

³³ Bár az érintett államok a szerződések aláírása előtt minden erejüket latba vetették, hogy erőteljesebb területi hatálykorlátozást érjenek el, eredményt csak a fenti felsorolásban szereplő kivételek kiharcolásában könyvelhettek el.

³⁴ A közgyűlési határozat IV. pontja tartalmazza a fenti óhajt. Lásd Kraus: i. m. 164. o.

déssel.³⁵ A közös vonások a következő öt gondolati egység köré csoportosíthatók:

1. Az ország valamennyi lakosát megillető jogok: jog az élethez és a szabadsághoz, valamint jog a vallás szabad gyakorlásához.

2. Az állampolgárság megszerzésének joga: olyan címen, hogy az illető a szerződés életbe léptekor az országban lakóhellyel vagy illetőséggel („leur domicile ou leur indigénat”; pertinenza; Heimatsrecht³⁶) bír, illetve olyan címen, hogy az ország területén született. Az állampolgárság megszerzésére vonatkozó, az egyes szerződésekben szereplő kikötések különböztek egymástól, az itt említett két kikötés azonban megtalálható volt valamennyiben. Az első feltétel alól néhány kivételt találunk csak, éppen például a versailles-i békeszerződés 91. cikkének 2. bekezdésében, amely szerint a lengyel területen 1908. január 1-je után letelepedett németek csupán a lengyel kormány külön engedélyével szerezhették meg a lengyel állampolgárságot.³⁷ Több szerződésben egy harmadik jogalap is szerepelt, nevezetesen azon egyének is megszerezhették az adott állam állampolgárságát, akik az ország területén születtek helyben lakó szülőktől, de a szerződés életbe léptekor saját maguk nem laktak ott.

3. A faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó állampolgárokat megillető jogok. Ezek: a törvény előtti egyenlőség, vagyis a polgári és politikai jogok egyenlősége a közhivatalok betöltésénél; az anyanyelv szabad használata a magán- és az üzleti életben, a vallási tevékenység során, a sajtó útján történő vagy bármilyen egyéb természetű közszózat terén, a nyilvános gyűléseken és a bíróságon; a többi állampolgárával egyenlő jog arra, hogy saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket létesítsenek, valamint azokban a kerületekben, ahol a kisebbségek a lakosság jelentékeny arányát („proportion considerable”) alkották, jog arra, hogy az állami elemi iskolákban az adott ki-

³⁵ Észtország és Lettország nem tett hasonló szövegű nyilatkozatot, hanem a tagsági felvételtől folyó tárgyalások során közölte azokat a rendelkezéseket, melyeket saját kezdeményezéséből alkotmánya és törvényei a kisebbség érdekében tartalmaztak. Lásd még a 30. lábjegyzetet.

³⁶ Lásd a lengyel szerződés 3. cikkének első bekezdését.

³⁷ „Azok a német állampolgárok és leszármazottaik pedig, akiknek lakóhelye 1908. január 1-jét követően véglegesen Lengyelországhoz tartozó területként elismert helyen van, lengyel állampolgárságot csak a lengyel állam külön engedélyével kaphatnak.” A szerződés teljes francia szövege: *Jarhbuch des Völkerrechts*, VIII. 87–249. o.

sebbség nyelvén történjen az oktatás, és a kisebbségek javára méltányos részt biztosítsanak abból az összegből, amelyet a közvagyon terhére nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra egyébként juttatnak.

4. Az eddig felsorolt kötelezettségek jogi jellege: a szerződések 1. cikke értelmében e kikötéseket az állam alaptörvényeknek ismerte el, amelyekkel semmiféle törvény nem állhatott ellentétben. A szerződések utolsó cikke értelmében a rendelkezések – amennyiben kisebbséghez tartozó személyeket érintenek – nemzetközi érdekű kötelezettségeknek voltak tekintendők, és a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának minden egyes tagja jogosult volt a Tanács figyelmét e kötelezettségek valamelyikének bárminemű megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívni; a Tanács ilyenkor olyan módon járhatott el, és olyan utasításokat adhatott, amelyek megítélése szerint az adott esetben alkalmasnak és hathatósan mutatkoztak. Ha az érdekelt kormány és a Tanács vagy a Nemzetek Szövetségének valamelyik tagja között e szerződések cikkeire vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről véleménykülönbség merült fel, ez az Egyezségokmány 14. cikke szerinti nemzetközi vitának volt tekintendő, melyet az Állandó Nemzetközi Bíróság elé lehetett terjeszteni, ez utóbbi döntése ellen pedig fellebbezésnek nem volt helye.³⁸

5. Az utolsó gondolati egységbe különleges és helyi viszonyokat figyelembe vevő szabályok tartoznak. Íme néhány: a lengyel szerződés különleges rendelkezéseket tartalmazott a zsidók tekintetében. A Jugoszláviával és Görögországgal kötött szerződésekben kikötések szerepeltek a muzulmán kisebbség védelméről. A cseh szerződés a Kárpátok déli részén élő rutének autonómiájának kartáját tartalmazza. Románia iskolai és vallási ügyekben autonómiát biztosít az erdélyi székelyeknek és szászoknak stb.

A továbbiakban a Lengyelországgal kötött szerződés³⁹ rendelkezéseit sorra véve bemutatom az anyagi kisebbségi jog legfontosabb szabályait. A többi szerződésnek csupán a lengyel modelltől eltérő cikkeire térek majd ki a következő pontban.

³⁸ Később, az alaki kisebbségi jog tárgyalása során részletezni fogom a kisebbségvédelmi eljárás szabályait.

³⁹ Mint már korábban is jeleztem, a lengyel kisebbségi szerződés mintául, alapul szolgált a többi hasonló szerződés, illetve a békeszerződések és deklarációk megfogalmazásakor.

Az 1. cikkben Lengyelország alkotmányi szintűnek ismeri el a 2–8. cikkeket, és kötelezi magát arra, hogy azokkal semmilyen jogszabály vagy hatósági intézkedés nem lesz ellentmondásban, illetve nem lesz hatályos velük szemben. Az 1. cikk szövege egy belső állami garanciával is felérne, ha Lengyelország akkoriban ismerte volna az alkotmánybíráskodás intézményét.

A 2. cikk Lengyelország minden lakójának az élet és szabadság, a válás és a hit magán vagy nyilvános helyen történő korlátlan gyakorlását biztosítja, függetlenül attól, hogy állampolgáraitól, külföldiekről, honfoglalókról vagy pedig kisebbségekről van-e szó. Ez a rendelkezés a legalapvetőbb emberi jogok védelmének tekinthető, vagyis olyan jogi minimumról van szó, amelynek betartására már a nemzetközi szokásjog kötelezi az államokat bármely idegen állampolgárral szemben.

A 3. cikk olyan német, osztrák, magyar és orosz állampolgárok („ressortissants”) állampolgársági kérdéseit rendezi, akik Lengyelország részeként már elismert vagy elismerésre kerülő területen laknak. E személyeket Lengyelország minden további alakítás nélkül lengyel állampolgároknak ismeri el,⁴⁰ de egyúttal opciójogot is biztosít számukra. Ez a jog nyitva áll minden 18. életévét betöltött személy számára azzal, hogy a férj nyilatkozata a feleségre, a szülőké pedig a 18. év alatti gyermekekre is kiterjed. Amennyiben valaki gyakorolja opciójogát, köteles Lengyelországot 12 hónapon belül elhagyni, ingó vagyonát vámentesen, szabadon magával viheti, lengyel területen levő ingatlanát megtarthatja.⁴¹ Ha az opciójogot az államutódlással érintett személyek olyan lehetőségének tekintjük, amellyel saját, szabad akaratukból régi állampolgárságuk mellett dönthetnek, úgy feltételeznünk kell, hogy az utódlással érintett személyek ipso facto lengyel állampolgárok lettek. Mivel pedig az opciójog gyakorlására a lengyel állampolgárok többségétől etnikai, nyelvi vagy vallási ismérvek alapján elkülönülő kisebbségek tagjai joga-

⁴⁰ Lásd azonban a 42. lábjegyzetet.

⁴¹ Az Ausztriával (64. cikk), a Bulgáriával (51. cikk) és Magyarországgal (56. cikk) kötött békeszerződések nem tartalmazzák a lengyel szerződés 3. cikkéhez hasonló opciójogra vonatkozó rendelkezéseket, hiszen ezen államokhoz nem csatoltak új területeket, ellenben lehetőséget adnak az Ausztriától (78. és 8. cikk), Bulgáriától (4. cikk 1–4. bek. és 45. cikk) és Magyarországtól (63. és 64. cikk) elcsatolt területeken élők számára – külön feltételek megjelölésével – az opciójog gyakorlására.

sultak, ezért e szóban forgó 3. cikket feltétlenül kisebbségvédelmi intézkedésnek minősíthetjük.

Míg a 3. cikk az opciójogosultak körét a területi (vagy lakóhely szerinti) elv alapján határozza meg, addig a 4. cikk a születési elvet veszi alapul, habár úgy tűnik, a lengyel megoldás sokkal inkább a leszármazás elvét hívja segítségül. Az állampolgárság megszerzése ugyanis nemcsak a születési helytől, hanem attól is függ, hogy a szülők a születés helyén laktak-e. Az optálók a szerződés hatálybalépését követő két éven belül a lakóhelyük országában levő illetékes lengyel hatóság előtt lemondhattak lengyel állampolgárságukról, melynek megszűnéséhez további formások nem voltak szükségesek.

Lengyelország vállalta, hogy semmilyen módon nem fogja az opciójog gyakorlását megakadályozni (5. cikk).

A 6. cikk az állampolgárság megszerzésének módjai közé végül bevonta azt a lehetőséget, hogy lengyel állampolgárságot szerez lengyel területen való születéssel az, akit születésénél fogva más állampolgárság nem illet meg. Lengyelország ezzel a hontalanná válás egyik útját vágta el.

Jogegyenlőséget, valamint a polgári és politikai jogok teljes körű élvezetét biztosította a 7. cikk minden lengyel állampolgár számára faji, nyelvi vagy vallási különbségre való tekintet nélkül. Semmiféle vallási, hitbéli vagy felekezeti hovatartozás nem szolgálhatott hátrányukra a közhivatalok és méltóságok elnyerése, a különféle foglalkozások gyakorlása kapcsán. Egyetlen lengyel állampolgár sem volt korlátozható valamely nyelv szabad használatában, akár a magán- vagy az üzleti életben, akár bármilyen természetű közzététel (pl. sajtó) terén, akár pedig nyilvános gyűléseken. Annak ellenére, hogy e cikk első három bekezdése minden lengyel állampolgárra vonatkozott, nyilvánvaló, hogy elsősorban az etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek tagjainak védelmét célozta. A negyedik bekezdése azonban a nyelvi kisebbségek közvetlen védelmét valósította meg, amennyiben a nem lengyel nyelvű állampolgárok a bírósági eljárásokban nyelvük használata tekintetében „megfelelő könnyítéseket” kaptak. Egyes szerzők szerint⁴² a bíróság előtti nyelvhasználat („devant les tribunaux”) kérdésében szövegezési hiba történt, mert kétségtelen, hogy nemcsak a bíróságok, hanem minden egyéb hatóság előtti nyelvhasználatra vonatkozik a szóban forgó kötelezettség. Mindemel-

⁴² Búza: i. m. 85. o.

lett természetesen a hivatalos nyelv kijelölésére továbbra is a lengyel kormány külön, független döntése alapján került sor.

A 8. cikk kifejezetten a kisebbségekhez szólt, közvetlenül a hozzájuk tartozók védelmét valósította meg azzal, hogy a többi lengyel állampolgárával azonos jogi és tényleges bánásmódot garantált számukra. A szerződés megalkotói ezzel az intézkedéssel remélték megvédeni a kisebbségeket az állam által megvalósított diszkriminációval szemben. Tulajdonképpen egyesületi szabadságot adott nekik, ami annyit jelent, hogy szabadon létrehozhatták a belső jog szabályai által megengedett jogi formájú egyesület bármelyikét, jóléti, vallási, szociális, oktatási céllal; ezen intézményeket (pl. iskolákat) vezethették, felügyelheték, bennük saját nyelvüket és vallásukat gyakorolhatták.

Közoktatást érintő kérdéseket rendezett a 9. cikk, amely meghatározta, hogy a lengyel kormánynak megfelelő könnyítéseket kellett engedélyeznie annak érdekében, hogy a nem lengyel anyanyelvű állampolgárok gyerekeit az elemi iskolákban saját nyelvükön taníttathassák.⁴³ A kormány mindenestre fenntartotta magának a lehetőséget a lengyel nyelv oktatásának kötelezővé tételére az említett iskolákban. A faji, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek – hangzott a második bekezdés folytatásában – méltányos részt⁴⁴ kellett biztosítani a közvagyonból nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra. A 9. cikk rendelkezései azonban csak olyan városokban és kerületekben voltak alkalmazhatóak, amelyek jelentékeny arányban („proportion considérable”)⁴⁵ nem lengyel nyelvű állampolgárok, hanem kisebbségek által lakottak. A német anyanyelvű len-

⁴³ A Csehszlovákiával kötött kisebbségi szerződés nem korlátozta a kormány ilyen kötelezettségét az elemi iskolákra, hanem éppenséggel az egész közoktatásügy területén, tehát a magasabb iskolatípusokra is fennállónak tekintette. Lásd e szerződés 9. cikk, 1. bekezdését. Halmosy: i. m. 92. o.

⁴⁴ A méltányos rész („une part équitable”) pontos, számszerűsített meghatározására egyik szerződésben sem találunk példát, feltehetően arányos részre gondoltak a szövegezők, bár kérdés, mi a viszonyítási alap, a kisebbség lélekszáma-e, a fenntartott intézmények száma és nagyságrendje vagy netán az azokat igénybevevők száma? Az osztrák békeszerződés-ellenjavaslat például egyáltalán nem kívánt közpénzekből bármit is kisebbségi oktatási és egyéb célokra juttatni, hanem önálló adóztatási jogot gondolt adni a kisebbségeknek. Lásd ehhez még Balogh: i. m. 165–166. o.

⁴⁵ A „proportion considérable” rugalmas fogalma igen sok vitára adott okot az államok gyakorlatában, de a nemzetközi jogi szakirodalomban is. A szerződés-

gyel állampolgárokra a 3. bekezdés további szűkítést írt elő: rájuk e szakasz csak olyan területeken alkalmazható, amelyek 1914. augusztus 1-jén még Németországhoz tartoztak.⁴⁶

Érdemes egy bekezdés erejéig a most szemügyre vett szakasz egyik gondolati egységét kiemelni: a közvagyonból méltányos részesedést kell biztosítani a kisebbségeknek (!), mondja a szerződés szövege. Vajon ez a rendelkezés a kisebbségek jogi személyiségének általános elismerését jelentette? Véleményem szerint inkább az egyesülési szabadság – mint politikai jog – (már a 8. cikk kapcsán is említett) gyakorlásának egyik lehetséges módjáról van szó, amikor is oktatási intézmények létesítésére, fenntartására szervezetet hozhattak létre a kisebbség képviselői. Ennek a szervezetnek saját magának kellett kiadnia a közvagyonból kapott összeget a felügyelete alá tartozó iskoláknak. A közoktatásban tulajdonképpen állami feladat átvállalásáról volt szó. Ha ilyen szervezetük nem volt, akkor az állam hatóságainak kellett az összeget iskolákra lebontani, ami nem mindig jelentette a kisebbségi érdekek feltétlen érvényesülését. Búza László mondja:

„Kétségtelen, hogy a kisebbségi jog e ponton hiányos: a kisebbség mint olyan számára bizonyos jogot biztosít, a kisebbségről viszont, melynek e jogot gyakorolnia kellene, nem gondoskodik, illetőleg annak megalakítását nem írja kötelezően elő [...], a szerződések és a deklarációk nem kreálnak ilyen szervezeteket, mert ez már egy bizonyos fokú kisebbségi autonómia volna; az általános kisebbségi jog pedig nem a kisebbségi autonómia elvén épül fel.”⁴⁷

A lengyel kisebbségi szerződés 1. cikke – egy kisebbségre vonatkozóan – éppen kivételt jelent az előbb említett, a kisebbségi jog szerződéseiben fellelhető, általánosnak tekinthető hiányosság alól. Tekintettel arra,

sek egyáltalán nem rendelkeztek arról, hogy mit kellett ezen érteni, az államok teljesen szabad kezét kaptak ez ügyben. Lásd ehhez Búza: i. m. 82–83., továbbá még Balogh: i. m. 164. o.

⁴⁶ Hasonló területi korlátozást tartalmazott pl. a Szerb–Horvát–Szlovén Állammal kötött kisebbségi szerződés 9. cikkének 3. bekezdése, amely kimondta, hogy csak az 1913. január után megszerzett területeken volt alkalmazható az említett rendelkezés. Lásd pl. Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. 74–75. o., lásd még a dolgozat A. részének 4. pontját.

⁴⁷ Búza: i. m. 88.

hogy Lengyelországban a zsidóknak külön jogi személyiségű szervezete volt (a hitközségek, „communautés juives de Pologne”), a zsidó iskolákra eső közalapok arányos felosztásáról az ezek által választott helyi iskolabizottságok intézkedtek az állam ellenőrzése mellett. Ez a rendelkezés kollektív kisebbségvédelmet hozott létre, Lengyelország zsidó kisebbségének tehát oktatási ügyekben személyi autonómiát biztosított.⁴⁸ A 11. cikk a sabbath (szombat) zavartalanságát szavatolta a zsidóknak, felmentette őket szombati napon a bíróság előtt való megjelenés vagy egyéb hivatalos ténykedések kötelezettsége alól, valamint tartalmazta Lengyelország abbeli szándékát, mely szerint tartózkodni fog a választásoknak szombati napokra való kiírásától. Mindazonáltal nem mentette fel a zsidó kisebbséget a minden lengyel állampolgárra egyformán érvényes kötelezettségek alól: katonai szolgálat, honvédelem, közrend fenntartása.

A lengyel kisebbségi szerződés nagy horderejű 12. cikkének tárgyalásától itt most eltekintek, erre az alaki kisebbségi jog bemutatásakor és értékelésekor térek majd ki. Annyit azonban előrebocsáthatok, hogy a szóban forgó cikk rendelkezései a Nemzetek Szövetsége eljárásának keretszabályait tartalmazták. Erről az alapról indulva, a Nemzetek Szövetsége jelentéseinek és határozatainak tömegén át rajzolódik majd ki szemünk előtt a két világháború közti kisebbségvédelem eljárási (alaki) joga.

4.2. ELTÉRÉSEK A LENGYEL KISEBBSÉGVÉDELMI SZERZŐDÉS RENDELKEZÉSEITŐL AZ ANYAGI JOG EGYÉB FORRÁSAIBAN

[I.]

A lengyel kisebbségvédelmi szerződés mintájára készült szerződések és deklarációk – amelyek a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak – olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek a lengyel modellben nem szerepelnek. Különös figyelmet kell fordítani azokra a szabályokra, amelyek a kisebbségek bizonyos csoportjainak vagy kisebbségek által je-

⁴⁸ Ugyanilyen rendelkezéssel csupán a litván kisebbségi deklarációban (7. cikk) valamint a Felső-Sziléziáról szóló német–lengyel egyezményben (7. cikk) találkozunk. Kraus: i. m. 126., 13. o.

lentékeny számban lakott területeknek tárgy és terjedelem szerint meghatározott autonómiát biztosítottak. Az önkormányzat megadása pedig a szóban forgó csoportok, illetve területek közjogi testületként való állami elismerését feltételezte.

1. A Podkarpatska Rusz (Kárpát-Ukrajna) autonómiájának szentelték a csehszlovák kisebbségi szerződés 1–13. cikkeit. A 1. cikk szövegezéséből egyértelműen kitűnik, hogy itt területi autonómiáról van szó:

„Csehszlovákia kötelezi magát, hogy a Kárpátoktól délre lakó rutének területét a Szövetséges és Társult Főhatalmak által megállapított határok között a Csehszlovák Államon belül olyan autonóm egység alakjában fogja megszervezni, amely a Csehszlovák Állam egységével összeegyeztethető legszélesebb körű önkormányzattal lesz felruházva.”⁴⁹

A 11. szakasz autonóm tartományi gyűlést („diète autonome”) tervezett erre a területre, amely nyelvi, közoktatási, vallási, helyi közigazgatási, valamint a csehszlovák törvények által hatáskörébe utalt egyéb kérdésekben törvényhozó hatalmat gyakorolhatott. A rutén tartományi gyűlésnek felelős kormányzót a csehszlovák köztársaság elnöke nevezte majd ki, a Podkarpatska Rusz tisztségviselőit lehetőség szerint pedig e terület lakói közül kell kiválasztani, mondja a 12. cikk. A 13. cikk pedig kötelezte Csehszlovákiát a rutén területnek megfelelő arányú képviselőre a csehszlovák országgyűlésben, de a rutén képviselők szavazati jogát olyan ügyekre korlátozta, amelyekre nézve a rutén tartományi gyűlésnek nem volt törvényhozó hatalma.

A Podkarpatska Rusz autonómiája tehát csak annyiban volt korlátozható, amennyiben azt a csehszlovák állam egysége megkívánta. Mindenesetre kiterjedt a szóban forgó terület közigazgatási megszervezésének jogára, valamint a törvényalkotás jogára olyan ügyekben, melyeket egyrészt maga a kisebbségi szerződés határozott meg, másrészt pedig később belső jogszabályalkotás útján jelöltek ki. A tartományi gyűlés törvényhozó hatalma főként kulturális kérdésekre terjedt ki, amely kisebbségi jogi szempontból is az egyik legfontosabb védeni kívánt tárgykör volt.

⁴⁹ Lásd Halmosy: i. m. 92. o., illetve Baranyai: i. m. 36. o. (a szerződés eredeti francia szövege), Kraus: i. m. 86–87. o.

2. A román kisebbségi szerződés 11. cikke⁵⁰ ezzel szemben vallási és oktatási kérdésekben személyi autonómiát enged az erdélyi székely és szász közületeknek (vagyis hivatalos vagy egyéb közérdekű tevékenységet végző intézményeknek). Ez az önkormányzat is területileg behatárolt volt, hiszen csak az erdélyi területen levő közületekre vonatkozott.

3. Hasonló rendelkezést tartalmazott a görög kisebbségi szerződés is. A 12. cikkben⁵¹ Görögország késznek mutatkozott arra, hogy a – szerződés kifejezését használva – „pindusi oláh” közületeknek állami ellenőrzés melletti önkormányzatot biztosítson vallási, jóléti és oktatási ügyekben. Itt is személyi autonómiáról volt szó, melyet a román intézmények csak a Pindos hegység területén gyakorolhatnak. A szóban forgó engedmény történelmi gyökereit Romániának Bulgáriával (1913. augusztus 4.), Görögországgal (1913. augusztus 5.), valamint Szerbiával (1913. augusztus 6.) történt jegyzékváltásában kell keresnünk. Az említett időpontban (1913) Bukarestben folyó béketárgyalások során ugyanis a három állam hozzájárult ahhoz, hogy a hozzájuk csatolandó területeken autonómiát adjanak az ún. kucorománok iskoláinak és templomainak, valamint engedélyezzék egy püspökség felállítását.⁵²

4. A görög kisebbségi szerződés 13. cikkének⁵³ is történelmi a háttere: benne Görögország olyan jogok és szabadságok elismerésére és érvényben tartására vállalkozott, amelyeket már az 1878-as berlini szerződés 62. cikke adományozott az Athosz-hegyen élő nem görög anyanyelvű szerzeteseknek.

⁵⁰ „La Roumanie agréee d'accorder, sous le contrôle de l'État roumain, aux communautés des Szeckler et des Saxons, en Transylvanie, l'autonomie local, en ce qui concerne les questions religieuses et scolaires.” Kraus: i. m. 99. o., vagy magyar szöveg is Baranyai: i. m. 11. o.

⁵¹ „Görögország, a görög állam felügyelete mellett a pindusi oláh közösségeknek helyi autonómiát biztosít vallási, jóléti és oktatási ügyekben.” Lásd Kraus: i. m. 105. o.

⁵² Erről az összefüggésről Pircher tesz említést (i. m. 86. o.) A szöveg: „[...] autonómiát adni a bolgár (a görög és a szerb) fennhatóság alá tartozó kucorománok iskoláinak és egyházának, és engedélyezni egy kucoromán püspökség felállítását [...]”, idézet Pirchertől (*British and Foreign State*, 107. kötet (1914, első rész), 670–673. o.).

⁵³ „Görögország az 1878. július 13-ai berlini szerződés 62. cikkének rendelkezései értelmében kötelezi magát az Athosz-hegyi szerzetesek jogainak és szabadságainak elismerésére és tiszteletben tartására” (Kraus: i. m. 105. o.).

A görög kisebbségi és a berlini szerződés között van azonban némi különbség: ez utóbbi rendelkezései magukat a szerzeteseket – mint egyéneket – védelmezték állampolgárságuktól függetlenül, míg az előbbi, tehát a görög kisebbségi szerződés, a szerzetesek közösségeit, magukat a rendeket („communautes monastique”)⁵⁴ védelmezte. Végeredményben mindkét cikk ugyanazt a célt szolgálta: azon hagyományos jogok és szabadságok biztosítását, amelyek minden valószínűség szerint a szerzetesek autonóm köztársaságának⁵⁵ 1783-as alkotmányából származtak, és amelyek nagyjában-egészében még ma is érvényesülnek.

5. Történelmileg megalapozható jogok védelmének szerződéses kötelezettséggé tételéről tanúskodik a török békeszerződés 42. cikkének 1. (2) bekezdése, valamint Irak kisebbségi deklarációjának 6. cikke.⁵⁶ Törökország olyan intézkedések foganatosítására vállalkozott, amelyek lehetővé tették a nem mohamedán kisebbségek tagjainak családjogi, valamint személyi állapottal kapcsolatos ügyeinek saját kisebbségük hagyományai szerinti szabályozását. Olyan különleges bizottságoknak kellett az intézkedéseket kidolgozni, amelyekben egyenlő számú képviselővel vett részt a török kormány és az érintett kisebbség. Véleménykülönbségek eldöntésére a török kormánynak és a Nemzetek Szövetsége Tanácsának egy döntőbírói kellett kineveznie. Irak ezzel szemben a területén élő kisebbségek közösségeinek engedte át az intézkedések tartalmának meg-

⁵⁴ Lásd Kraus: i. m. 105. o.

⁵⁵ Az Ajjion Orosz az 1060-ban kelt császári bulla alapján mindmáig tiltott terület. Athosz szent hegyének völgyében és tengerpartján ma is 20 kolostor működik, 2600-an élnek ott. Az ortodox egyházak központjának számító kolostor-köztársaságba még a görög férfiak is csak külön tartózkodási engedéllyel léphetnek be. Az első remeték a 9. században telepedtek meg a hegyekben, később újabb és újabb kolostorokat alapítottak, ahova Oroszországból, Szerbiából, Havasalföldről özönlöttek a szerzetesek. A fent említett 11. századi bulla minden nőnemű lényt kitiltott a szentnek minősülő helyről, 1783-as alkotmánya révén jogi megerősítést nyert önállósága, majd az 1912–13. évi balkáni háborúk nyomán – bár a görög hadsereg elfoglalta a félszigetet – Athosz szent hegyét önálló és semleges állammá nyilvánították. A kolostorok mindegyike önálló, közös ügyeiket egy tanács irányítja, melybe egyetlen „civilként” a görög állam külügyminisztériumának képviselőjét is delegálják. Vannak orosz, bolgár, szerb nemzeti kolostorok, de ha valaki a végső szerzetesi fogadalmat leteszi, görög állampolgárrá válik.

⁵⁶ Lásd Kraus: i. m. 179. o.; *Journal Officiel* (1932), 1347. o., idézi Pircher: i. m. 67. o.

állapítását saját szokásaik alapján; egyúttal kötelezettséget vállalt arra, hogy tájékoztatja a Nemzetek Szövetségét a családjogi és személyi állapottal kapcsolatosan fogatosított intézkedések végrehajtásának módjáról.

6. A szerb–horvát–szlovén kisebbségi szerződés (1. cikk, 1. bekezdés) és a görög kisebbségi szerződés (14. cikk, 1. bekezdés), valamint az albán deklaráció (2. cikk, 3. bekezdés)⁵⁷ olyan intézkedések megtételéhez járult hozzá, amelyek a mohamedánok számára lehetővé tették családi és személyi jogállásuk mohamedán szokások szerinti szabályozását. Albánia a legpregnansabb példája annak, hogy az említett rendelkezések nem csupán egy vallási kisebbség tagjainak védelmét hivatottak szolgálni, hanem általában azon személyek megóvásáról van szó, akiket egy teljesen más kultúrkörből származó jogrendszer bevezetése bizonyos jogviszonyok tekintetében igen hátrányosan érinthet.

7. A Szerb–Horvát–Szlovén Állammal kötött kisebbségi szerződés 1. cikkének 3. bekezdése, a Görögországgal kötött kisebbségi szerződés (14. cikk, 2. bekezdés), valamint a török békeszerződés (42. cikk, 3. bekezdés) kötelezte ezen államokat a mohamedán, illetve keresztény és zsidó kisebbségek vallási helyeinek (mecsetek, temetők stb.), intézményeinek védelmére; a már meglévő vagy újonnan létesítendő jóléti intézményeknek, vallási célú alapítványoknak a szükséges és olyan könnyítések megadására, amelyeket már hasonló természetű magánintézményeknek („établissements privés”) korábban biztosítottak⁵⁸.

8. Irak kisebbségi deklarációja hasonló rendelkezést tartalmazott (7. cikk, 1. bekezdés):⁵⁹ a területén élő vallási kisebbségek templomainak, zsinagógáinak, temetőinek, egyéb vallási és jóléti intézményeinek, alapítványainak teljes védelmet, könnyítéseket fog biztosítani. Az iraki kormány az újonnan létrehozott vallási és jóléti célú szervezetektől nem fogja megtagadni – az ilyen szervezeteknek általában nyújtandó – szükséges könnyítéseket, mondja a 7. cikk 3. bekezdése. A 7. cikk 2. bekezdése felhatalmazta az Irakban található vallási kisebbségek közösségeit tanácsok létrehozására, amelyeknek a kormány ellenőrzése mellett az alapítványokat és a jóléti intézményeket kellett igazgatniuk. Ezek a közösségek átvették, a belső joggal összhangban, az árvak vagyonának fel-

⁵⁷ Lásd Kraus: i. m. 82. o.; 105. o., 119. o.

⁵⁸ Ua. mint fentebb.

⁵⁹ Ua. mint az 56. lábjegyzet.

ügyeletét is. A szóban forgó vallási kisebbségek közösségei tehát jóléti kérdésekre vonatkozóan kifejezett személyi autonómiát kaptak.

9. A Szerb–Horvát–Szlovén Állam végül arra is kötelezte magát (a szerződés 1. cikkének 2. bekezdésében),⁶⁰ hogy egy ún. Re’is ül – Ülema – kinevezését kezdeményezi, gondoskodott tehát a mohamedán papság vezetői státusának betöltéséről.

10. Albánia kisebbségi deklarációjában arra kötelezte magát, annak 5. cikkében,⁶¹ hogy nyilatkozatának megtételétől számított hat hónapon belül a Nemzetek Szövetsége Tanácsának részletes felvilágosítást ad vallási közösségeinek, valamint faji, nyelvi és vallási kisebbségei templomainak, kolostorainak, iskoláinak stb. jogi helyzetéről. Az albán kormány megfelelőképpen figyelembe fogja venni a Nemzetek Szövetsége javaslatait – mondja a deklaráció szövege. Az albán megoldás szerint tehát a belső törvényhozó feladata az előbb felsorolt intézmények jogi helyzetének szabályozása.

11. Egyedi megoldást mutatott a török békeszerződés 38. cikkének 3. bekezdése is,⁶² amely biztosította a lakóhely megválasztásának és a kivándorlásnak a jogát a nem-mohamedán kisebbség tagjai számára, fenntartva azonban a kormány olyan intézkedéseinek elsőbbségét, amelyek a honvédelem és a közrend érdekében minden török állampolgárra vonatkoztak.

12. Albánia (4. cikk, 2. bekezdés)⁶³ és Irak (4. cikk, 2. bekezdés)⁶⁴ kisebbségi deklarációi tartalmazzak egy rendelkezést, hogy a faji, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozók jogos igényeinek is megfelelő választási rendszert kell bevezetni.

Az iraki nyilatkozatban ehhez még olyan rendelkezés társul, amely a kifejezetten megjelölt közigazgatási területeken az arab mellett hivatalos nyelvként a kurdot is bevezeti, amennyiben ott a lakosság jelentős részben kurdokból tevődik össze. A nagy számú török lakosságú Kifri és

⁶⁰ Lásd Kraus: i. m. 82. o.

⁶¹ Lásd Kraus: i. m. 120–121. o.

⁶² „Ha a török állam a nemzet védelme és a közrend betartása érdekében a terület egészén vagy egy részén a török állampolgárokra vonatkozó intézkedéseket foganatosít, a nem mohamedán kisebbségek a szabad mozgás és a kivándorlás jogával rendelkeznek.” Kraus: i. m. 178. o.

⁶³ Kraus: i. m. 121. o.

⁶⁴ Lásd erről a kérdésről Pircher: i. m. 90. o.

Kirkuk kerületekben pedig kiegészítésként arra is volt lehetőség, hogy a kurd és török nyelv között válasszanak. Iraknak e területek hivatalnokait elsősorban az ott letelepedett lakosok köréből kellett kiválasztania (9. cikk).

13. Az állampolgársági kérdéseket is alkalmanként eltérően szabályozták: a lengyel kisebbségi szerződésben képviselt lakóhely elvétől (3. cikk, 1. bekezdés) Ausztria és Magyarország békeszerződéseiben (64., illetve 56. cikk) az új állampolgárság megszerzésekor követett megoldás eltérést mutatott. Ezekben az illetőség (pertinenza, indigénat) elve érvényesült.⁶⁵ Ezzel szemben a Szerb–Horvát–Szlovén Állammal (3. cikk, 1. bekezdés), valamint a Csehszlovákiával (3. cikk, 1. bekezdés) kötött kisebbségi szerződések már mindkét elvet alkalmazták.⁶⁶ A görög kisebbségi szerződés az állampolgárság megszerzésénél a lakóhelyet tekintette irányadónak, de érvényesülését olyan területekre korlátozta, amelyek 1913. január 1-je után szerződéses alapon kerültek Görögországhoz. És ez sem volt „felhőtlen” rendelkezés, hiszen például az albán nyilatkozat 3. cikkének 3. bekezdése további kivételt biztosított ez alól: a valamikori albán állampolgárok, akik a görög kisebbségi szerződés révén görög állampolgárok lettek, optálhattak az albán állampolgárság javára.

14. A kisebbségi szerződések, békeszerződések és deklarációk rendszerében egy egészen egyedülálló esetet rendezett a román kisebbségi szerződés 7. cikke:

„Románia kötelezi magát, hogy román állampolgároknak ismeri el jogérvényesen és mindennemű alakiség nélkül mindazokat a zsidókat, akik Románia területén lagnak, és akiket valamilyen más állampolgárság nem illet meg.”⁶⁷

⁶⁵ A trianoni békeszerződés 56. cikke így rendelkezik: „Magyarország magyar állampolgárnak ismeri el jogérvényesen és mindennemű alakiség nélkül mindazokat a személyeket, akiknek a jelen szerződés életbelépésének idején a magyar területen van illetőségük (pertinenza), és nem állampolgárai más államnak.” Ugyanígy rendelkezik az osztrák békeszerződés 64. cikke; mindkettőből kiderül az „illetőség” szó tartalma. Halmosy: i. m. 14. o.

⁶⁶ Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk azt sem (bár részletes tárgyalása nem fér e dolgozat kereteibe), hogy a békeszerződések állampolgárságról szóló rendelkezései kiegészítik bizonyos értelemben, időben, terület szerint korlátozzák azt. Így az osztrák (76–77. cikk), a magyar (62. cikk), a bolgár (39. cikk, 2. bekezdés), a versailles-i (84. cikk) békeszerződések.

⁶⁷ Baranyai: i. m. 91. o., ennek okairól korábban már volt szó.

A nemzetközi jogi szakirodalom szerint azért került ez a rendelkezés a kisebbségi szerződésbe, mert Románia nem teljesítette az 1878-as berlini szerződésben (annak 44. cikk, 1. bekezdésében) foglalt, ide vonatkozó kötelezettségeit.⁶⁸

[II.]

Az anyagi jog rendszerébe az eddig tárgyalt elemeken – a szövetséges hatalmakkal kötött kisebbségi és békeszerződéseken, valamint a deklarációkon – kívül olyan, úgyszintén kisebbségvédelmi célú szerződések is benne foglaltatnak, amelyek két érdekelt állam között hatályosak, és nem az egész államterületre, hanem annak csupán bizonyos részeire vonatkoznak, illetve meghatározott kisebbségi jogot szabályoznak (speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében). Ezeket a kisebbségi jog forrásainak körében már felsoroltam. Anélkül, hogy részletes bemutatásukat szükségesnek tartanám, mégis néhány lényeges gondolat rögzítésének szükségét látom velük kapcsolatban.

A speciális egyezmények jogi természete az, ami szót érdemel. Egyesek közülük ugyanis az általános kisebbségi szerződéseket kiegészítő egyezmények, új rendelkezéseket nem tartalmaztak. Ilyen például a brünni csehszlovák–osztrák egyezmény az állampolgárság és kisebbségvédelem tárgyában, amely nem más, mint az Ausztriával kötött békeszerződésnek és a Csehszlovákiával kötött kisebbségi szerződésnek a két fél által közös megegyezésén nyugvó értelmezése, az állampolgárságon kívül kizárólag az iskolaügyre szűkítve. Hasonló jogi természetű a román–jugoszláv egyezmény, amely a két állammal külön-külön megkötött általános kisebbségi szerződés rendelkezéseit magyarázza, végrehajtásuk megkönnyítése céljából állított fel szabályokat: de csak oktatással kapcsolatos kérdésekben, és csak a jugoszláv állam területének

⁶⁸ Pircher: i. m. 91. o. vagy hasonlóképpen Fouques-Duparc: i. m. 104–112. o. Az 1878-as berlini szerződés 44. cikk (1) bekezdésének szövege: „Romániában a vallási, hit- és felekezetbeli különbözőségekre senkivel szemben, sehol sem lehet hivatkozni mint kizáró és alkalmatlanságot eredményező okra a polgári és politikai jogok, közhivatali állások, posztok és tisztségek betöltését illetően, illetve a különféle szakmai és ipari tevékenységek gyakorlásával kapcsolatban.” Idézi Pircher: i. m. 91. o., lásd még Viefhaus: i. m. 223–224. o.

egy részén, a Magyarországtól elcsatolt Bánátban. Ezekkel szemben például az Åland-szigetekre vonatkozó megállapodás⁶⁹ önállóan, minden más jogforrástól függetlenül szabályozta a kisebbségek jogi helyzetét, autonómiát adva a svéd többségű szigeteknek Finnországon belül. A felső-sziléziai egyezmény pedig, bár a Lengyelországgal kötött szerződést vette alapul, nem annak magyarázata volt, még csak nem is egy végrehajtásával kapcsolatos megállapodás, hanem szintén önálló szerződés, amely az általános kisebbségi szerződésekben foglalt rendelkezéseket a Felső-Sziléziára vonatkozó speciális szabályokkal egyseges szerkezetű jogforrásba foglalta össze, és ez az egyezmény szolgált alapul az ott élő kisebbség jogi helyzetével összefüggő minden kérdés elbírálásánál.

Ezzel lezárhatjuk az első világháborút követő időszakban a Nemzetek Szövetségének közreműködésével és a Nemzetek Szövetségének égisze alatt kialakult kisebbségvédelmi rendszer materiális jogának tárgyalását. Az ebbe a rendszerbe tartozó szerződések a faji, nyelvi, vallási, kisebbségek részére nemzetközileg biztosított és meghatározott jogokat a Nemzetek Szövetsége védelme alá helyezték, de nem határozták meg sem annak terjedelmét, sem pedig azt az eljárást, amelyet a Nemzetek Szövetsége valamely szervének kellett volna követnie egy jogvédelmet kereső kisebbségi beadvány elintézésénél. Csak a keretet adták meg: a szerződések utolsó szakaszai – egyező szöveggel⁷⁰ – a Nemzetek Szövetségének Tanácsát hatalmazták fel az eljárás lefolytatására. Így tehát a kész anyagi kisebbségi jogi szabályok mellé a Nemzetek Szövetsége jelentéseinek és határozatainak egész során át vezetett az út a megsértésük esetén alkalmazandó alaki kisebbségi joghoz.

⁶⁹ E kérdéskörben a leginkább figyelemreméltó magyar nyelvű tanulmány szerzője Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris, 211–218. o.

⁷⁰ A felhatalmazás arra szól, hogy „utasításokat adhasson” („donner telles instructions”), amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoznak. Lásd pl. a lengyel kisebbségi szerződés 12. cikkének 2. bekezdését. Egyedül a Szerb–Horvát–Szlovén Állammal kötött szerződés (11. cikk, 2. bek.) fogalmaz erősebben, ti. lehetővé teszi, hogy a Tanács „intézkedéseket foganatosítson” („prendre telles mesures”), in Baranyai: i. m. 76–77. o.

5. Opció és lakosságcsere a kisebbségvédelem szolgálatában

5.1. A NEMZETKÖZI JOGI OPCÍO MEGJELENÉSE A KISEBBSÉGVÉDELMI RENDELKEZÉSEK KÖRÉBEN

Az opció intézménye lehetőséget ad arra, hogy bizonyos, pontosan körülhatárolható személyi kör tagjai egy adott állampolgárság mellett döntsenek. Nem a nemzetközi szokásjog terméke volt, létét konkrét nemzetközi szerződéseknek köszönhette.⁷¹ Zömmel területátcsatolásokról rendelkező nemzetközi szerződésekben fordult elő,⁷² olyanokban, amelyeket a területváltozással érintett – tehát az adott területet átadó és az azt megszerző – államok kötöttek egymással vagy bizonyos többoldalú szerződésekben, egy adott kisebbséghez tartozó személyi kör érdekeinek védelmében.

Az opció technikai lebonyolítása általában a következők szerint történt: az optáns lemondott a területátcsatolással ipso facto megszerzett állampolgárságról, megtartva korábbi állampolgárságát. E jog gyakorlása a Nemzetek Szövetségének égisze alatt álló szerződéses rendelkezések esetében nem volt függvénye semmilyen szerződésen kívüli feltételnek, szemben egyes olyan megállapodások rendelkezéseivel, amelyek fölött a Nemzetek Szövetsége nem vállalt garanciát. Az előbbi szerződések ugyanis ab ovo magukban foglalták az állami hozzájárulást, mindenféle konkrét feltételt magában a szerződésben rendezve.⁷³ Ez utóbbiaknál előfordult azonban, hogy az opciójog gyakorlásának feltétele egy állami engedély esetenkénti megszerzése volt, mégpedig vagy az opció-

⁷¹ Lásd egyetértően Ignaz Seidl-Hohenveldern: *Völkerrecht*. München, 1987, 198. és 270. o. Az opció intézményéről, dogmatikai kérdésekről lásd továbbá Kunz, J.: *L'option de nationalité*. *RdC* 31 (1930 I), 111. és köv. o.; Verdross-Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin, 1984, 788–789. o.

⁷² Nem kizárólag ilyenekben, hiszen pl. egyes állampolgársági kérdéseket rendező kétoldalú megállapodások is tartalmaznak opciós szabályokat. Ilyen pl. az 1921. május 14-ei lett–litván állampolgári jogokról szóló egyezmény, amely ugyan elsősorban a kettős állampolgárság kérdéseit rendezi, de kölcsönös opciós lehetőséget ad az érintett kisebbségek tagjainak. A szerződés szövegét lásd *RdT* 17 (1923), 242–248. o.

⁷³ Lásd például a lengyel kisebbségi szerződés 3–6. cikkeit vagy a trianoni békeszerződés 61–66. cikkeit, lásd Halmosy: i. m. 105–107. o.

val megszerezni kívánt állampolgárság szerinti állam, vagy akár mindkét érintett állam részéről együttesen.⁷⁴

Az opciós szerződéseket vizsgálva kiemelendőnek tűnnek az optálásra jogosult személyi kör meghatározásának kritériumai. Leginkább azért, mert e kritériumok értelmezése nem minden esetben volt egyforma. Azok a szerződéses rendelkezések, amelyek a születés helye, illetve a lakóhely elve alapján adtak opciójogot – mint például a lengyel kisebbségi szerződés 4. cikke⁷⁵ –, túl sok magyarázatra nem szorulnak, érdekesebb azonban a helyzet akkor, ha az állampolgárság megváltásának lehetősége a leszármazás függvénye. A származás elve alapján a személyek azon köre jogosult az opcióra – természetesen, ha az adott nemzetközi szerződés így rendelkezik –, amely az átcsatolt területről vagy abból az államból származik, amelynek állampolgárságát meg akarja szerezni, mivel a szóban forgó terület vagy állam lakosságának többségével etnikai vagy adminisztratív szempontból kapcsolatban áll. A származás elvének értelmezése az egyes szerződésekben más és más: az osztrák békeszerződés 80. cikke és a magyar békeszerződés 64. cikke egybehangzóan az „illetőség” (Heimatort, indigénat, pertinenz) kifejezéssel azonosítja a származás fogalmát. Más szerződések viszont a használt nyelv függvényévé teszik a leszármazás elvét,⁷⁶ megint mások a születési anyakönyv vezetésére illetékes szerv székhelyéhez kötik.⁷⁷

A fent említett szerződések a legtöbb esetben határidőt tűznek az opciójog gyakorlására, illetve a döntést követő átköltözésre, és szabályozzák az ingó, illetve ingatlan vagyon sorsának kérdését is. A trianoni békeszerződés például hat hónapot ad – a hatályba lépéstől számítva – az opciójog gyakorlására, és attól számítva tizenkét hónapot a tényleges át-

⁷⁴ Ilyen feltételt támasztott pl. a fent már említett lett–litván állampolgársági egyezmény.

⁷⁵ A születési elvet alkalmazza, bár egyéb feltétellel együtt: „Lengyelország a törvény erejénél fogva és minden alakítás nélkül lengyel állampolgárokként elismeri azokat a német, osztrák, magyar és orosz nemzetiségű személyeket, akik az említett területen lakó szülőktől születettek, akkor is, ha a jelen Szerződés hatályba lépésekor az illetők maguk nem is laknak a területeken.”

⁷⁶ Az 1947. február 10-én kelt olasz békeszerződés.

⁷⁷ Így pl. az 1920. február 2-ai orosz–észti békeszerződés 4. cikke. Lásd *RdT* 11 (1922), 51. o.

költözésre. A vagyontárgyak feletti tulajdon gyakorlásának, illetve nem kellő biztosítása később több esetben is a Nemzetek Szövetsége előtti panaszjogi eljárás tárgya lett.⁷⁸

5.2. LAKOSSÁGCSERE ÉS KISEBBSÉGVÉDELLEM ÖSSZEKAPCSOLÁSA A KISEBBSÉGVÉDELMI RENDELKEZÉSEKBEN

A vizsgált időszakban – a két világháború között – keletkezett, lakosságcsereét eredményező nemzetközi kisebbségvédelmi rendelkezések zöme az opciójogot biztosító nemzetközi szerződésekkel együtt értelmezendő. Ezek szerint az egyén, a kisebbséghez tartozó személy szabad döntése alapján részt vesz vagy éppenséggel távol tartja magát az adott embercsoport számára nyitva álló áttelepülés lehetőségétől. Az egyén önkéntes döntésének tiszteletben tartása miatt ezért ezeket a szerződéses rendelkezéseket kisebbségvédelmi értékűnek kell tekintenünk: a Nemzetek Szövetségének garanciája alatt álló ilyen tartalmú rendelkezések kivétel nélkül ezt az elvet követték.

A valódi lakosságcsere-egyezmények igazi célja azonban teljes mértékben eltért az előzőekben említett rendelkezések céljaitól, tudniillik a kisebbséghez tartozóknak biztosított jogtól. Teljes kisebbségi csoportok államilag szervezett eltávolítását igyekeztek ugyanis megvalósítani a nemzetközi⁷⁹ vagy éppenséggel adott államon belüli⁸⁰ béke biztosításának álszent ürügyén, nem is beszélve a nemzetállam és a faji eszmék⁸¹

⁷⁸ Lásd pl. a bánáti és erdélyi telepések ügyét, a petíció szövege megjelent: JO 1925 No.7. 1000–1014 o.; illetve lásd Baranyai i. m. 275–281. o.

⁷⁹ Pl. a görög–bolgár ún. kölcsönös kivándorlási egyezmény (1919. november 27.), lásd a jelen kötet III. részének 1.2. pontját.

⁸⁰ Ilyen célzattal többek között Törökország és Románia, Bulgária, illetve Jugoszlávia között születtek megállapodások közvetlenül a második világháború előtt. Bulgáriával pl. 1936-ban és 1937-ben került sor szervezett lakosságáttelepítésre, amelyben mohamedán vallású, török származású bolgár állampolgároknak Törökországba való költöztetéséről rendelkeztek, lásd Pircher: i. m. 139. o.

⁸¹ A fasiszta Németország által 1939 és '43 között kierőszakolt lakosságcsere-egyezmények sorolandók ebbe a körbe, melyeket Olaszországgal, Észtországgal, Lettországgal, Szovjetunióval, Romániával, Horvátországgal, Bulgáriával, Magyarországgal kötöttek. Ezek részletesebb bemutatását lásd Pircher: i. m. 151–158. o.

követésének szándékáról. Ezen szerződések középpontjában nem az egyén érdeke állt, hanem a közösség volt a lényeg: nem annak volt jelentősége, hogyan dönt a kisebbséghez tartozó egyes ember, hanem annak, mit dönt a kisebbség mint közösség. Éppen ebből kifolyólag a szerződésekben biztosított döntési szabadság, az „önkéntesség” igen sok esetben több mint kérdéses volt. A második világháború előtti, alatti és az azt követő lakosságcsere-egyezményekből egy definíciót szűrt le a szakirodalom, mely szerint a lakosságcsere⁸²:

„[...] etnikai csoportok szervezett eltávolítása a lakóhelyük szerinti államból, és következetes letelepítésük a származásuk szerinti állam (anyanemzet) fennhatósága alatt álló területekre, mindezt állami irányítás alatt.”⁸³

A lakosságcsere-egyezmények körében sajátos helyet foglalnak el azok a nemzetközi megállapodások, amelyek a „szemérmességnek” már a látszatát sem óhajtják fenntartani: ezek bizonyos kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozóan *expressis verbis* kötelező, az egyén döntési lehetőségét teljes mértékben mellőző áttelepítést írnak elő. Ilyenek születtek Görögország és Törökország között (1923. január 30.),⁸⁴ Románia és Bulgária között (1940. szeptember 7.),⁸⁵ sőt a potsdami értekezletről szóló jelentés (1945. augusztus 2.)⁸⁶ is ebbe a körbe tartozik. Az 1946. február 27-én kelt, Magyarország és Csehszlovákia által megkötött lakosságcsere-egyezmény tovább bővíti a sort.⁸⁷

Bár az utóbbi lakosságcsere-egyezmények is a nemzetközi békét és biztonságot, az egyes államok belső békéjét óhajtották védeni, de magas árat kértek érte: az egyes kisebbségekhez tartozókat arra kényszerítet-

⁸² A kérdéskörrel foglalkozó szakirodalom váltakozva, helyenként szinonimaként használja a lakosságcsere, a ki-, illetve bevándorlás és a kitelepítés kifejezéseket. Ezek részletes számbavétele, elhatárolása túlmutatna a jelen könyv keretein.

⁸³ A definíció Joseph B. Schechtmantól származik, idézi Pircher: i. m. 52. o.

⁸⁴ Lásd annak francia szövegét Kraus: i. m. 165–174. o.

⁸⁵ A Craiován aláírt szerződés magyar szövegét közli Halmosy: i. m. 497–499. o.

⁸⁶ A jelentés XIII. cikke a német lakosság rendezett áttelepítéséről szól. Lásd magyar szövegét Halmosy: i. m. 661–662. o.

⁸⁷ Lásd ezzel összefüggésben még a magyar békeszerződés (1947. február 10.) 5. és 6. cikkét is. Halmosy: *Nemzetközi szerződések, 1945–1982.* 80. o.

ték – alapvető emberi jogaikban, emberi méltóságukban sértve meg őket –, hogy hagyományos, öröklött lakóhelyüket elhagyják, és lemondjanak eredeti állampolgárságukról.

6. Kisebbség, nemzeti kisebbség – dogmatikai kérdések

6.1. A KISEBBSÉGEK KORABELI – 1945 ELŐTTI – FOGALMA⁸⁸

6.1.1. A kisebbségfogalomról általában

A kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi szerződések általában nem tartalmaztak kisebbségdefiníciót. Az egy-két szerződésben elvétve előforduló meghatározást leszámítva⁸⁹ a többi szerződés voltaképpen nem sok támpontot szolgáltatott egy egységes és egyértelmű nemzetközi jogi kisebbségfogalom kialakításához. A kisebbségvédelem nemzetközi szakirodalmában sem tartalmaz egybehangzó véleményeket, sőt a feladatot – tudniillik a kisebbségfogalom megalkotását – többek között az is nehezíti, hogy a „kisebbség” kifejezést nemcsak a jogi szaknyelv használja, hanem történészek, szociológusok, etnográfusok is. A kérdésre a mai napig sem sikerült mindenki számára megnyugtató választ találni.⁹⁰

⁸⁸ Nem állt szándékomban az 1945 előtti nemzetközi jogi és egyéb tudományos szakirodalom teljes feltérképezése a kisebbségdefinícióval kapcsolatos összes vélemény bemutatása érdekében, mert a kisebbségfogalom dogmatikájának nem tulajdonítok túl nagy gyakorlati jelentőséget a két világháború közötti időszakra vonatkoztatva. Hogy nem elsősorban a definíción múlik a jog hatékonysága, azt Bruhács János is hasonlóképpen véli, amikor azt állítja, hogy ebben a témakörben működőképesnek tekinthető a „res ipsa loquitur”, vagyis „a dolgok magukért beszélnek” elv, a nemzetközi jog konkrét természetéből kiindulva. Lásd Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében. In *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Szerk. Szalayné Sándor Erzsébet. Pécs, 1988, 236. o., vele egyetért Kovács Péter: i. m. 37. o.

⁸⁹ Ilyen volt pl. az 1925. április 23-án megkötött lengyel–csehszlovák megállapodás, amely a két ország között fennálló jogi és pénzügyi vitás kérdések rendezésére jött létre. A 14. cikk (1) bek. így fogalmaz: „nemzeti hovatarozás szerinti kisebbségeket magukba foglaló körzetek”, lásd *Recueil des Traités*, 48/1926, 334. o.

⁹⁰ A lehetséges megfogalmazások közül az érdekesség kedvéért megemlítek egy újabb szociológiai ihletésű megoldást: „A nemzeti kisebbség számszerű ki-

A továbbiakban csupán példálózva említek néhány kisebbségmeghatározást, amelyek segítséget nyújthatnak a vizsgált időszak anyagi jogának értelmezéséhez.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság a lengyel állampolgárság megszerzésével kapcsolatban adott tanácsadó véleményében azt az álláspontot képviselte, hogy a lengyel kisebbségvédelmi szerződés 12. cikke – mely a Nemzetek Szövetségének védelme alatt állt – szerint, kisebbséghez tartozónak minősül a személyek alábbi köre is:

„[...] a kisebbség kifejezés azokat a lakosokat foglalja magában, akik a népesség többségétől faji, nyelvi vagy vallási hovatartozásuk miatt különböznek, tehát a szóban forgó területek nem lengyel állampolgárait függetlenül attól, hogy származásuk szerint lengyelek-e, vagy sem. A 12. cikk szövege [...] teljes egészében egyezik a fent megjelölt cikkekből eredő, szélesebb értelemben vett kisebbségfogalommal, hiszen a kisebbségekről, mint [faji, vallási, nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekről] beszél, figyelmen kívül hagyva e személyek politikai meggyőződés szerinti minősítését.”⁹¹

Ugyanezt az álláspontot képviselte a Bíróság egy későbbi tanácsadó véleményében is:

„[...] A Nemzetek Szövetsége garantálja az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségek életének és szabadságának védelmét, valamint a szabad vallásgyakorlást.”⁹²

Fentiek alapján tehát a „kisebbség” – a kisebbségvédelmi szerződéseknek az Állandó Nemzetközi Bíróság értelmezésén alapuló – fogalma magában foglalja az érintett állam állampolgárait és az érintett állam ál-

sebbség az állam lakosságának többségét alkotó nemzet mellett, tagjait egybe-
kapcsolja a közös nyelv és kultúra, valamint az összetartozás tudata s a kollektív
azonosság megőrzésére, fejlesztésére irányuló akarat.” Lásd Gáll Ernő: *Tegnap*
és mai önismeret. Bukarest, 1975, 16. o.

⁹¹ 1923. szeptember 15, „Acquisition de la nationalité polonaise” tanácsadó
vélemény, lásd *C. P. J. I. Série B*, 7., 14–15. o.

⁹² A tanácsadó vélemény címe: „Traitement des nationaux polonais et des
autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig”,
1932. február 4. Lásd *C. P. J. I. Série A/B*, 44., 39. o.

lampolgárságával nem rendelkező – tehát idegen – személyeket is. Hasonlóképpen ezen az állásponton volt a korabeli német szakirodalom neves személyiségeinek zöme.⁹³ A francia és angol szakirodalomban már gyakoribbak voltak az ettől eltérő vélemények.⁹⁴ A ma – tehát 1945 után – uralkodó felfogás szerint azonban, helyesen, a kisebbségek fogalmának egyik legkevésbé vitatott eleme éppen az, hogy a kisebbségi jogok csak az érintett állam állampolgárait illetik:

„A kisebbség fogalomköréhez csak azok a személyek tartoznak, akik az érintett állam területén születtek és lakóhellyel rendelkeztek a kisebbségvédelmi rendszer létrehozását megelőző időszakban. Ezek a személyek az adott terület felett szuverenitást gyakorló állam állampolgárságával rendelkeznek. Azok a külföldiek azonban, akik ugyanazon állam területén lakóhellyel rendelkeznek, és faji, nyelvi vagy egyéb sajátosságaik révén rokonságot mutatnak az előbb jelzett személyi körrel, ki vannak zárva a kisebbségi rendszer védelméből.”⁹⁵

Átláthatatlan és kezelhetetlen helyzeteket teremtené ugyanis a nemzetközi jogon belül, de alkotmányjogi összehasonlításban is, ha a saját állampolgárok helyzetét összekevernénk, összemosnánk az idegenjog egyébként önálló nemzetközi jogi intézményével.

A kisebbségek körébe az állampolgárok olyan csoportja tartozik, amely – egy adott nemzetközi szerződés viszonylatában, az abban a szerződésben megjelölt – releváns (vallási, nyelvi, faji, illetve etnikai, nemzeti) sajátosságoknál fogva különbözik az állampolgárok többségétől. A kisebbségi jogba ennél fogva – e dolgozat keretében – azokat a nemzetközi jogi szabályokat sorolom, amelyek az előbb definiált kisebbséghez tartozó állampolgárok jogi helyzetét szabályozzák.

⁹³ Balogh: i. m. 218. o.: „[...] tekintettel arra, hogy [...] a kisebbségekhez tartozó »személyekről« van szó, így nemcsak állampolgárookra, hanem más személyekre is alkalmazni kell azokat a jogokat, amelyek az állampolgárságot nem támasztják külön feltételként”; hasonlóképpen Flachbarth: i. m. 161. o.

⁹⁴ Lásd Pl. Fouques-Duparc: i. m. 31. o. „A kisebbség [...] az állam olyan jogalanyaiból álló csoport, amelyet más jogalanyoktól speciális tulajdonságok különböztetnek meg: a nyelv vagy a vallás.”

⁹⁵ Lásd UN-doc. E/CN. 4/Sub. 2/6. 10. o.

6.1.2. A „nemzeti” jelző használatának hiánya a szerződösszövegekben

Kit tekintettek tehát a kisebbséghez tartozónak 1945 előtt? Amint azt fent már előrebocsátottam, a szóban forgó időszakban – a két világháború között – zsinórmértékül a kisebbségvédelmet megvalósító szerződések szövege szolgált, annak ellenére, hogy a hitelesként elismert nyelvek szóhasználata között is eltérés mutatkozott.

Az említett szerződések francia nyelvű változatában a kisebbségek jelzőjeként az etnikai, vallási vagy nyelvi („ressortissants appartenant a des minorités ethnique, de religion ou de langue”), illetve a faji, vallási vagy nyelvi („personnes appartenant a des minorités de race, de religion ou de langue”) kifejezessorok szerepeltek. Az angol nyelvű szövegek egyöntetűen faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekről beszélnek („racial, religious or linguistic minorities”). A kisebbségi szerződések terminológiájából viszont teljesen hiányzik a nemzeti kisebbség kifejezés. A „minorité national”, illetve a „national minority” kifejezések sokkal inkább a kisebbségvédelemről szóló szakirodalomban fordultak elő, leginkább az ilyen kisebbséghez való tartozás objektív és szubjektív kritériumai körüli, már 1945 előtt is meglévő vitákhoz kapcsolódóan és már akkor is a szubjektív összetartozás-tudatot mint alapvető fogalmi elemet helyezve előtérbe a nemzeti kisebbségfogalom sine qua nonjaként.⁹⁶ A kisebbséghez tartozás kritériumaira nézve a kisebbségi szerződések szövege végképp nem ad semmiféle támpontot.

6.2. A KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI JOGALANYISÁGÁNAK KÉRDÉSE 1945 ELŐTT

Kevés kivételtől eltekintve, a kisebbségek nem alanyai, hanem csupán kedvezményezettjei voltak a nemzetközi kisebbségvédelmi jognak. A kérdés közvetett eldöntésére annak a jogászbizottságnak a munkája alkalmával is sor került, amelyet az Állandó Nemzetközi Bíróság statútumának kidolgozására a Nemzetek Szövetségének Tanácsa 1920-ban állított fel.⁹⁷

⁹⁶ Lásd így pl. Pircher: i. m. 33. o.

⁹⁷ Ebben a bizottságban Belgium, Brazília, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Japán, Hollandia, Norvégia, Spanyolország és az USA képviselői vettek részt (bár ez utóbbi később nem írta alá). A Bíróság 1922. február 15-én kezdte meg működését. Lásd Mark W. Janis: *International Courts for the Twenty-First Century*. Dordrecht–Boston–London, 1992, 17–18. o.

A Statútum 34. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis: „A Bíróság előtt csak állam léphet fel félként.”⁹⁸

Az a tény, hogy a megalkotott kisebbségvédelmi rendszer anyagi jogát a Nemzetek Szövetsége a saját védelme alá vonta, egyáltalán nem jelentette azt, hogy a szóban forgó időszakban, tehát 1919 és 1945 között a nemzetek közössége a kisebbségi jogok hordozóit, a kisebbségeket mint közösségeket, illetve a kisebbségekhez tartozó személyeket jogaik nemzetközi érvényesítésére hatalmazta volna fel. A később bemutatásra kerülő alaki kisebbségi jog erre az elvre épül. Egyetlen kivételnek a Felső-Sziléziáról szóló német–lengyel megállapodás tekinthető, melynek értelmében az érintett kisebbségek tagjai a szerződés hatálya alá tartozó kérdésekben közvetlenül a Nemzetek Szövetségéhez fordulhattak.⁹⁹

B) A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása – az alaki kisebbségi jog

1. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának és Közgyűlésének határozatai

1.1. A GARANCIÁVÁLLALÁS MÓDJA

A kisebbségi rendelkezések utolsó cikke¹⁰⁰ rögzítette, hogy az anyagi kisebbségi jog szabályai nemzetközi jelentőségűek, és a Nemzetek Szövetsége garanciája, védelme alatt fognak állni. Ezt a bizonyos garanciát a Nemzetek Szövetségének azonban először is valamilyen formában ma-

⁹⁸ Tekintettel arra, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumát annak jogutóda, a Nemzetközi Bíróság gyakorlatilag változtatás nélkül vette át, jelenleg is a fent idézett rendelkezés van hatályban.

⁹⁹ Az 1922. május 15-ei megállapodás 147. cikke szerint: „A Nemzetek Szövetségének Tanácsa jogosult azokról az egyéni és csoportos beadványokról dönteni, amelyeket jelen megállapodás rendelkezéseivel összefüggésben egyes kisebbségekhez tartozó személyek közvetlenül hozzá nyújtanak be.” Lásd Kraus: i. m. 159. o.; vö. még Guido Gerin: *Menschenrechte, Grundfreiheiten und die Behandlung der Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der italienischen Rechtsordnung*, in *Die Menschenrechte...* Wien, 1966, 147–149. o.

¹⁰⁰ A lengyel kisebbségi szerződés 12. cikke, valamint a mintájára készült többi kisebbségi szerződés, illetve rendelkezés megfelelő – szinte kivétel nélkül – azonos szövege a következő 1.2. pontban részletesebb értelmezést kap.

gára kellett vállalnia, hiszen a fent említett cikk megfogalmazása önmagában nem volt elegendő, sőt elméletileg még annak is fennállt a lehetősége, hogy a szervezet egyáltalán ne vállaljon magára semmiféle kötelezettséget. Ezt maga Eric Colban,¹⁰¹ a kisebbségi ügyosztály első igazgatója éppúgy felismerte és szóvá tette, mint ahogy értelemszerűen a Tanács ülésein is felmerült a kérdés.¹⁰² Nem véletlen ezért, hogy a Tanács minden egyes szerződést egyenként fogadott el, külön-külön határozattal vállalva garanciát mindegyik felett.¹⁰³

Tehát ugyan fennállt az elméleti lehetősége annak, hogy – politikai szándék esetén – a békekonferencia munkájának eredményét, tehát a kisebbségvédelem anyagi jogát a garanciavállalás elhárításával életképtelenné tegyék, erre azonban nem került sor. Sőt, a Nemzetek Szövetsége Tanácsának már a második ülészakán – 1920 februárjában – megszületett a garanciát vállaló tanácsi határozat szövege, mellyel elsőként az 1919. június 28-án aláírt lengyel kisebbségi szerződést vonta a védelme alá a szervezet.¹⁰⁴ E határozat szövege viszonylag rövid, azon túl, hogy megismétli az anyagi kisebbségi jog megfelelő rendelkezését – tehát például a lengyel szerződés esetében a 12. cikket –, csak annyit tesz hozzá, hogy azok nemzetközi ügynek minősülnek, és a szervezet garanciája alatt állnak. E szűkszavúság legnyomósabb oka, hogy amíg az összes kisebbségi szerződés, illetve békeszerződés aláírására nem került sor, nem akart sem a szervezet Tanácsa, sem pedig a Titkársága az eljárási kérdések részleteibe bocsátkozni. Mindenki számára közismert volt ugyanis az az érzékenységgel, amellyel az érintett államok és az egyes delegációk a párizsi béketárgyalások során a kisebbségvédelmi rendszer jogi jellegével és azzal a döntéssel szemben viseltettek, amely szerint kizárólag a Tanács tagjainak lesz a kialakítandó eljárási jog keretében kezdeményezési, illetve pa-

¹⁰¹ Eric Colban, korábban a norvég külügyminisztérium titkára, 1919 és 1927 között a Titkárság kisebbségi ügyosztályának első igazgatója. Az ügyosztály többi igazgatójáról, tagjairól lásd jelen III. rész B. 2. pontját.

¹⁰² A Nemzetek Szövetsége szervezetében az alábbi intézmények játszottak szerepet: a Közgyűlés, a Tanács, a Főtitkár, a Titkárság, valamint annak ún. kisebbségi ügyosztálya (Section des Minorités, Minderheitensektion) mint állandó intézmények, valamint az alkalmanként létrehozott Kisebbségi Bizottság (Comité des Minorités, Minderheitenkomitee), melyet másként hármas-, illetve később ötös bizottságnak is neveztek. Ezekről még lesz szó a B. 2. pontban.

¹⁰³ Lásd a III. rész A. 1. pontjában szereplő felsorolást az egyedi határozatok időpontjára vonatkozóan.

nasztételi joguk. Bizonyos igen fontos jogi kérdések nyilvános megtárgyalását, mint amilyen a Tanácson belüli szavazás rendje, az érintett államok részvételének kérdése a velük kapcsolatos ügyek megtárgyalásakor volt, éppen a fenti okok miatt későbbi időpontra halasztották.

Colban, a fenti, februárban útjára bocsátott, garanciavállalásról szóló tanácsi határozathoz a Tanács számára készített rövid és formális magyarázatában is csak annyit mondott, hogy a kisebbségvédelmi rendelkezések feletti garanciavállalás összhangban áll a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányával, és hogy a határozatok elfogadásától számítva már nem a szerződéseket aláíró nagyhatalmakat, hanem a Nemzetek Szövetségét – a Tanács útján – terheli a jogi kötelezettség a szerződéses ügyekben való eljárásra.¹⁰⁵

Ezzel megteremtődött ugyan a garanciavállalás jogi alapja, de az még senki számára nem volt világos, hogy milyen módon fog megvalósulni. A petícióknak a tanácstagokhoz való eljutásáról, a sürgős esetekben szükséges teendőkről, a Nemzetek Szövetsége főtitkárának szerepéről 1920 februárja és szeptembere között több javaslat is érkezett a Titkársághoz, amelyen belül – még ugyan nem nyíltan, de – már zajlott az eljárás részleteinek kidolgozása. Eric Colban személye mellett ebben a munkában jelentős szerep jutott Paul Mantoux-nak, a Titkárság politikai ügyosztálya igazgatójának, Rosting Helmernek, a kisebbségi ügyosztály dán tagjának és a jogi ügyosztály igazgatójának, Jost van Hamelnek. A Colban vezetése alatt zajló szakmai előkészületek képezték az alapját a később bemutatásra kerülő ún. Tittoni-jelentésnek, amely – tanácsi határozat formájában – az alaki kisebbségi jog kiindulópontjává vált.

1.2. A PETÍCIÓS ELJÁRÁS RENDJÉNEK KIÉPÜLÉSE (1920–1925)

1.2.1. A kiindulási alap

Az alapot, amelyből évek során az alaki kisebbségi jog kifejlődött, az anyagi kisebbségi jog részét képező – már többször is említett – kisebbség szerződések utolsó szakasza tartalmazta. Ennek szövege a következő:

¹⁰⁴ Francia szövegét közli Gütermann, Christoph: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, mellékletben, 338. o.

¹⁰⁵ Mémorandum du SG: Doc. du Conseil 14, Prot. Febr. 20, 24. és 26. o., idézi Gütermann: i. m. 36. o.

„[...] hozzájárul ahhoz, hogy amennyiben a fenti cikkek rendelkezései olyan személyeket érintenek, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ezek a rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek és a Nemzetek Szövetségének védelme alatt fognak állni. Ezek a rendelkezések Nemzetek Szövetségének Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül nem változtathatók meg. A Tanácsban képviselt Szövetséges és Társult Hatalmak kölcsönösen kötelezik magukat arra, hogy nem tagadják meg hozzájárulásukat az említett cikkeknek egyetlen oly módosításától sem, amelyet a Nemzetek Szövetsége Tanácsának többsége megfelelő formában elfogadott. [...] hozzájárul ahhoz, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsa minden egyes tagjának meglegyen az a joga, hogy a Tanács figyelmét e kötelezettségek valamelyikének bárminemű megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívja, és hogy a Tanács oly módon járhasson el és oly utasításokat adhasson, amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoznak.

[...] azon kívül hozzájárul ahhoz, hogy abban az esetben, ha ezekre a cikkekre vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről a [...] kormány és a Szövetséges és Társult Hatalmak vagy bármely más oly Hatalom között merülne fel véleménykülönbség, amely Hatalom a Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagja, ez a véleménykülönbség a Nemzetek Szövetségéről szóló Egyezségokmány 14. cikke értelmében nemzetközi jellegű vitának tekintendő. A [...] kormány hozzájárul ahhoz, hogy minden ily nemű vitás kérdés, ha a másik fél kéri, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztessék. Az Állandó Bíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye, s a határozat ugyanolyan erejű és érvényű, mint az Egyezségokmány 13. cikke értelmében hozott határozatok.”¹⁰⁶

A fenti szövegben foglalt rendelkezések három logikai egység köré csoportosíthatók:

a) A faji, vallási vagy nyelvi kisebbségek tagjait érintő anyagi jogi rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek voltak („*obligations d'intérêt international*”), és a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a Tanács többségének hozzájárulása nél-

¹⁰⁶ A mintául szolgáló szöveg a lengyel kisebbségi szerződés 12. cikke. A többi kisebbségi szerződés azonos szövegű rendelkezést tartalmaz.

kül a rendelkezések nem voltak megváltoztathatók. A megváltoztatás maga a nemzetközi jog általános szabályai szerint csak a szerződő felek közös megegyezésével lehetséges, ezen a Tanács hozzájárulásának feltételként való megállapítása nem változtatott, mindössze megszorította a szerződő felek jogait.

b) A védelem másodszor azt jelentette, hogy a szóban forgó rendelkezések meg-, illetve betartása a Nemzetek Szövetsége állandó ellenőrzése alatt állt, ennek keretében a Tanács minden tagjának joga volt valamely kötelezettség megsértésére vagy megsértésének veszélyére a Tanács figyelmét felhívni. Ezek után a Tanács „alkalmasnak” és „hathatósnak” mutakozó utasításokat adhatott.

c) Végül nemzetközi jellegű vitának minősült – a szerződő felek akaratára szerint – minden olyan véleménykülönbség, amely a garancia alá helyezett cikkeket érintő jogi vagy ténykérdésből eredt a szerződő államok között, illetve ez utóbbiak és valamely tanácstag között. Ezek elbírálására – ha a másik fél is kérte – az Állandó Nemzetközi Bíróság volt jogosult, amelynek döntése ellen fellebbezésnek nem volt helye. A kisebbségi szerződések és a kisebbségi jogok védelmének deklarációi tehát kétféle eljárást állapítottak meg: egyet a Nemzetek Szövetségének Tanácsa s egy másikat az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt. Mindkettő megindítására csak a Tanács mindenkori tagjai voltak jogosultak: az eljárás az ő rendelkezésük alatt áll, és az Egyezségokmány 11. cikke értelmében az adott eljárás a szervezetet a „maga egészében érdeklő ügy” jogi természetével bírt.

Ez a néhány rendelkezés távolról sem volt elegendő azonban a Tanács eljárásának kimerítő szabályozására. Amint korábban előrebocsátottam, ezt maga a szervezet dolgozta ki néhány év leforgása alatt, hozzávetőleg 1925-re. Mielőtt a petíciós eljárás kialakulásának bemutatását elkezdeném, szükségesnek látszik még egyszer felhívni a figyelmet néhány olyan tételre, amelyek szem előtt tartásával a petíciós eljárás szabályai készültek:

A kisebbségek nem rendelkeztek nemzetközi jogalanyisággal, a kisebbségi jogok bizonyos államokra rótt nemzetközi kötelezettségek voltak, amelyeknek a kisebbségek nem alanyai, hanem csupán kedvezményezettjei (vagy éppenséggel tárgyai) voltak.

Ebből következik a második megállapítás: a kisebbségek nem rendelkeztek perképeséssel, hiszen jogsérelem esetén saját maguk tényével nem válhatták ki a Tanács védelmét, kérelmük, petíciójuk csupán infor-

máló jellegűnek számított, amelynek ismeretében a Tanács valamelyik tagja esetleg felhívhatta a figyelmet a védelmi eljárás szükségességére. Az eljárás során félként tehát csakis tanácsstag vehetett részt, de akkor sem a kisebbségek nevében, hanem csupán azok érdekében.

A harmadik megállapítás: a Nemzetek Szövetségének szerveit a kisebbségi panaszok elbírálása során nem egyedül a tiszta jog, hanem politikai megfontolások is vezették.¹⁰⁷

1.2.2. A Tittoni-jelentés

A Nemzetek Szövetsége a rábízott védelmet tanácsi határozatok formájában vállalta tehát magára. A Tanács felkérte egyik tagját, Tommaso Tittoni olasz diplomatát, hogy *rapporteur*ként terjesszen elő javaslatot arra vonatkozóan, hogy a Nemzetek Szövetsége milyen módon határozza meg „természetét és határait ama biztosítékoknak, amelyeket a kisebbségek védelme ügyében kötött különböző szerződések megállapítanak” – utal a Tittoni-féle jelentés a felkérés tartalmára.¹⁰⁸

A Tanács 1920. október 22-én, Brüsszelben tartott 10. ülésén egyhangúlag el is fogadta ezt a jelentést. Ezzel a kisebbségi panaszjog első formájában elfogadást nyert, összhangban az akkori jogászvilág törekvéseivel. Mi a tanácsi határozat tartalma?

Tittoni először is választ keresett a „Nemzetek Szövetségének védelme” („garantie de la Société des Nations”) kifejezés értelmezésére. Ez szerint az alábbiak szerint csoportosítható jelentéstartalmak:

- a Nemzetek Szövetségének kötelessége meggyőződni arról, vajon a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket mindenkor végrehajtják-e;
- a Tanács köteles minden olyan esetben közbelépni, amikor a kisebbségekkel szemben vállalt rendelkezések bármelyikét megszegik, vagy a megszegés veszélye fenntartva;
- az a jog, hogy a rendelkezések megszegését vagy a megszegés veszélyét jelezzék, a Tanács tagjainak van fenntartva;

¹⁰⁷ Lásd erről részletesebben Faluhelyi Ferenc: *Politikai vagy jogi kérdés-e ma a kisebbségek védelme*. Pécs, 1926.

¹⁰⁸ A Tittoni-jelentés francia szövegét közli Kraus: i. m. 106–109. o. a *JO* No. 8. (1920), 8. és köv. o. alapján.

– ez a fenti jog nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy maguk a kisebbségek vagy a Nemzetek Szövetségének Tanácsában nem képviselt hatalmak hívják fel a Szövetség figyelmét, de ennek a lépésnek kizárólag kérelem vagy felvilágosítás jellege lehet, és nem lehet az a jogi hatása, hogy a Tanács automatikusan köteles legyen eljárást indítani.¹⁰⁹

Az állandó ellenőrzés első követelményének azonban sem a Tanács, sem a Titkárság, sem annak kisebbségi ügyosztálya nem felelt meg – mint ahogyan ez később be is bizonyosodott – állandóan változó személyi összetétele és adminisztratív jellege miatt. Külön szervet kifejezetten az állandó ellenőrzés céljára nem állítottak fel, sőt a Tanács közbelépésének módját sem határozták meg. A Tittoni-javaslatot követő vitában volt ugyan szó arról, hogy ebben a tekintetben a Tanácsnak nagy cselekvési szabadsága van – például ankétot tarthat, maga tehet javaslatot a kérdés rendezésére, illetve a hágai Állandó Nemzetközi Bírósághoz fordulhat¹¹⁰ –, de a javaslat sohasem öltötte határozott állásfoglalás, illetve határozat formáját, és jogi kötelező erőt sem nyert ezáltal.

A benyújtott kisebbségi panaszok további sorsáról már valamivel részletesebben intézkedett a Tittoni-javaslat, hiszen előírta, hogy a panaszoknak el kell jutniuk a Tanács eljárását megindítani jogosult tanácstagokhoz, tudomásulvétel végett. Ez úgy történt, hogy a Főtitkárnak a kérelmet tájékoztatás céljából minden kommentár nélkül közölnie kellett a Tanács minden tagjával. Annak érdekében, hogy a tanácstagok haladéktalanul megkaphassák a beadványokat, a jelentés azt írta elő, és ez szokássá is vált, hogy a kérvényezők nagyobb számú másolatot – akár 50–200-at is – csatoltak. Arról azonban nem volt szó Tittoni jelentésében, hogy mennyi időn belül kellett a közlésnek megtörténnie, ha viszont a szervezet közbelépése sürgősnek látszott – ez már szerepelt a jelentésben is –, a Főtitkárnak a szóban forgó kérelmet a legrövidebb időn belül – ha szükségesnek vélte, akár távirati úton is – közölnie kellett a Tanács tagjaival.

Ha az érdekelt (vagyis a kötelezett) állam tagja volt a Nemzetek Szövetségének, akkor a kérelem tárgyát a Főtitkárnak a tanácstagokkal egy

¹⁰⁹ Uo. mint fent.

¹¹⁰ A felsorolt három eljárási forma közül a Tanács többnyire a másodikat alkalmazta, kétszer kérte ki a hágai bíróság véleményét (avis consultatif) – a lengyelországi telepések és a lengyel állampolgárság megszerezhetőségének ügyében –, de kisebbségi panaszosokkal soha nem tartott sem szóbeli, sem pedig írásbeli ankétot, helyszínrre sem szállt ki soha.

időben vele is közölnie kellett, de megkapta azt az összes többi tagállam is. Ezek után a jelentés rögtön tisztázta a Főtitkár közlésének relevanciáját – negatív értelemben. Megfogalmazta ugyanis, hogy a beadványok átvételét és továbbítását még nem lehetett a Nemzetek Szövetsége vagy adott szerve jogi cselekedetének minősíteni, pusztán technikai lépésnek számítottak. Ugyanilyen jellegűnek minősült a bepanaszolt államnak való közvetítés is: „nem foglalja magában azt a kötelezettséget, hogy védelme céljából bizonyítékokat terjesszen elő”.

Végül pedig a Tanácsban képviselt minden hatalom követelhetette a Tanács sürgős összehívását, ha a kisebbségeknek bármilyen váratlan elnyomását tapasztalta.

1.2.3. Az ún. hármasságok felállítása

Úgyszintén a Tittoni-féle jelentéshez kapcsolódik a Tanácsnak a 10. ülészen elfogadott határozata a hármasságok felállításáról (1920. október 25.).¹¹¹ Előzményei a tárgyalási jegyzőkönyvek tanúsága alapján¹¹² a következők: Balfour angol miniszter a Tittoni-féle jelentés vitája során kifejtette, hogy kisebbségi jogok védelme nehéz és kellemetlen feladat a tanácstagok számára.¹¹³ Erre utalva Hymans, Belgium képviselője felvetette annak lehetőségét, hogy egy tanácstag csak akkor lépjen fel a kisebbségi jogok védelme érdekében, ha a közvélemény nyomtatékosan kéri, ezért indítványozta a Tanácsnak egy háromtagú bizottság létrehozását saját tagjai köréből, amely – a tanácstagok egyéni jogát nem korlátozva – szintén megvizsgálhatná a beadványokat. A Tanács egy ilyen határozat szövegének kidolgozására adott megbízást jogi szakértőinek. Az elfogadott határozat szövege a következő lett:

¹¹¹ Eredeti francia szövegét közli Kraus: i. m. 109–110. o.

¹¹² Lásd erről részletesebben: Gütermann: i. m. 41. és köv. o.

¹¹³ Balfour éppen ezért azt is megkérdezte, hogy „nincs-e joga a Tanácsnak nem elfogadni a kisebbségvédelmi megbízatást”. Tittoni válasza után az a közzefogás alakult ki, hogy bár elméletileg a Tanács visszautasíthatná a kisebbségek jogainak garantálását, de gyakorlatilag ezt megtenni lehetetlenség, hiszen a kisebbségi szerződések hitelessége igen nagy csorbát szenvedne ezáltal. Lásd az 1920. október 22-ei tanácsülés jegyzőkönyvét. Lásd Nagy Iván: *A kisebbségi panaszjog reformja*. Miskolc, 1930, 15. o.

„Abból a célból, hogy a Tanács tagjai azon jogának és kötelességének gyakorlása, amely a kisebbségek védelmére vonatkozik, megkönnyítessék, kívánatos, hogy az Elnök és az általa kijelölendő két tag minden esetben megvizsgáljanak a Nemzetek Szövetségéhez benyújtott minden olyan panaszt vagy közlést, amely a kisebbségi szerződések valamely rendelkezésének megsértéséről vagy megsértésének veszélyéről szól.”¹¹⁴

A „Comité de trois” vagy másként: „Comité des Minorités” („Minderheitenkomitee”) voltaképpen ad hoc intézményének életre hívása vegyes érzelmeket váltott ki: bizonyos értelemben a tanácstagok egyéni felelősségtől való menekülését jelentette, nem kívánták vállalni a „barátságtalan cselekedet” ódiумát a bepanaszolt állam kormányát illetően. Másrészt előnyt is jelentett a kisebbségek számára, hiszen a bizottságnak meg kellett vizsgálnia minden panaszt. Akadt még egy hiányossága a határozatnak: nem írta elő a bizottságok beszámolási kötelezettségét a megvizsgált beadványokról.

1.2.4. 1921–1923: a részletszabályok finomításának időszaka

Az alaki kisebbségi jog első lépcsőfokát a Tanács 10. ülészakán elfogadott, és az eddigiekben bemutatott két határozat alkotja. Az általuk megállapított eljárási szabályok azonban rövid időn belül módosultak. A Tanács 1921. június 27-ei ülésén határozatot fogadott el a panaszoknak az érdekelt (vagyis a kötelezett) államoknak való közléséről. A módosításra Lengyelország és Csehszlovákia jegyzéke alapján került sor. Tartalma a következő volt: a kisebbségek védelmére vonatkozó minden panaszt – amennyiben olyan panaszostól származott, aki nem volt tagja a Nemzetek Szövetségének! – az érdekelt állammal haladéktalanul közölni kellett, mielőtt tehát a Tanács vagy a Szövetség bármely tagjához került volna. Három héten belül az érdekelt államnak tudatnia kellett a Főtitkárral, óhajt-e a panaszra észrevételt tenni. Ha e határidőn belül nem válaszolt, de nem szándékozott észrevételt tenni, akkor az eljárás visszazökkent a Tittoni-féle jelentésben megjelölt mederbe, tehát a Fő-

¹¹⁴ Magyar szöveg Baranyai: i. m. 138–139. o.

titkár köteles volt minden taggal közölni. Ha az érdekelt állam bejelentette, hogy észrevételeket óhajt tenni, újabb határidő, két hónap állt rendelkezésére. Ezek után a Főtitkár a panaszt a nyilatkozó állam megjegyzéseinek kíséretében közölte a Nemzetek Szövetsége minden tagjával. Kivételes és rendkívül sürgős esetben – amikor a Tittoni-féle jelentés szerint a Főtitkárnak haladéktalanul (!) kellett volna tájékoztatnia a tagokat – a „Főtitkár az illető államnak a Nemzetek Szövetsége mellett működő képviselőjét még a kérvénynek a Nemzetek Szövetsége tagjaival való közlése előtt tartozik tájékoztatni”.¹¹⁵ Ez a határozat „megtorpedózta” a Tittoni-féle javaslatban szereplő álláspontot, amely szerint az érdekelt állammal való közlés nem volt vizsgálat jellegűnek tekinthető, a bepanaszolt állam hozzájárulásától tette ugyanis függővé az eljárást, afféle kontradiktórium lehetőséget adva neki. A határozat Lengyelországot és Csehszlovákiát illetően azonnal hatályba lépett, a hozzájárulás végett megkeresett államok pedig magukra nézve valamennyien kötelezőnek fogadták el az új eljárási módot.

A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése a harmadik ülészakán (1922. szeptember 21-én) foglalkozott a kisebbségek ügyével: Murray oxfordi professzor indítványa alapján (miután a Közgyűlés 6. bizottsága kidolgozta a javaslatot) öt határozatot fogadtak el.¹¹⁶ Ezek közül az alábbiakról érdemes említést tenni.

– A I. számú határozat megállapítása szerint, amellet, hogy a Tanács szükség esetére megőrizte a közvetlen cselekvéshez való teljes jogát, a Nemzetek Szövetségének rendelkezésére álló legjobb eszköz mégis, ha a kormányokkal „félhivatalos és jóindulatú” érintkezést tart fenn.

– A III. számú és annak megvalósítását elősegíteni hivatott V. számú határozat elvárta a kisebbségektől, hogy új államukkal szemben lojális polgárokként viselkedjenek, és a Titkárság kötelességévé tette (!) az ellenőrzésben való segítőkészséget az információk összegyűjtése és alkalomadtán történő közreadása útján.

A Közgyűlés ez utóbbi döntése annál is inkább meglepő, mivel a kisebbségi szerződéseket anyagi jogi tekintetben szélesítette ki – még hozzá negatív irányba –, holott erre sem a Tanácsnak, sem a Közgyűlésnek

¹¹⁵ Lásd *JO* No. 7. (1921), 750. o. Eredetileg csak Lengyelországot és Csehszlovákiát kötelezte, akik a kezdeményezői voltak, de 1922 folyamán Románia, Ausztria, Jugoszlávia, Magyarország és Bulgária is alávetették magukat.

¹¹⁶ *JO* Suppl. Spec. Nr. 9. (1922), 35. skk.

nem volt felhatalmazása. Az anyagi jogi rendelkezéseket csak a szerződő felek együttes akarata módosíthatta, márpedig a Közgyűlés itt éppen a szerződések kedvezményezettjeire, a kisebbségekre rótt kötelezettségeket. Ezt nevezhetnénk első pillantásra elvi jelentőségűnek is, hiszen a józan ész törvényei is megkívánják az együtt élő közösségek békés, egymás érdekeit figyelembe vevő magatartását, de éppen a lojalitás közgyűlési határozat szintű, kifejezett rögzítése, főleg pedig az ellenőrzésére vonatkozó, szintén közgyűlési határozat szintű rendelkezés bizonyítja e kötelezettség konkrét voltát.

A Közgyűlés említett határozataiból messze kiviláglik a kisebbségi szerződések által érintett államok kétségbeesett erőfeszítése kisebbségekkel szemben tanúsítandó kötelezettségeik szűkítésére, a panaszos ügyek belső állami szinten való tartására, saját nemzetközi presztízsük fenntartására. Arról nem is beszélve, hogy szöges ellentétben áll a Nemzetek Szövetségére rótt védelmi funkcióval.

A Tanács 1923. szeptember 5-ei ülésén¹¹⁷ újabb határozatot fogadott el a kisebbségi ügyekben követendő eljárás kérdésében. Ennek a javaslatnak az előadója Brazília képviselője, Rio-Branco volt, a tárgyalás alapjául a csehszlovák és lengyel kormányok előterjesztései szolgáltak. Ez utóbbiak vizsgálata, az előterjesztések indokainak szemügyre vétele sok tekintetben magyarázatot ad¹¹⁸ arra a szigorításra, amelyet az 1923. szeptember 5-ei határozat vezetett be. Első pontja rögzítette a panaszok tartalmi és formai kellékeit, amelyek a Tanács határozataiban megállapított eljárás megindításához szükségesek voltak. Ezek a formai kellékek a következők:

- a panaszoknak a szerződések értelmében kellett a kisebbségek védelmével foglalkozniuk;
- a kérvényekben nem volt szabad a kérdéses kisebbség és az érintett állam közötti politikai kapcsolat megszakítását követelni;
- a kérvényeknek nem volt szabad névtelen vagy kétséges forrásból származniuk;
- a panaszokat nem volt szabad sértő modorban megszővegezni;
- nem volt szabad olyan adatokat és tényeket tartalmazniuk, melyek már egy előbbi és a rendes eljárásnak alávett kérvény tárgyául szolgáltak.

¹¹⁷ JO IV. Nr. 11. (1923), 1293. skk.

¹¹⁸ Lásd Gütermann: i. m. 57. skk.

Amikor egy érdekelt állam valamilyen okból ellenvetéseket tett egy ilyen kérdés elfogadhatóságával szemben, a Főtitkár az elfogadhatóság kérdését a Tanács elnöke elé terjesztette. Az elnök a Tanács másik két tagját is felszólíthatta, hogy támogassák e kérdés megvizsgálásában. Ha az érdekelt állam kívánta, az eljárás kérdését a Tanács napirendjére is tűzhették.

A határozat megállapította továbbá, hogy a Tanács elnökének engedélye alapján – ha az érdekelt állam kérte, és a körülmények szerint erre szükség volt – azt a két hónapi haladékot, amelyet az 1921. június 27-ei határozat biztosított a bepanaszolt államnak a panasszal kapcsolatos észrevétel megtételére, meg lehetett hosszabbítani.

A határozat egy további pontja a tanácsstagokra korlátozta a nem tag-államok kérvényeinek, valamint a bepanaszolt állam esetleges észrevételeinek a közlését. A Szövetség többi tagja csak akkor szerezhettez erről tudomást, ha az érdekelt (bepanaszolt) állam úgy kívánta, vagy ha a Tanácsot felszólították a beavatkozásra.

Az utolsó érdemi pont körülírta a hármas bizottságok tevékenységét: egyedüli cél eszerint annak tisztázása volt, hogy szükséges-e a Tanács valamely tagjának felhívnia a Tanács figyelmét a kisebbségek védelmét szolgáló kötelezettségek megsértésére vagy annak veszélyére – mindennek ellenére fenntartva a tanácsstagok azon jogát, hogy önszántukból ugyanezt tegyék.¹¹⁹

A fenti, 1923. szeptember 5-ei tanácsi határozatot kiegészítette a Közgyűlésnek a 6. bizottság jelentése alapján 1923. szeptember 26-án hozott határozata, amely egyrésztől tudomásul vette, hogy a kérvényeket és észrevételeket azontúl csak a tanácsstagokkal fogják közölni, de kikötötte azért, hogy a Szövetség bármely tagállama kérheti a Titkárságot, hogy őt magát is tájékoztassák a Tanáccsal már közölt kérvényekről és észrevételekről.¹²⁰

1.2.5. Az 1925-ben megszületett módosítások (Mello-Franco)

Másfél év múlva vetődött fel ismét egy indítvány, éspedig az ún. hármas bizottságok tagjainak kiválasztásával kapcsolatban. Brazília képviselője, Mello-Franco előadói beszédében rámutatott, hogy ezek a Comité de

¹¹⁹ A határozat magyar szövegét lásd Baranyai: i. m. 154–159. o.

¹²⁰ Lásd Baranyai: i. m. 160–161. o.

trois-k az idők folyamán a gyakorlatban valóságos „bírói fórumai” („est devenu une instance normale”) lettek a Nemzetek Szövetsége kebelében zajló kisebbségi ügyeknek, éppen ezért összetételük igen fontos kérdés. Az általa készített határozati javaslatot a Tanács 1925. június 10-én elfogadta.¹²¹ A bizottság tagjainak kiválasztásánál a Tanács elnökének a következő elveket kellett figyelembe vennie: a *Comité de trois* tagja nem lehetett:

- annak az államnak a képviselője, amelynek a szóban forgó kisebbséghez tartozó egyének az állampolgárai,
- a szóban forgó kisebbséghez tartozó egyének államával szomszédos állam képviselője,
- olyan állam képviselője, mely állam lakosságának többsége etnikai szempontból a kérdéses kisebbséghez tartozó egyénnel azonos néphez tartozik.¹²²

Ha valamelyik kizárási ok magára az elnökre vonatkozott, helyébe az a tanácsstag került, aki a Tanács elnöki tisztségét közvetlenül megelőzőleg viselte – hacsak ő maga is nem volt hasonló helyzetben. Ez a határozat tehát az összeférhetetlenség bizonyos eseteit állapítja meg a hármas bizottság elnökére és tagjaira vonatkozóan, kizárva belőle az összes érdekelt állam képviselőjét: nemcsak a bepanaszolt államét, hanem azon államok küldötteit is, akik földrajzi helyzet vagy etnikai rokonság révén a sérelmet szenvedett kisebbség érdekében felléphetek volna. Ez szokatlan jelenség a nemzetközi jogban, hiszen ellentétben áll az államok szuverenitásából folyó és a nemzetközi jog egész területén érvényesülő azon elvvel, amely lehetővé, alkalomadtán éppen hogy szükségessé teszi az állam hozzájárulását vagy legalább közreműködését az őt érintő nemzetközi jogi aktusoknál.¹²³

Nem tanácsi, nem is közgyűlési határozat, de a Nemzetek Szövetségében uralkodó hangulatot jól tükröző, sok vitára okot adó nyilatkozat az,

¹²¹ *JO VI*. Nr. 7. (1925), 878. skk.

¹²² A határozat magyar szövegét közli Baranyai: i. m. 162–165. o.

¹²³ Ez az elv érvényesül például a bíróságok szervezésénél: az Állandó Választott Bíróság, az Állandó Nemzetközi Bíróság esetében is. Ez utóbbi státútuma értelmében, ha a bíróság tagjai között csak az egyik félnek van állampolgára, a másik fél jogosítva van a pótbírák közül annak behívását kérni, aki az ő állampolgára stb. Lásd a szabályzat 31. szakaszát. Az ENSZ Nemzetközi Bírósága is ismeri ezt az elvet, és az eseti (ad hoc) bírák intézményével teszi lehetővé a félként fellépő állam állampolgárságával rendelkező bíró részvételét az eljárásban.

melyet Brazília képviselője: Mello-Franco a Tanács 1925. december 9-ei ülésén a kisebbségi védelem céljáról elmondott, és amely felfogással több tanácsstag is nyomatékosan egyetértett, többek között Chamberlain, Nagy-Britannia képviselője és de Politis, Görögország képviselője. Éppen ezért, mielőtt az 1925-ben érvényben levő eljárási mód rövid összefoglalóját adnám, Mello-Franco nyilatkozatának bemutatásával érintem azt a nézetet, mely – úgy tűnik – a kisebbségek nemzetközi jogi védelmét politikai célok szolgálatába kívánta állítani:

„Kétségtelennek látszik előttem, hogy azok, akik a védelemnek ezt a módját megalkották, nem gondoltak arra, hogy egyes államok kebelén belül a lakosoknak egy olyan tömegét teremtsék meg, mely a nemzet általános organizmusával szemben állandóan idegennek tekinti magát, hanem ellenkezőleg, e tömeg tagjainak számára a jogi védelemnek olyan állapotát akarták, mely alkalmas a személyek sérthetlenségének elismerését minden vonatkozásban biztosítani, és előkészíteni lassanként azokat a feltételeket, melyek a teljes nemzeti egység megvalósításához szükségesek.”¹²⁴

Az elhangzott nyilatkozat, főként e hatalmas körmondat utolsó gondolati egysége, mivel a tanácsstagok kifejezett helyeslésével találkozott, a Tanács hivatalos állásfoglalásának tekinthető, a kisebbségi szerződések egyik értelmezését fogalmazza meg.

A nemzetközi jog idevonatkozó szabályai szerint azonban ez nem autentikus értelmezés, hiszen arra csak maguk a szerződő felek illetékesek, és ha bizonyos értelemben a Tanácsot szerződő félnek minősítjük is, értelmezése csak valamennyi szerződő állam hozzájárulásával válik hitelessé. Ezért tehát a kisebbségek nemzetközi jogi védelmének célja továbbra is az, ami a kisebbségi szerződések rendelkezéseiből világosan kiolvasható: éspedig az azokban foglalt kötelezettségeknek a kisebbségekhez tartozókkal szemben az érdekelt állam által való megtartása. A Nemzetek Szövetségének garanciavállalása valóban politikai okokból történt, és ilyen értelemben politikai célúnak tekinthető, de mindenképpen a jog, a nemzetközi jog által kijelölt keretek között. A kisebbségi jogok nemzetközi biztosítása és védelme a népek önrendelkezési jogával

¹²⁴ Saját fordítás, eredeti francia szöveg lásd *JO VII* (1926), 142. o.

van összefüggésben, annak bizonyos pótlását kívánja nyújtani azon nemzetfragmentumok számára, amelyekkel szemben az önrendelkezés jogát a párizsi békekonferencia nem ismerte el, vagy részben a tényleges etnográfiai viszonyoknál fogva nem biztosította. A népek önrendelkezési joga pedig szöges ellentétben áll az egyik nemzetiségnek a másikba való beolvasztásával.

1925 végére a Nemzetek Szövetségének égisze alatt zajló kisebbségvédelem alaki joga kialakultnak, konszolidáltnak mondható. A „procédure écrite”,¹²⁵ az írásban rögzített eljárás, vagyis a határozatok alapján a 1925 végén érvényben levő eljárás menete összefoglalva a következő volt:

Egy kisebbségi tárgyú petíció beérkezett a Nemzetek Szövetségének Főtitkárságához. Az 1923. szeptember 5-ei tanácsi határozat 1. cikkének öt pontja alapján a Titkárság eldöntötte, hogy a kérvény elfogadható volt-e, vagy sem. Ha igen, ezt közölték az érdekelt (vagyis a bepanaszolt) állam kormányával. Abban az esetben, ha ez utóbbi a kérvény elfogadhatósága ellen bármely okból ellenvetést tett, a Főtitkár az elfogadhatóság kérdését a Tanács elnöke elé terjesztette, aki annak vizsgálatánál két másik tanácsstag segítségét vehette igénybe. A bepanaszolt állam kívánására ez az eljárási kérdés a Tanács napirendjére is kitézhető volt.

Ha a kérvény elfogadhatónak minősült, akkor az érdekelt államnak a közléstől számított három héten belül tudatnia kellett a főtitkárral, hogy akar-e a petícióra vonatkozó megjegyzéseket tenni, vagy sem. Igenlő válasz esetén erre két hónapi ideje volt. Ezt a határidőt a Tanács elnöke meghosszabbíthatta, ha az érdekelt állam kívánta, és a körülmények szükségessé tették. A petíciót és az érdekelt kormány észrevételeit azután együttesen közölték a Tanács tagjaival tájékoztatás céljából. A Nemzetek Szövetsége minden tagja megkaphatta ezeket a dokumentumokat, de csak saját kérésére.

Ezek után a Tanács elnöke felkérte a Tanács két másik tagját (hármás bizottság), hogy vizsgálják meg együtt – rendszerint a legközelebbi tanácsi ülészak alkalmával – a petíciót és az észrevételeket. Ha közülük va-

¹²⁵ A „procédure écrite” és a „procédure non écrite” kifejezések már a Titkárság kisebbségi ügyosztályán belül használatosak voltak. Az előbbi a tanácsi és közgyűlési határozatokat, az utóbbi pedig az eljárás során, a gyakorlatban kialakult munkamódszert, a határozatok megalósításának mikéntjét jelölte. Lásd még a B. 2. pontot.

laki vagy a Tanács bármely más tagja szükségesnek találta, felhívhatta a kérvényre a Tanács figyelmét, és kérhette annak napirendre tűzését. A Tanács feladatköre kettős volt: meg kellett állapítania, hogy a kisebbségi szerződések rendelkezéseinek panaszolt megsértése tényleg megtörtént-e, illetve a megsértés veszélye valószínű-e, ha igen, akkor intézkednie kellett a jogsérelem megszüntetése iránt. A Tanács előtti eljárás („procedure non-écrite”) rendjére, tehát a munkamódszerre vonatkozóan sem a szerződések, sem a közgyűlési vagy tanácsi határozatok nem tartalmaztak rendelkezést. Általában úgy kellett eljárnia, ahogy az esethez képest szükségesnek és helyesnek tűnt. Ennek során: adatokat szerezhett be, felhívhatta a feleket, hogy szóban vagy írásban adják elő mondanivalójukat, szakértőket hallgathatott meg, kiszállhatott a helyszínre, közvetített intézkedéseket tehetett. Ezek alapján a Tanácsnak az Egyezségokmány 5. cikke¹²⁶ szerinti egyhangú érdemi döntést kellett hoznia: fennáll-e a jogsérelem, vagy sem. Ha igen, akkor „oly módon járhatott el (illetve a szerb–horvát–szlovén állammal szemben »olyan intézkedéseket foganatosíthatott«), és olyan utasításokat adhatott, amelyek az adott esetben alkalmasaknak és hathatósaknak mutatkoztak”.¹²⁷ Általában utasíthatta – valójában inkább csak felkérhette – az illető államot, hogy a kisebbségekre sérelmes törvényeken, rendeleteken a legrövidebb időn belül változtasson, vagy helyezze azokat hatályon kívül, illetve egyáltalán ne léptesse őket életbe. Ha ez így történt volna – ma már tudjuk –, a tiszta jog szempontjából a leghelyesebb lett volna. De a Tanácsnak nem voltak szankciói, így legtöbbször a végső döntés meghozatala előtt félhivatalos összeköttetésbe lépett a bepanaszolt kormánnyal, és megkérdezte tőle, milyen módon kívánja rendezni saját maga a panasz tárgyát képező ügyet. Amennyiben a kormány válasza a Tanács számára is elfogadhatónak tűnt, elfogadta azt.¹²⁸ Egy szankcióval mégis fe-

¹²⁶ Az Egyezségokmány 5. cikk 1. pontja szerint: „Hacsak a jelen Egyezségokmány vagy a jelen Szerződés rendelkezései kifejezetten másként nem intézkednek, a Közgyűlésnek vagy a Tanácsnak bármely ülésén a határozatokat az ülésen képviselt szövetségi tagok egyhangú hozzájárulásával kell hozni.” Lásd Halmosy: i. m. 42. o.

¹²⁷ Vö. a kisebbségi és a békeszerződések idevonatkozó szakaszait.

¹²⁸ Számptalan példa kínálkozik erre, így a magyar numerus clausus ügye, amelyben a Tanács időt adott a magyar kormánynak, hogy saját maga változtasson a törvényen, vagy a lengyelországi német telepések ügyében az Állandó Nemzetközi Bíróság véleménye mellett egy tanácsi bizottságot küldött ki a tele-

nyezetőzhetett a Tanács, éspedig a Szövetségből való kizárással az Egyezségokmány 16. cikke alapján.¹²⁹

Arra az esetre, ha az érdekelt kormány és bármely tanácsstag között valamely kisebbségi ügyre vonatkozóan jogi vagy ténykérdésben véleménykülönbség merült fel, ez utóbbi nemzetközi jellegű vitás ügynek volt tekintendő, amelyet az Egyezségokmány 14. cikke értelmében akár egy tanácsstag egyszerű kívánságára az Állandó Nemzetközi Bíróság elé lehetett terjeszteni, amelynek döntése ellen nem volt helye fellebbezésnek. A Bíróság által hozott határozat ugyanolyan erejű és érvényű volt, mint az Egyezségokmány 13. cikke értelmében hozott határozatok.¹³⁰ A felek kötelesek voltak alávetni magukat az ítéletnek, de ennek kikényszerítésére sem állt a Szövetség rendelkezésére megfelelő eszköz: ha csak a nemzetközi közvélemény nem volt annak tekinthető. A Tanácsnak jogában állt az Állandó Nemzetközi Bíróságtól egyszerűen csak jogi véleményt kérni az Egyezségokmány 14. cikke alapján.¹³¹ Az *avis consultatif*nek kötelező ereje nem volt, de természetes, hogy a testület súlya és a közvélemény mégis befolyásolták a Tanácsot végleges álláspontjának megfogalmazásában.

1.3. AZ 1929. JÚNIUS 13-AI TANÁCSI HATÁROZAT

1925 végére az eljárás körüli viták lecsendesedtek, és csak 1929-től csaptak össze újra a kedélyek, annak ellenére, hogy nem akadt senki, aki a kialakult eljárási rendet véglegesnek vagy tökéletesnek képzelte volna. A javítási módokatokról folyamatosan szó volt,¹³² és amikor lehetőség kínálkozott a gyakorlatból leszűrt tapasztalatok határozatba foglalásá-

pesek és a kormány közti megállapodás létrehozására, ami meg is történt, de hasonlóképpen az erdélyi magyar telepések ügyében is elfogadta a román kormány kártérítési javaslatait. Számos ügy ismertetése található meg Búza L.: i. m. 249–347. o.

¹²⁹ Lásd Halmosy: i. m. 47. o.

¹³⁰ Uo. mint fent 45. o.

¹³¹ „...a Bíróságnak a hatásköre ki fog terjedni a felek részéről elébe terjesztett minden nemzetközi jellegű vitás esetre. A Bíróság ezen felül véleményt fog nyilvánítani minden olyan vitás esetben és kérdésben, amelyet a Tanács vagy a Közgyűlés hozzá utal.” Lásd Halmosy: i. m. 45. o.

¹³² Gütermann a tárgyalási jegyzőkönyvek részletes elemzése alapján bemutatja az említett vitákat és módosítási javaslatokat.

ra, a politikai hangulat olyan mértékben megváltozott, hogy majdnem lehetetlenné tette egy egyszerű tanácsi határozat elfogadását.

A botrány 1928. december 15-én kezdődött Luganóban: a Nemzetek Szövetsége Tanácsának ülésén Németország és Lengyelország külügyminisztere, Stresemann és Zaleski, heves és keserű szópárbajt vívott egymással, amely előrevetítette a kisebbségvédelemről folytatandó tárgyalások hangulatát. A revizionista és revizionizmusellenes államok közti vita részévé vált a kisebbségi eljárás ügye – vagy még inkább az alapjául szolgáló elvek –, és mindvégig benne is maradt ebben a politikai kátyúban. 1929-ben ugyan még sikerült a tanácstagokkal egy olyan határozatot megszavaztatni, amely az eljárás egyes pontjainak lényeges módosítását tartalmazta, de az elfogadásához vezető utat számtalan elvi és politikai jellegű vitán keresztül tették meg. A kanadai szenátor, Raoul Dandurand által kezdeményezett módosítások megtárgyalására az éppen soros kisebbségügyi előadó (a japán Adatci) vezetésével háromtagú bizottságot alakítottak, amely munkájának eredményéről egy jelentést és egy határozattervezet készített.¹³³

Az 1929. június 13-án elfogadott határozat tartalma a következő pontokban összegezhető:¹³⁴

1. A petíciók elfogadhatósága. Ha a főtitkár egy petíciót el nem fogadhatónak jelentett ki, erről a kérvényezőt értesítenie kellett, s egyúttal közölnie a Tanács 1923. szeptember 5-ei határozatát, mely megállapította az elfogadhatóság feltételeit.

2. A kisebbségi (hármás) bizottságok összetétele. A Tanács elnöke, kivételes esetekben a Tanács két tagja helyett négyet hívhatott meg a kisebbségi petícióknak az 1920. október 25-ei tanácsi határozat szerinti megvizsgálására.

3. A kisebbségi bizottság üléseinek szaporítása. A Tanács kívánatosnak tartotta, hogy a kisebbségi bizottságok a tanácsülések közti időközökben is összeüljenek, valahányszor ezt szükségesnek tartják egyik vagy másik kérvény megvizsgálására.

¹³³ A Londoni (vagy Adatci) jelentés és annak vitája kendőzetlenül tárja fel az adott erőviszonyokat, lásd Procès-verbal des séances (...). In *Documents relatifs à la Protection des Minorités par la Société des Nations*. JO Supplement spécial, no. 73 (1929) – a szervezet hivatalos lapjának ez a különszáma valamiféle összegzését adja a kisebbségi jog rendszerének.

¹³⁴ Lásd JO X (1929), 1005–1001. o., idézi még Gütermann: i. m. 344–345. o.

4. A kisebbségi bizottságok előtt megfordult kérvények sorsáról szóló közlések módja.

a) Ha a kisebbségi bizottság tagjai befejezték egy kérés megvizsgálását anélkül, hogy az ügynek a Tanács napirendjére való tűzését kérték volna, a vizsgálat eredményét felvilágosításként levélben kell közölniük a Tanács többi tagjával. A főtitkár pedig köteles volt az ügyre vonatkozó dokumentumokat a tanácsstagok rendelkezésére bocsátani, tehát kérésre megmutatni.

b) A főtitkár köteles volt évenként egyszer a Tanács minden tagjának egy iratot kiosztani, mely mindazokat a leveleket tartalmazta, melyeket a különböző kisebbségi bizottságok egy év alatt a fentiek értelmében a Tanács tagjaihoz intéztek.

5. A kisebbségi bizottságok által foganatosított vizsgálatok nyilvánosságra hozatala. A kisebbségi bizottságoknak komoly mérlegelés tárgyává kellett tenniük annak lehetőségét, hogy a számukra kiosztott kérdésekre vonatkozó vizsgálat eredményét, az érdekelt állam hozzájárulásával nyilvánosságra hozzák. A Tanács erőteljes reményét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy az érdekelt kormányok a legtöbb esetben hozzájárulhatnak majd a nyilvánosságra hozatalhoz. Ez a *Journal Officiel*-ben történhetett meg, vagy a kisebbségi bizottság fent említett és a többi tanácsstag informálását célzó levelének vagy bármely más megfelelő szövegnek közzététele útján.

6. Rendszeres évi jelentések a Nemzetek Szövetségének a kisebbségi kérvényekre vonatkozó tevékenységéről. A főtitkár évenként egyszer köteles volt a Nemzetek Szövetsége hivatalos lapjában statisztikai adatokat közzétenni:

- az év folyamán a Főtitkársághoz érkezett petíciók számáról,
- az el nem fogadhatónak minősített és a kisebbségi bizottság vizsgálata alá bocsátott petíciók számáról,
- e bizottságok és az általuk tartott ülések számáról, melyeket ezek az említett petíciók megvizsgálása céljából tartottak,
- azon petíciók számáról, melyeknek megvizsgálását a kisebbségi bizottságok az illető év folyamán befejezték.

A fenti rendelkezések lényegében két logikai egység köré csoportosíthatók. Az elsőbe a kisebbségi vagy hármas bizottságok összetételére (a Tanács elnöke tetszése szerint ötös bizottságokat is alakíthatott) és üléseinek számára (a Tanács ülései közti időszakban is) vonatkozó rendelkezések tartoznak. A második csoportba pedig azok, amelyek az előze-

tes (a kisebbségi bizottságok előtti) eljárás eredményeinek nagyobb fokú nyilvánosságot kívántak biztosítani.

Ez utóbbiaknak, elvi és gyakorlati fontosságukra tekintettel, nagyobb figyelmet szentelek, és szemügyre veszem a kérvényezőket, a tanácsstagok, valamint a teljes nyilvánosságnak szánt közlés szabályait.

A kérvényezőkkal csak a beadott kérvény elfogadhatatlanságát közölték. A kisebbségi bizottságok munkájáról, arról az érdemi döntésről, hogy az ügy a Tanács elé kerül-e, vagy sem, a kérvényezők nem kaptak hivatalos tájékoztatást. Ez kétségtelenül annak a ténynek a kíméletlen érvényesítése volt, hogy a kisebbségeknek nem volt ügyfélképességük, beadványuk tájékoztató jellegű volt csupán, az előzetes eljárásban is. Az *irrecevabilité* (elfogadhatatlanság) közlésének az volt a gyakorlati jelentősége, hogy formai okok miatt egy petíciót nem lehetett véglegesen elutasítani.

A tanácsstagokkal – az 1929-ig folytatott gyakorlattól eltérően –, a fenti határozat nyomán, a vizsgálat eredményét, ún. „*lettre de clôture*”¹³⁵ formájában a mindenkori kisebbségi bizottságnak akkor is közölnie kellett, ha a bizottság nem kérte a szóban forgó ügynek a Tanács napirendjére való tűzését. Évente pedig külön iratban összegyűjtve kellett kiadni őket, és a tanácsstagok rendelkezésére bocsátani. Ez a szabály lehetőséget adott a tanácsstagoknak, hogy minden beérkezett panaszról tudomást szerezzenek, és ha szükségesnek ítélték, kérik a Tanács napirendjére való tűzését.

A széles nyilvánosság tájékoztatása pedig azért minősíthető igen fontosnak, mert az érdekelt kisebbségek ebből a publikálásból szerezhettek tudomást az általuk beadott panasz sorsáról. A rendelkezés hatékonyságát erősen kétségessé tette azonban, hogy közzététel a bepanaszolt állam hozzájárulásától függött. Emiatt gyakorlatilag csak olyan ügyek kerültek a nagy nyilvánosság elé, amelyeknek a vizsgálata a panasz alaptalanságát igazolta. A főtitkár statisztikáinak sem volt különösebb jelentőségük, hiszen ezek a kimutatások a panasz tartalmáról semmilyen információt nem szolgáltattak.

¹³⁵ Gütermann: i. m. 238–244. o. részletesen tárgyalja a *lettre de clôture*-ök körül kialakult vitát, az államok ellenkezését a kisebbségi bizottságok vizsgálata eredményének nyilvánosságra hozatal miatt, mellékleiben közli is az évente elkészült *lettre*-k számát, megjelölve, hogy hány ilyennek a megjelenéséhez járultak hozzá az érintett államok, illetve hányhoz nem, i. m. 348. o.

Eltekintve az előbbieken bemutatott néhány fontos módosítástól, az 1929. június 13-ai tanácsi határozat szomorú jelentőségét azokban a vitákban kell látnunk, amelyeket létrehozói körülötte folytattak, és amelyek során az első világháború után kialakított status quóval összefüggő politikai konfliktusokat először vonták be, méghozzá a teljes nyilvánosság előtt, a kisebbségvédelmi eljárásba.

2. A Titkárság kisebbségi ügyosztályának szerepe

2.1. A „PROCÉDURE NON ÉCRITE” JELENTŐSÉGE

A fentiekben azt igyekeztem bemutatni, hogyan jött létre a Nemzetek Szövetsége Tanácsának és Közgyűlésének határozatain keresztül a kisebbségvédelmi eljárás jogi kerete. A kisebbségvédelem valódi működése során azonban az előbbi *procédure écrite* mellé kialakult bizonyos *procédure non écrite*¹³⁶ is, tehát az a mód, ahogyan az egyes intézmények eljártak, illetve azok az íratlan szabályok, amelyek végigkísérték a petíciók útját a benyújtástól az érdemi elbírálásig vagy éppenséggel elutasításig. Az a munkamódszer, ahogyan az előzetes eljárás során a kisebbségi, vagyis hármass bizottságok dolgoztak, ahogyan a kapcsolataikat az érintett államokkal fenntartották és bevonták azokat a petíciók elbírálásába, továbbá a Tanács előtti eljárás módja,¹³⁷ mind nagy mértékben érintették a rendszer hatékonyságát. Ebben a diplomáciai sakkjátékban a szálak igazi mozgatója azonban maga a Nemzetek Szövetsége Titkárságának kisebbségi ügyosztálya volt. Az eljárási szabályok – a fentiekben bemutatott határozatok – kidolgozásánál maga a Titkárság a különböző ügyosztályaival (politikai, jogi) is igen nagy szerepet játszott. Kisebbségi ügyosztályának folyamatos munkája pedig végképp nem választható el az ún. íratlan alaki jog, az eljárás íratlan szabályainak, a munkamódszernek a kialakításától.¹³⁸

¹³⁶ Ezt a kifejezéspárt Gütermann: i. m. 149. o. szerint már a Titkárság kisebbségi ügyosztálya is ismerte és alkalmazta.

¹³⁷ A Tanács előtti eljárás során például igen nagy jelentőséggel bírt a kiválasztott *rapporteur* személye, a rendelkezésére álló információk köre, jelentése megszületésének körülményei (Genfben iratok alapján vagy helyszínen kiutazással!).

¹³⁸ Jelen dolgozat nem alkalmas arra, és ezért nem is vállalkozik rá, hogy e munkamódszer kialakulását és részleteit megvizsgálja.

Amint azt a kisebbségvédelmi rendszer működésének elemzése mutatja, az alaki jog szabályainak értelmezése és alkalmazása fontosabbnak bizonyult a határozatok szövegénél. Ez a kettős feladat pedig elsősorban és legnagyobb mértékben a Titkárság kisebbségi ügyosztályára hárult.

2.2. A KISEBBSÉGI ÜGYOSZTÁLY MŰKÖDÉSE ÉS TAGJAI

A kisebbségi ügyosztály aktivitását, tevékenységének hatékonyságát elsősorban tagjainak személye befolyásolta. Sir Eric Drummond, a Nemzetek Szövetsége első főtitkára 1919 májusában, amikor a Titkárság keretében elvégzendő feladatokhoz munkatársakat keresett, két közismert francia – Jean Monnet és Paul Mantoux – diplomata mellett,¹³⁹ felkérte a norvég származású diplomatát, Eric Colbant is. A főtitkár Colbant eredetileg – skandináv származása miatt – Danzig és a Saar-vidék adminisztrációjának ellátásával akarta csak megbízni. A lengyel kisebbségi szerződés aláírását követően azonban úgy döntött, hogy megbízza a kisebbségi kérdésekből adódó feladatokkal is. Így jött létre a „Section des Commissions administratives et des Questions des Minorités” („Igazgatási Bizottságok és Kisebbségi Ügyek Osztálya”),¹⁴⁰ amely ebben a formában 1933-ig állt fenn, amikor az igazgatási feladatokat ellátó bizottságok átkerültek a Titkárság politikai ügyosztályához.

1919-ben a kisebbségi ügyosztály egy fővel bővült, a görög Thanassis Aghnides személyében, aki korábban a londoni görög követségen volt szolgálatban. 1920-ban lépett be a dán Helmer Rosting – vöröskeresztes tapasztalatokkal –, valamint egy norvég származású titkárnő, Gunhild Lippestad. A kisebbségi ügyosztály egyik legszembevetőbb sajátossága tagjainak fiatalsága volt: 1920-ban az átlagéletkor nem haladta meg a 34 évet. Amikor 1921-ben Aghnides kilépett, az ügyosztály munkája gyakorlatilag teljes egészében Colbanra és Rostingra hárult. 1922-ben a

¹³⁹ Paul Mantoux a párizsi béketárgyalások közismerten legkiválóbb tolmácsa volt. A másik francia diplomata pedig ugyanaz a Jean Monnet volt, aki később, 1950-ben kidolgozta az európai gazdasági integráció első intézményének, az Európai Szén- és Acélközösségnek az elméleti alapjait. 1919–1923 között egyébként a Nemzetek Szövetsége főtitkárának helyettese, később, a második világháború idején az amerikai hadigazdálkodás egyik szervezője lett.

¹⁴⁰ Lásd a főtitkár erről szóló feljegyzéseit, melyeket Gütermann: i. m. 273. és köv. dolgozott fel.

spanyol Pablo de Azcárate, egyetemi tanár, 32 évesen lett a kisebbségi ügyosztály tagja. A három szakemberből álló csoport viszont így is alig tudta teljesíteni az egyre bővülő munkát.

Idővel, különösen Németországnak a Nemzetek Szövetségébe való felvételét követően, valamelyest javult az egyébként siralmas pénzügyi helyzet, és végül a kisebbségi ügyosztály hat szakember-diplomatából és háromfős technikai személyzetből álló csapatban látta el feladatát, változó személyi összetétellel.

Milyen feltételek szerint választották ki az ügyosztály tagjait?¹⁴¹ Brit, francia, német és olasz állampolgárok ki voltak zárva, de éppúgy nem származhattak egy olyan államból sem, amely a kisebbségi rendelkezések kötelezettje volt. Egyetemi végzettséggel kellett rendelkezniük, nemzetközi jogi, politikatudományi, államjogi vagy diplomáciatörténeti szakiránnyal. Kívánatos volt ezen túl a nemzetközi gyakorlat. Végül pedig folyékony francia, jó angol és kielégítő német nyelvtudás szerepelt feltételként.

Az a tény, hogy a nagyhatalmak állampolgárai nem lehettek a kisebbségi ügyosztály munkatársai, feltehetően azzal a Clemenceau-féle levélben megfogalmazott elvvel függött össze, hogy a nagyhatalmak korábbi, első világháború előtti beavatkozási lehetőségét a garanciák nemzetköziesítése veszi át.

A kisebbségi ügyosztálynak fennállása alatt összesen hat igazgatója volt: 1919–1927-ben Eric Colban, 1928–1930-ban Mañuel Aguirre de Carcer, 1930–1933-ban Pablo de Azcárate, 1934–1936-ban Helmer Rosting, 1936–1937-ben Peter Schou, 1938–1939-ben pedig Skystad Rasmus.¹⁴² Közülük hárman igen csekély szerepet játszottak a kisebbségi ügyosztály életében: de Carcer soha nem értett igazán a témához, Schou alig egy évet töltött el itt, Rasmus pedig akkor került az igazgatói posztra, amikor már jóformán semmi sem maradt a kisebbségi rendszerből.¹⁴³

Rosting – még csupán sima munkatársként – igen hasznos munkát végzett, bár mindig a másik két személy, Azcárate és Colban árnyékában. Később, 1933–34 folyamán, különösen, miután világhosszá vált, hogy

¹⁴¹ Nem léteztek írásos szabályok, voltaképpen az egész kisebbségvédelmi rendszer szelleméből levezethető elvekről van itt szó. 1930-tól kezdve némelyek írásba foglalására azonban sor került. Ilyen volt pl. az *Office Circular* 64. száma (1930). Idézi Gütermann: i. m. 281. o.

¹⁴² A felsorolást a Gütermann: i. m. névmutatója alapján állítottam össze.

¹⁴³ Gütermann: i. m. 282. o. szerint.

Lengyelország valamilyen módon „elhagyja” a kisebbségvédelmi rendszert, Rosting elvesztette valóságérzékét: az egyes országok által beérkezett javaslatokhoz fűzött egyik szokásos kommentárjában arra ragadtatta magát, hogy a kisebbségvédelmi rendszert abszurdnak, bizánci stílusúnak minősítse, és később az eljárási rend megszüntetését, sőt a kisebbségi szerződések felszámolását javasolta.¹⁴⁴

A kisebbségi ügyosztály két igazi nagy személyisége tehát Colban és Azcárate volt, egyikük karrierdiplomataként, másikuk egyetemi tanárként került oda. Colban aktív, óriási munkabírású pragmatikus ember volt, Azcárate pedig briliáns agyú, szerényebb és idealistább személyiségnek számított. 1945 után, az ENSZ keretében mindketten továbbra is kisebbségi kérdésekkel összefüggő feladatokat láttak el.¹⁴⁵

A kisebbségi ügyosztály 20 éves munkája során a legnagyobb dilemma mindvégig az volt, hogy miként lehet az igazságosság igényét a politikailag és gyakorlati szempontból megvalósíthatóval összeegyeztetni. Az abszolút igazságosság nyilvánvalóan megvalósíthatatlan igény – akkor is, most is. A másik véglet viszont annak veszélyét hordozta magában, hogy az eszközt összetévesztik a lényeggel: tudniillik a politikai kompromisszumot a kisebbségvédelem céljával. A kettő közötti igencsak törekeny egyensúly fenntartásán, illetve megbomlásán múlt a kisebbségvédelmi rendszer sikere.

C) A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének válsága és felbomlása

1. Az 1930 és 1939 közötti időszak: a tehetetlenség és a politikai viták kora

Mindenféle ember alkotta konstrukciónak megvannak a maga érzékeny pontjai. Itt bontakoznak ki először a készülő válság jelei, itt válnak a lapangó betegség tünetei szemmel láthatóvá. Minden okunk megvan arra,

¹⁴⁴ Lásd Gütermann: i. m. 282. o. Az idézett szerző szerint a kisebbségi ügyosztály tagjai is csak emberek voltak, akiket szintén megfertőzhetett az adott korszak néhány téveszméje. Rostingnak drágán kellett fizetnie – állítja Gütermann –, mert 1945-ben, Dánia felszabadulása után ezért meggyilkolták.

¹⁴⁵ Colban a Pakisztán és India közötti Kasmír-vitában az ENSZ-főtitkár személyes képviselője, Azcárate pedig a Palesztinába kiküldött ENSZ-bizottság vezetője lett.

hogy a két világháború közti időszak politikai berendezkedése és a Nemzetek Szövetsége esetében a kisebbségvédelmi rendszert tekintjük ilyen pontnak. Ennél fogva a harmincas évek válsága már 1929-ben is előrevetítette árnyékát a Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi célú tárgyalásaira. A továbbiakban röviden annak a folyamatnak egyes elemeit mutatom be, amelyek eredményeként a kisebbségvédelmi eljárás alapjául szolgáló kényes egyensúly végérvényesen felbomlott.

A kisebbségvédelmi rendszer 1930 utáni története igen gyorsan bemutatható: a Közgyűlés hatodik bizottsága 1930 és 1934 között évente tárgyalta az eljárás rendjét, ahol eleinte német, később pedig magyar részről indultak ki a kezdeményezések. Az 1931-es és 1932-es esztendő viszonylag békésen telt: említésre méltó javaslatok nem születtek, többnyire a már kialakult eljárási rendet ismételtették. Csupán angol részről történt egy pozitív kezdeményezés. Henderson, a Tanács soros elnöke egy felső-sziléziai ügy kapcsán felhívást intézett Felső-Szilézia többségben levő lakosságához, valamint az ott élő kisebbségekhez: a többség ismerje el, hogy nem áll érdekében a kisebbség elnyomása, a kisebbség pedig ismerje el, hogy valós érdek fűzi a kormánnyal való lojális együttműködéshez. A kisebbségi szerződések teljes körű megvalósulása ugyanis – vélte Henderson – döntő jelentőségű a béke fenntartásában: ha ez a rendszer zátonyra fut, vagy a hozzá fűzött bizalom megszűnik, előreláthatatlan következményekre kell számítani.¹⁴⁶ A brit külügyminiszter békülékeny, próféta hangú beszéde egész Európában visszhangra talált, de egymagában nem tudta a dolgok menetét megváltoztatni.

A nagy fordulat 1933-ban következett be: miután január 30-án a nemzeti szocialisták hatalomra jutottak Németországban, a kisebbségvédelmi rendszernek nem sok esélye maradt a túlélésre. 1933 májusában ez egyértelműen meg is mutatkozott, amikor megvizsgálták Franz Bernheim panasztát a német Felső-Sziléziában élő zsidó lakosságra vonatkozóan. Bernheim olyan német törvényeket és rendeleteket sorolt fel, amelyek a „nem árja” hivatalnokokat, ügyvédeket, közjegyzőket és orvosokat eltiltották hivataluk gyakorlásától, valamint drasztikusan korlátozták a zsidók felvételét az iskolákba és egyetemekre. Mivel e jogszabályok szövege elmentésben állt a Felső-Sziléziáról szóló genfi egyezmény (1922) rendelkez-

¹⁴⁶ Elhangzott a Nemzetek Szövetsége Tanácsának 62. ülésén, 1931. január 24-én. *JO* 1931, 238–239. o. Utal rá Gütermann is, i. m. 132. o.

zéseivel, Bernheim arra kérte a Nemzetek Szövetsége Tanácsát, hogy az említett egyezmény 147. cikke alapján olyan intézkedéseket fogantossíson vagy olyan utasításokat adjon, amelyek megakadályozzák a szóban forgó törvények és rendeletek Felső-Sziléziára való alkalmazását.¹⁴⁷ A német képviselő válaszában csak annyit jegyzett meg, hogy Németország nemzetközi kötelezettségeit természetesen nem csorbíthatja belső törvényhozása. Ha Felső-Sziléziában mégis megsértik a genfi kisebbségvédelmi egyezményt, ott csakis olyan hibáról lehet szó, amely beosztott hivatalnokok téves törvénytárgyarázatából származik. Ilyen replikára a Nemzetek Szövetsége Tanácsának nem maradtak fegyverei.

1933 őszen a Közgyűlés előtt került terítékre a németországi zsidók ügye. A francia delegáció benyújtott egy határozattervezetet, melynek első része a Közgyűlés 1922. évi negyedik határozatát kívánta megerősíteni. Ebben a kisebbségi szerződések által nem kötelezett államoknak azt javasolták, hogy kisebbségeikkel való eljárásuk során a szerződések elveihez igazodjanak. A második rész közvetlenül a németországi zsidókérdéssel foglalkozott; a német delegáció ezt a témát sui generis problémának nyilvánította, amelynek elintézése belső ügy, szuverén jog. A Közgyűlés teljes ülésén ennél fogva a német delegáció megakadályozta a második rész elfogadását; megtehetette, hiszen a határozathozatalhoz egyhangúság volt szükséges.¹⁴⁸ Három nappal később Hitler rádiónyilatkozatában bejelentette Németország kilépését a Nemzetek Szövetségéből.

A válaszlépés nem sokat váratott magára. Alig egy évvel később, 1934. szeptember 13-án Lengyelország képviselője, Jozef Beck, a Közgyűlés előtt felvetette a kisebbségvédelmi rendszer általánossá tételének szükségességét. Továbbá bejelentette, hogy attól a naptól kezdődően egy általános, átfogó kisebbségvédelmi rendszer hatálybalépésének napjáig a lengyel kormány az érvényben levő kisebbségi szerződésekre vonatkozóan megtagad mindenféle együttműködést a nemzetközi szervekkel. Lengyelország tehát úgyszólván önhatalmúlag felmentette magát ki-

¹⁴⁷ JO 1933. 929–933. o. Idézi Gütermann: i. m. 134. o.

¹⁴⁸ A Nemzetek Szövetsége Tanácsa ezek után formailag tudomásul vette a Közgyűlés részben elfogadott határozatát: nem került sor további tárgyalásokra, hiszen a megtorpedózott zsidókérdés nélkül nem volt már semmi értelme az eljárás megváltoztatásának.

sebbségvédelmi kötelezettségeinek nemzetközi védelme és ellenőrzése alól. A Nemzetek Szövetsége *fait accompli*val állt szemben.

A többi kisebbségvédelmi szerződéssel érintett állam elhatározta magát a lengyel lépéstől. Románia 1935 őszen azonban bejelentette a Titkárságnak, hogy az ő kormánya sem fog többé kommentárt benyújtani a panaszokhoz, és nem kívánja képviseltetni magát többé a hármas bizottságokban sem. (Romániát éppen akkor választották meg a Nemzetek Szövetségének Tanácsába.) A román kormány egyfajta passzív rezisztenciát hirdetett meg, amelyről azonban 1937-ben, a kisantant hozzáállása miatt, lemondott, és visszatért a kisebbségi eljárás teljes elismeréséhez.

Annak ellenére, hogy 1939-ben is voltak még ülésező hármas bizottságok, a kisebbségvédelem összképére mégis az a tény nyomta rá bélyegét, hogy 1937 után egy előadót sem jelöltek többé a kisebbségi kérdések vizsgálatára: a harmincas években elszenvedett csapásokat a kisebbségvédelmi rendszer egyszerűen nem tudta kiheverni többé.

2. Regionalitás, politikai jelleg és ideiglenesség – a rendszer általános jellemzői

A kisebbségvédelmi rendszer kialakulása és széthullása egyértelművé teszi, hogy a Nemzetek Szövetsége csak addig könyvelhetett el eredményeket, amíg az államok diplomáciája engedett a nemzetköziség vonzásának. Mihelyt az európai nagyhatalmak nem haladtak következetesen az internacionalizmus vonalán, Kelet-Európa kisebb, új vagy területükben megnőtt államai is letértek erről az útról.

A nemzetköziségi érdekében a nemzeti szuverenitást össze kellett egyeztetni a kisebbségvédelemmel. Az Egyezségokmány aláírásával a Nemzetek Szövetségének tagállamai lemondtak szuverenitásuk egy részéről, a kisebbségvédelmi szerződések kötelezett államai pedig kétségtelenül szuverenitásuk további részétől váltak meg. A Nemzetek Szövetségének végeredményben joga volt felügyelni a kötelezett államok belső helyzetét: ha a kisebbség egy tagját vélt vagy valós sérelem érte, az érintett, bepanaszolt kormány számíthatott rá, hogy a kisebbségi, vagyis az ún. hármas bizottsághoz kerül az ügye.

Elteltekintve azonban az esetleges presztízsveszteségtől, a szuverenitás korlátozásából előny is származott. A kisebbségvédelmi kötelezettség

nemzetközi ellenőrzése ugyanis megóvta az érintett államokat attól, hogy a területükön élő kisebbségek helyzete ürügyül szolgáljon a szomszédos államok közvetlen intervenciójához. A nemzetközi védelem sikere a Nemzetek Szövetsége és szervei befolyásától, súlyától függött: amint a Szövetség jelentősége csökkenni kezdett, úgy foszlott szét a kisebbségvédelmi rendszer is.

A kisebbségvédelmi rendszer egészének alapjául néhány elv szolgált, ezakt meghatározásukra mindvégig nem került sor. Bizonyos javaslatok vagy aggályok megtárgyalása alkalmanként mégis napvilágra hozta őket. A javaslatok egyrészt az általánossá tételre, másrészt az eljárás jogi jellegének bővítésére irányultak, míg a szemrehányások az asszimiláció elméletét érték.

A kisebbségvédelmi rendszer általánossá tételét a lengyel kormány 1924-ben, 1929-ben, 1933-ban és 1934-ben is kérte. Lettország 1922-ben, Litvánia 1925-ben, Kína pedig 1929-ben hasonlóképpen a rendszer kiterjesztését javasolta. A Közgyűlés erre a célra különbizottságokat akart felállítani – amelyek egy általános egyezményt dolgozhattak volna ki –, de a próbálkozások mindannyiszor megtörték a Közgyűlés hatodik bizottságának ellenállásán. Az akciók indoka ugyanis kivétel nélkül politikai jellegű volt: a kötelezett államok általában teherként fogták fel szuverenitásuk korlátozását. Ha valamelyikük éppen úgy vélte, hogy a nagyhatalmakat figyelmeztetni kell a teherétel egyoldalúságára, a kisebbségvédelmi rendszer általánossá tételének javaslatával állt elő. Ezt a nagyhatalmak azután szintűgy politikai okok miatt visszautasították. Belső ügyek nemzetközi ellenőrzése, az ő esetükben, nem jöhetett szóba.

A lengyel kormányt szemmel láthatóan zavarta a viszonyosság hiánya két igen erős szomszédjánál nyugaton és keleten: 1924-ben Németország küszöbön álló felvétele a Nemzetek Szövetségébe indokolta az általánossá tétel felvetését, 1929-ben pedig az a német szándék, hogy a kisebbségvédelmi rendszert újból tárgyalják (és kiterjesszék). 1934-ben a Szovjetunió tagsága volt az ok. Lengyelország akciói 1924-ben és 1929-ben nem hivatalos keretben folytak, 1934-ben hivatalosan is kérte az általánossá tételt, összekötve nemzetközi kötelezettségeinek felmondásával.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Ennek körülményeiről az előzőekben már volt szó.

A sokszor kifogásolható argumentumokra épülő általánossá tétel körüli vitákból, tárgyalásokból kikristályosodik a kisebbségvédelmi rendszer első alapelve: regionális rendszer volt.

Az eljárás jogi jellegének erősítése a magyar kormány vesszőparipája volt: Apponyi Albert 1924-ben és 1925-ben is javasolta a Közgyűlésen az Állandó Nemzetközi Bíróság előtti eljárás megindításának könnyebbé, szinte automatikussá tételét. Az 1925. évi VI. Közgyűlésen, illetve a Közgyűlés 6. bizottságában, a Tanács munkájának tárgyalása során, Apponyi Albert kifejtette,¹⁵⁰ hogy a kisebbségvédelmi rendszer eredménytelenségét a kisebbségi eljárás hiányosságai okozzák. Javaslatára szerint három ponton kellene ezt az eljárást javítani. Először is, a Tanácsnak feltétlenül tárgyalnia kellene a kisebbségek intézményei részéről beérkezett panaszok mindegyikét. Másodsor: a kontradiktórius eljárás elveit maradéktalanul biztosítani kellett volna a panaszosok képviselőinek is (*audiatur et altera pars!*). Harmadszor pedig, szükségesnek tartotta, hogy minden jogi kérdés esetén, amely a kisebbségi ügyek tárgyalása során felmerül, már az egyik fél kérelmére is feltétlenül az Állandó Nemzetközi Bíróság véleményét lehessen kikérni. Ez annak az egész világon ismert elvnek az érvényesítése lett volna, mely szerint a jogi kérdések megoldása bíróság elé tartozik, nem pedig politikai testületek elé.¹⁵¹ A brit Foreign Office egy időben hasonlóképpen vélekedett, ámbár részéről ilyen értelmű hivatalos javaslat nem született. A Nemzetek Szövetsége egy 1922-ben elfogadott közgyűlési határozatra utalva temette el a témát: abban az állt, hogy kívánatos (!) minden jogi kérdésben a lehető leggyorsabban az Állandó Nemzetközi Bírósághoz fordulni. A valóságban azonban nagyon kevés ügy került oda. Mi lehetett az ok?

A Nemzetek Szövetségének gyakorlatilag semmilyen eszköze nem volt határozatainak kikényszerítésére. Ezért a kisebbségvédelmi eljárás eredményessége attól függött, hogy sikerül-e az érintett állammal elfogadható kompromisszumra jutni. Egy bírósági döntés azonban soha nem lehet kompromisszum vagy megalkuvás jellegű. Ezen kívül itt is felmerült a kikényszerítés kérdése, ha az érintett állam tartózkodott volna az ítélet végrehajtásától.

¹⁵⁰ Gróf Apponyi Albert 1925. szeptember 14-én a Közgyűlés teljes ülése előtt tartott beszéde francia nyelven megjelent a *JO Suppl. Spéc. Nr. 33 (1925)*, 72. skk.

¹⁵¹ Lásd erről többek között: Búza: i. m. 401. o

Ennél fogva mindvégig az előzetes, vagyis a hármass bizottságok előtti eljárásra összpontosítottak. Kezünkben a második alapelv: politikai természetű rendszer volt.

Mello-Franco és Chamberlain 1925. december 9-ei nyilatkozataihoz kapcsolódva¹⁵² a közvélemény folyvást a Nemzetek Szövetsége szemére vetette, hogy a kisebbségek asszimilációjára törekszik. Apponyi már 1927-ben kifejezte véleményét a Közgyűlés előtt arról, hogy a Mello-Franco által használt „teljes nemzeti egység” kifejezés nem jelentheti egy kisebbség kulturális jellemzőinek eltüntetését. Chamberlain a Nemzetek Szövetsége Tanácsának 1929. március 6-án lezajlott ülésén hangsúlyozta, hogy balszerencsés szót választott, amikor „beolvadásról” beszélt.¹⁵³ egyáltalán nem arra gondolt, hogy egy kisebbség kulturális jellegzetességeit el kellene nyomni. Chamberlain egyértelműen aláhúzta a kisebbségi szerződések permanens voltát, mindamellett kifejezte azt a reményét, hogy a kisebbségek nem szorulnak a végtelenségig a Nemzetek Szövetségének védelmére.

A kisebbségek és kormányaik viszonya elsősorban természetesen belpolitikai probléma volt, a Nemzetek Szövetségéhez való folyamodás lehetőségét ezért alapvetően biztonsági szelepnek szánták. Ebből adódott az a feltételezés, hogy egy szép napon erre a kisebbségvédelmi rendszerre nem lesz többé szükség. A harmadik alapelv ezek szerint: ez a kisebbségvédelmi rendszer ideiglenes jellegű rendszer volt.

A három alapelv: a regionalitás, a politikai jelleg és az ideiglenesség az egész kisebbségvédelmi rendszert a kollektív biztonsággal hozta összefüggésbe. A szerződések rendszere és maga az eljárás végső soron azt akarta elkerülni, hogy az államok között kisebbségi kérdés miatt konfliktus keletkezzen. Amikor azonban egyes államok a kollektív biztonság elvét kitörölték politikai céljaik köréből, és az európai nagyhatalmak nem léptek fel kellő energiával ez ellen, megkondult a vészharang a kisebbségvédelmi rendszer fölött is.

¹⁵² Lásd III. jegyzet B.1.2.5. pontját.

¹⁵³ „...a kisebbségi szerződések tárgya és az a cél, melyet a Tanács követ, midőn e szerződések által rábízott feladatot teljesíti, az, hogy a kisebbségeknek a védelem és igazságosság ama foka biztosítottassék, mely őket fokozatosan olyan helyzetbe fogja hozni, hogy beleolvadjanak abba a nemzeti közösségbe, melyhez tartoznak”, *JO VII.* 1926, 144. o., a fenti magyar fordítás forrása Búza: i. m. 201. o.

3. A kisebbségvédelmi rendszer működéséből levonható következtetések

Tekintettel arra, hogy az alaki jog megalkotása során mindvégig az előzetes eljárás, az ún. hármas bizottságok előtti eljárás kidolgozása állt a középpontban, ez meghatározta a rendszer egyik általános jellemzőjét: éspedig azt, hogy politikai természetű volt – amint arról fent már említést tettem. A határozatok szövege és a megvalósításuk során kialakult gyakorlat közti különbség is befolyásolta a rendszer eredményességét.

Maga a rendszer fennállásának ideje alatt mégis egy egységes egész volt, hol több, hol kevesebb meggyőződés által működtetett képződményként funkcionált. A petíciós eljárás motorját az együttműködés igénye hajtotta: célja a közvetítés, a meggyőzés, a kompromisszumkeresés volt. Az eljárás kiindulópontja a panasztétel lehetősége volt, e nélkül az eszköz nélkül a Nemzetek Szövetsége nem tudott volna nemzetközi garanciát vállalni a kisebbségvédelmi kötelezettségeket illetően. Az eljárás támaszkodott a közvélemény helyeslő, illetve rosszálló álláspontjára, hiszen az ún. hármas, illetve kisebbségi bizottságok számára csak egyetlen szankció létezett: az érintett államokat csak egy adott ügy nyilvánosság elé tárásával, a világ sajtójának bekapcsolásával tudták kötelezettségeik betartására kényszeríteni.

Az előzetes, a hármas bizottságok előtti eljárás nem az anyagi kisebbségi jogban előírt, hagyományos – Tanács előtti – eljárás helyét vette át, hanem mellette épült ki. És ha ritkán ugyan, de egy ügy a Tanács elé került, igen hamar világossá vált, hogy a Tanács sem tud az ügy eldöntése során más módszert alkalmazni, mint amely az előzetes eljárást jellemezte. A szóban forgó módszert pedig nem korlátozták merev szabályok. Bizonyos mértékű rugalmasságra van szükség ahhoz, hogy értelmes kompromisszumokat lehessen kötni – állította Azcárate¹⁵⁴ –, amelyek elvezetnek a problémák gyakorlati megoldásához anélkül, hogy közben feltétlenül győztes és vesztes pozíciók keletkeznének. Az ilyen, nagymértékben kompromisszumon nyugvó eljárás sikere viszont a résztvevők komolyságától, szándékuk egyenességétől függött.

Az érintett államok között természetesen egy sor egyéb érdek is feszült, amelyek fajsúlyukat tekintve sokszor meghaladták a kisebbségi

¹⁵⁴ Lásd Azcárate: *League of Nations and National Minorities. An Experiment.* Washington, 1945, 155. o.

kérdés jelentőségét, háttérbe szorítva azt. Ahhoz képest pedig, hogy az előzetes eljárás során igénybe vehető nyilvánosságnak milyen befolyásoló ereje lehetett volna, a kelletténél ritkábban került sor a bekapcsolására. Ezzel összefüggésben persze igaz, hogy az érintett államok, ha félniük kellett attól, hogy ügyük a Tanács tagjai elé kerül, nem biztos, hogy a hármas bizottságoknak valóban bizalmas információkat szolgáltatottak. Másrészről pedig felmerül, hogy vajon nem éppen azért szolgáltatottak-e információt az érintett államok, hogy elkerüljék az adott ügy nyilvános tárgyalását? A hármas bizottság tagjai és a Titkárság kisebbségi ügyosztályának tagjai minden bizonnyal tudták mit tesznek: el tudták dönteni, mikor tartozik egy ügy a Tanács nyilvánossága elé, és mikor nem érdemes az egyébként jóhiszemű érintett államot zavarba hozni a nyilvánosság bekapcsolásával.

Annak viszont nincs elfogadható oka, hogy a kormányok magyarázatait és a hármas bizottságok vizsgálatának eredményeit tartalmazó lettres de clôtüre-öket miért nem tették rendszeresen és hiánytalanul közzé, mindentől – különösen pedig az érintett állam hozzájárulásától – függetlenül. A panaszosokkal is minden további nélkül közölni lehetett volna, hogy adott esetben miért nem volt elfogadható a beadványuk.

E rendszer lassúsága a tapasztalatlanság és a politikai jelleg rovására írható. Sokszor évekig tartott egy panasz kivizsgálása, az ügy alapos tanulmányozására hivatkozva, az érintett kormányok gyakran képesek voltak kitolni a válaszadás határidejét.

Az sem tekinthető túl előnyös adottságnak, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsa ritkán ülésezett, előfordult, hogy egy évben csak háromszor, így nem is igazán volt idő arra, hogy az eljárás rutinná váljon.

Egyet azonban nem szabad elfejteni: 1920-ban semmi nem volt; kétszen álltak ugyan a kisebbségi szerződések, az anyagi kisebbségi jog, maga a garanciavállalást ígérő cikk is, sőt még a tanácsi határozat szövege is, mellyel a Tanács magára vállalta a rendszer védelmét, de a megvalósítás módjáról nem volt fogalma egyetlen realpolitikusknak sem. A Titkárság kisebbségi ügyosztálya lett azután az a mag, amely az alaki kisebbségi jog részét képező határozatokat előkészítette, és széles körű alkalmazásukat szorgalmazta. Nem rajtuk múlt, hogy a rendszer nem tudott kiforrni, és nem tudott valóban hatékonyá válni.

*

Sokszor szidták a Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszerét – fennállása idején, de még a második világháború után is –, sokan teljes csődjéről és arról beszéltek, hogy eredményeinél sokkal jelentősebbek voltak hiányosságai és hibái.¹⁵⁵ Mégis az a véleményem, hogy – fogyatékoságainak tárgyilagos elismerése mellett – összehasonlítva a kisebbségek első világháború előtti helyzetével, a Nemzetek Szövetségének védelmi rendszere sok kellemetlenségtől óvta meg őket, a védeni kívánt embercsoportot és egy ideig Európa békéjét is.

A második világháború kitörése ezt a rendszert végképp illuzórikussá tette, a Nemzetek Szövetségének utóda, az Egyesült Nemzetek Szervezete nem lehelt belé új életet, és ezzel a kisebbségvédelmi rendszer a Nemzetek Szövetségének egyetlen olyan tevékenységi területe lett, melynek nem volt megfelelője az ENSZ keretein belül.

¹⁵⁵ Így véli Claude, Inis L.: *National Minorities: an International Problem*. Cambridge, 1955, 51. és 29. o. is.

IV. FEJEZET

A NÉPSZÖVETSÉGI KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZER UTÓÉLETE

A) A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerét alkotó jogforrások utóélete (1945–)

1. Átmenet a kisebbségek védelme és az emberi jogok védelme között

1.1. KISEBBSÉGVÉDELEM HELYETT EMBERI JOGOK VÉDELME

1919-ben a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányába nem sikerült belefoglalni egyetlen általános klauzulát sem, amely akár kisebbségvédelmi, akár esetleg emberi jogi tárgyú lett volna. Így nem fogadta általános ováció azt a javaslatot sem, amelyet 1919. április 28-án a japán delegáció terjesztett a békekonzferencia elé. Ezek szerint az Egyezségokmány preambulumban helyet kellett volna kapnia annak az elvnek, hogy az államok egyenjogúak, és állampolgáraik egyenlő elbánásra tarthatnak igényt, faji hovatarozásra és állampolgárságra való tekintet nélkül.¹ Azok az államok pedig, amelyek kisebbségi kötelezettségek alanyaivá váltak, a Nemzetek Szövetségének fennállása idején folyamatosan – bár különféle indokok alapján és láthatóan eredménytelenül – a kisebbségvédelmi rendszer általánossá tételét szorgalmazták.² Hiábavaló volt az az 1925-ös próbálkozás is, amely a Nemzetek Szövetsége keretén belül litván kezdeményezésre egy általános kisebbségvédelmi egyezmény kidolgozását javasolta.³ Ugyanakkor nem talált meghallgatásra az a kínai kérés sem,

¹ Lásd báró Makino beszédének eredeti angol szövegét a faji egyenlőségről, in Kraus: i. m. 287–282. o. A javasolt szöveg a következő: „The equality of nations being a basic principle of the League of Nations, the High Contracting Parties agree to accord, as soon as possible, to all aliens nationals of States Members of the League equal and just treatment in every respect, making no distinction, either in law or in fact, on account of their race or nationality”, uo. 281. o.

² Lásd III. rész C. 2. pontját.

³ 1925. szeptember 14-én Galvanauskas, litván képviselő javasolta egy bizottság felállítását a Közgyűlés 6. ülészakán, amely az általános kisebbségvé-

amely az elképzelt általános kisebbségvédelmi egyezmény szövegébe a kisebbségi uralom alatt élő többség védelmére is szeretett volna egy klauzult beépíteni.⁴

Amint az eddigiekből kitűnik, a Nemzetek Szövetsége idején rendszerbe állított kisebbségi kötelezettségek hatálya csak bizonyos államokra terjedt ki, és még azok esetében sem igazán az volt a lényege, hogy az egyén bizonyos jogait és szabadságait, faji, nyelvi vagy vallási diszkriminációtól való mentességét biztosítsa. E szerződések sokkal inkább az adott földrajzi térség szuverén államai közti béke fenntartását kívánták szolgálni a szóban forgó korszakban, a kisebbségi kérdést fokozott veszélyforrásnak, és éppen ezért szabályozásra érettnek tekintve.

Tempora mutantur: a második világháború eseményei nyomán, a 30-as és 40-es évek eleji rémségek megismétlődésének elkerülése érdekében az emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesítése végre kellő hangsúlyt kapott. Az Egyesült Nemzetek 1942. január 1-jén kelt nyilatkozatában a szövetséges államok háborús célként jelölték meg az emberi jogok védelmét:

„[...] az ellenségeik felett aratott teljes győzelem elengedhetetlen ahhoz, hogy megvédjük az életet, a szabadságot, a függetlenséget és a vallási szabadságot, és hogy megóvják az emberi jogokat és az igazságot úgy saját földjükön, mint más területeken.”⁵

Ezzel megfogalmazódott az átmenet a kisebbségvédelemtől az emberi jogok védelmére: a korábbi, közvetlen kisebbségi jogi rendelkezések helyét az indirekt kisebbségvédelem vette át. Már nem csupán egyes kisebbségek tagjai minősültek a nemzetközi jog által védendőnek, hanem az emberi személyiség önmagában. A „békés egymás mellett élés” már nem volt elég, egy valódi békerendszert működtetni képes nemzetközi

delmi egyezményt kidolgozhatná; a román és lengyel képviselő egyetértett az ötlettel, mindenki más tiltakozott ellene. Lásd *JO Suppl. Spéc.* no. 39, 15. és köv. o.

⁴ Lásd *JO Suppl. Spéc.* no. 39. 19. o.: „[...] fixant leurs droits et devoirs communs envers les minorités et envers les majorités sous leur domination.”

⁵ Lásd *RdT* 204. köt. (1941–1943), 384–386. o., illetve magyar szöveg lásd Halmosy: i. m. 534. o.

jog igénye fogalmazódott meg, ami az emberi jogok univerzális védelme nélkül nem képzelhető el.⁶

Más tényezők is közrejátszottak azonban a közvetett kisebbségvédelemre való átállásban. A Nemzetek Szövetsége közismerten Európa központú volt, tevékenysége igen nagy részét a kisebbségi rendelkezésekkel érintett államok kötötték le. Az ENSZ munkája ezzel szemben már az elején is inkább a többi kontinens felé fordult, már csak azért is, mert e szervezet az Alapokmányának 1. cikk 2. pontjában⁷ megfogalmazott önrendelkezési elvet csak a gyarmatokra, a korábbi mandátumterületekre és gyámsági területekre korlátozta. Természetesen a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének részleges sikeretelensége sem merült feledésbe. A kisebbségi kérdés fontosságát lát-szólagossá tette az a tény, hogy a háború idején és közvetlenül a hábo-rút követő években számos kisebbség a megszűnés közelébe került, vagy legalábbis lélekszámának erőteljes csökkenését volt kénytelen át-élni olyan intézkedések és események következtében, mint amilyenek a szervezett lakosságcserek, tömeges kiutasítások, deportációk és me-nekülthullámok voltak. Még nyomatékosabbá tette a direkt kisebbség-védelemmel szembeni ellenállást egyes államoknak attól való félelme, hogy a kisebbségi szerződéseken keresztül, melyeket szuverenitásuk csorbításának fogtak fel, beavatkozási lehetőséget kínálnak más álla-moknak.

Nem véletlen tehát, hogy az átmenet a megkötött nemzetközi szerző-dések szerkezetében is megmutatkozott. Az 1919–20-as békeszerződés-ek és kisebbségi szerződések többoldalú, de zárt formája helyét az ENSZ gyakorlatában meghonosodott nagy, multilaterális, nyílt típusú

⁶ „Egyre inkább világossá válik az a felismerés, mely szerint a pusztá »békés egymás mellett élés« nem több egy törékeny fegyverszünetnél. Az ennél na-gyobb igénnyel fellépő, valódi békét jelentő rendszer olyan nemzetközi jogot feltételez, amely világszerte képes biztosítani az emberi jogok védelmét” – írja Werner Kägi, svájci nemzetközi jogász a *Die Menschenrechte und ihre Ver-wirklichung* című munkájában, Aarau, 1969, 36. o.

⁷ „A nemzetek között, a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezé-si jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket foganato-sítson”; lásd *Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alap-szabályzata*. Kiadja az Egyesült Nemzetek Tájékoztatási Osztálya, Genf, 1960, 7. o.

megállapodások vették át.⁸ Legkézenfekvőbb példa erre maga az ENSZ Alapokmánya, amely 1. cikkének 3. pontjában univerzálissá teszi az emberi jogok védelmét.⁹ Az 1947-es békeszerződések szövege pedig nem tartalmaz kisebbségvédelmi rendelkezéseket, hanem csupán egy viszonylag általánosan fogalmazott emberi jogi klauzulát.¹⁰

1.2. NEMZETEK SZÖVETSÉGE HELYETT EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE¹¹

A Nemzetek Szövetsége jogutódának, az ENSZ-nek tehát nem vált feladatává a kisebbségek védelmének nemzetközi szerződésekbe foglalása, vagyis egy direkt kisebbségvédelmi rendszer felállítása. Az azonban elkerülhetetlen volt, hogy munkájába kisebbségvédelmi természetű kérdések, viták, felvetések is beszűrődjenek. A továbbiakban érdemesnek tartom felvillantani az ENSZ fennállásának első 25–30 évéből azt a néhány képet, amely – nem jogi kifejezéssel élve ugyan, de talán éppen ezért találóan – pszichikailag érzékelhetően magán viselte a két vi-

⁸ Mindez természetesen nem abszolút értelemben veendő, hiszen az 1947-es békeszerződések is még a klasszikus formában kötötték meg, és közismert, hogy 1945 után is születettek kétoldalú szerződések kisebbségek védelme érdekében.

⁹ Lásd mint a 7. lábjegyzet.

¹⁰ Lásd például a magyar békeszerződés (Párizs, 1947. február 10.) 2. cikkét: „(1) Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül, az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát”, lásd Halmosy: i. m. 79–80. o.

¹¹ Jelen dolgozat semmilyen módon nem vállalkozik arra, hogy akár csak felvázolja az ENSZ keretében zajló kisebbségvédelmi tevékenység szervezeti keretét, eredményeit stb. Csak annyiban kénytelen érinteni, amennyiben az összefügg a Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségi rendszerrel, annak utóéletével, utóhatásaival. A magyar nemzetközi jogi szakirodalomban a kérdéssel legrészletesebben foglalkozott Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében, in Szalayné (szerk.): *A kisebbségek jogi védelme*. Pécs, 1988, 175–251. o.; Joó Rudolf: Az ENSZ és a nemzeti kisebbségek védelme. *Külpolitika*, 1976/4. sz.; az idegen nyelvű szakirodalomból csak egyet emelek ki, Ermacora, Felix: The Protection of Minorities before the United Nations. *RdC* 1983/IV, 257–367. o.

lágháború közti kisebbségi rendszer nyomait. A hetvenes évek végétől napjainkig terjedő időszak már nem mutat ilyen közvetlen összefüggést.¹²

Az 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az előzetes tervek szerint tartalmazott volna egy kisebbségvédelmi tárgyú cikket, de a tervezet elkészítésével megbízott munkacsoport egyik tagja, Eleanor Roosevelttel ellenállása miatt kimaradt belőle. Szerinte a kisebbségi kérdés ugyanis „nem általános jelentőségű”, és „csak Európára vonatkozik”.¹³ Roosevelttel ezzel a kijelentéssel hozzájárult ugyan ahhoz, hogy a kérdés ebben a formában lekerült a napirendről, de a magam részéről bizonyos értelemben egyetértek vele: ha a történelmi eseményeket végiggondoljuk, a klasszikus értelemben vett kisebbségi kérdés – különösen a nemzeti kisebbségeké – valóban európai kérdés. Az általában vett kisebbségi kérdés azonban természetesen nem korlátozható egyetlen földrészre sem. Így ugyanebben az időpontban a Közgyűlés elfogadott egy olyan határozatot is, amelyben kijelentette, hogy az ENSZ számára nem lehet közömbös a kisebbségek sorsa, és felszólította a Gazdasági és Szociális Tanácsot, hogy adjon megbízást egy alapos tanulmány elkészítésére.¹⁴ A jelentés, amelyet Francesco Capotorti neves olasz nemzetközi jogász-professzor készített el, 1979-ben látott napvilágot.¹⁵ Nem rajta és nem is az ECOSOC Emberi Jogok Bizottságának kisebbségvédelmi albizottságán múlt, hogy a megbízástól a megjelenésig 31 év telt el. Az ok az államok által tanúsított közömböségben volt keresendő: még 1972-ben is, amikor az ENSZ Titkársága a kisebbségvédelmet illetően kérdést intézett akkori 132 tagjához, csak 19 kormánytól kapott választ.

¹² Más a helyzet, ha csak az európai színteret figyeljük. Lásd ehhez részletesen Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996.

¹³ Lásd UN-Doc. SR/A/C. 3/161, 726. o., egyetértően Kimminich, Otto: *Neuere Entwicklung des Minderheiten- und Nationalitätenkonflikts*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1985/43, 16. o.

¹⁴ Res. 217 C (III) – Fate of Minorities (A kisebbségek sorsa) „A Közgyűlés, szem előtt tartva, hogy az Egyesült Nemzetek nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsa iránt, figyelembe véve, hogy nehéz egységes megoldást alkalmazni erre az összetett és kényes kérdésre, melynek minden egyes érintett állam esetében egyedi aspektusai vannak [...]”

¹⁵ UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/384 c Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1979.

2. Az 1950-es ENSZ-tanulmány a kisebbségi rendelkezések hatályáról

A két világháború közötti kisebbségvédelem tartalmáról, hibáiról, előnyeiről sokan és sokat írtak az 1920-as, 1930-as években, de 1945 után is. Az ENSZ megalakulása, illetve a versailles-i békerendszer megalkotása utáni hatályáról azonban nagyon kevesen tettek említést. Szintúgy csekély figyelmet szentelt a szakirodalom, különösen a magyar nyelvű annak a tanulmánynak, amelyet az ENSZ Titkársága készített és publikált 1950 áprilisában a kisebbségvédelmi tárgyú kötelezettségek hatályáról.¹⁶ És bár egyes – igaz, a 80-as évek elején született – vélemények szerint¹⁷ ma már semmi relevanciája sincs a két világháború közötti nemzetközi jogi kisebbségvédelmi kötelezettségeknek, amivel egyébként nem lehet teljes mértékben egyetérteni, a 20. század utolsó éveinek etnikai villongásai mégiscsak érdekessé tehetik azok hatályának kérdését.

2.1. A TANULMÁNY LÉTREJÖTTÉNEK KÖRÜLMÉNYEI ÉS FOGADTATÁSA

Az ENSZ Titkársága a Gazdasági és Szociális Tanács kérésére készítette el a tanulmányát. A Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottság volt az (ma ez a testület az „Emberi Jogok Támogatásának és Védelmének Albizottsága” nevet viseli), amely 1947. novemberi ülésén először ismerte fel annak szükségességét, hogy tisztázni kell a kisebbségi szerződések és deklarációk hatályát:

„[...] Az Egyesült Nemzetek illetékes szervei nem tudják tevékenységüket e területen folytatni anélkül, hogy ne foglalkozzanak azzal a kérdéssel, hogy e nyilatkozatokból és szerződésekből fakadó jogokból és kötelezettségekből mi az, ami jelenleg is hatályos”¹⁸ – hangsúlyozta M. Nisot, Belgium képviselője.

¹⁶ UN-Doc. E/CN. 4/367 (1950. április 7.) Study of the legal Validity of the Undertakings concerning Minorities.

¹⁷ Lásd Ermacora: i. m. 268. o.: „Ma már nincs különösebb értelme újra megvizsgálni [...]” de rögtön hozzáfűzi, hogy pl. Ausztriában 1920. október 1-je óta az alkotmány 149. cikkébe ágyazva a St-Germaini békeszerződés kisebbségvédelmi rendelkezései átkerültek az ország belső jogába, és azóta is hatályban vannak.

¹⁸ UN-Doc. E/CN. 4/52, 1947. december 6., 15. o.

A kérdés tisztázására azonban az Albizottság maga nem vállalkozott, hanem még 1947. novemberi-decemberi ülésén úgy döntött, hogy felhívja az Emberi Jogok Bizottságának figyelmét a témára, mint olyanra, amely bonyolultsága és lehetséges következményei miatt mindenképpen tisztázandó. Az Albizottság véleménye az volt, hogy ennek egy tanácsadó vélemény formájában kellene megtörténnie, melyet a Gazdasági és Szociális Tanács kérne a Nemzetközi Bíróságtól.¹⁹

Az Emberi Jogok Bizottsága, elfogadva az Albizottság ajánlatát, felhívta a Gazdasági és Szociális Tanácsot, hogy kérjen tanácsadó véleményt ebben az ügyben a bíróságtól. A Tanács szociális bizottságában azonban – előbb egy angol, majd egyre több más képviselő által is támogatva – az a nézet kristályosodott ki, hogy korai lenne e kérdést a Nemzetközi Bíróság elé terjeszteni, főként azelőtt, mielőtt minden szóba jöhető tényező jogi elemzése megtörtént volna.²⁰

A Bizottság számára tanácsosabbnak tűnt Trygve Lie norvég származású főtitkárt felkérni a kérdés tanulmányozására, és egyúttal annak eldöntésére, hogy szükség van-e egyáltalán a Bíróság bevonására.

Így került sor 1948 márciusában a Gazdasági és Szociális Tanács 116 C (VI) számú határozatának meghozatalára, amely felhatalmazta a főtitkárt az első világháború után megfogalmazott kisebbségi tárgyú szerződések és deklarációk hatályosságának vizsgálatára:

„megvizsgálni azt a kérdést, hogy mely vonatkozó szerződések és deklarációk és milyen mértékben tekintendők hatályosnak.”²¹

Az említett határozat további szövege szerint a főtitkárnak az Emberi Jogok Bizottság egy későbbi ülésén jelentést kell előterjesztenie a vizs-

¹⁹ „Itt egy olyan jogi helyzet merül fel, amelyet horderejére és lehetséges következményeire tekintettel mindenesetre tisztázni kellene, lehetőleg a Gazdasági és Szociális Tanácsnak (ECOSOC) a Nemzetközi Bírósághoz tanácsadó vélemény adása iránt intézett kérelme útján” (uo. mint fent).

²⁰ „Korai és meggondolatlan lenne az ügyet a Nemzetközi Bírósághoz utalni, mielőtt valamennyi jogi körülmény elemzése megtörtént volna [...]” Lásd UN-Doc. E/Ac7/SR 34. 1947. december 8., 2–4. o., idézi Nathan Feinberg: *The legal validity of the undertakings concerning minorities and the clausula rebus sic stantibus*, 18. o., in *Studies in International Law...* Jerusalem, 1979, 17–54. o.

²¹ A 116 C (VI) sz. határozatot idézi az UN-Doc. E/CN. 4/367 a bevezetőjében: 1. o.

gálat eredményéről, és egyúttal – amennyiben szükséges – javaslatot kell tennie a további lépésekre.²²

Az ENSZ Titkárságának két évre volt szüksége a tanulmány elkészítéséhez: az Emberi Jogok Bizottságának már az 1949. májusi–júniusi ülésén napirendi pontként szerepelt a téma megtárgyalása, de a tanulmány erre az időre nem készült el, így a kérdést elhalasztották a Bizottság 1950. márciusi-májusi ülésére. A Bizottság ekkor megtartott hatodik ülészakára a tanulmány ugyan megszületett, de a Bizottság mégis, arra hivatkozva, hogy a téma alapos vizsgálatot igényel, megtárgyalását elhalasztotta hetedik ülészakára.

A tanulmány megtárgyalására, az Emberi Jogok Bizottságán belüli megvitatására sem akkor, sem később nem került sor. Egyébként a Bizottság által a tanulmány elemzésére felkért ad hoc bizottság tagjainak általános véleménye az volt, hogy a tanulmányból egy igen óvatosan fogalmazott, kormányoknak címzett, álláspontjuk közlésére vonatkozó kérés olvasható ki. A kérdés ilyen mélységű felélesztése ebben az időszakban pedig nem volt kívánatos.²³ A tanulmány ugyan még öt évig az Emberi Jogok Bizottsága napirendjén szerepelt, de a napirendi pontok sorrendjében egyre hátrább került. 1950-ben a 11. napirendi pont volt, 1954-ben pedig már a 20.

1955-ben lezárult az Emberi Jogok Bizottsága tevékenységének egy szakasza: a polgári és politikai jogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmány-tervezetének elkészültével. A Bizottság 1955. február 1-jén kiadott egy memorandumot saját további programjáról,²⁴ amelyben azonban egyetlen szóval sem említette a kisebbségvédelmi kötelezettségek hatályáról szóló tanulmányt.

Első pillantásra kézenfekvőnek tűnik, hogy közvetve ugyan, de a Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságon keresztül a tanulmány és megtárgyalása visszacsempészhető lett volna az Emberi Jogok Bizottsága napirendjébe, miután az Albizottságtól érkező jelentéseket és ajánlásokat a Bizottságnak meg kellett vizsgálnia. Erre a meg-

²² Ua. mint fent.

²³ „Hangsúlyozták azt is, hogy azok az információk, melyeket a kormányoknak kellene a Titkárság részére nyújtaniuk a kisebbségek jogi státusát illetően, jelentőségük lehet a probléma szempontjából.” Lásd UN-Doc. E/CN. 4/450, 2. o.

²⁴ UN-Doc. E/CN. 4/710, 1955. február 1. – Memorandum on the Human Rights Programme.

oldásra sem kerülhetett azonban sor, mert az Albizottság az 1950-ben elkészült tanulmányt az Emberi Jogok Bizottsága 1950. márciusi-májusi ülésén hozott határozatával csak tájékoztató céllal kapta meg, nem pedig elemzés vagy értékelés céljából.

Figyelembe véve, hogy a napirendjén szereplő kérdések sorrendjét az Emberi Jogok Bizottsága maga dönthette el azok sürgősségére és várható eredményességére való tekintettel, valamint annak tudatában, hogy a Bizottság hosszú távú programjában nem szerepeltette a kisebbségi jogok témáját, érthetővé válik a tanulmány teljes mértékű mellőzése.²⁵

A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének történetéhez – minden mellőzöttsége ellenére – szervesen hozzátartozik az előbbi ENSZ-tanulmány bemutatása is. A 20. század második felében hosszú ideig nem volt, és még ma sem létezik átfogónak mondható szerződéses kisebbségvédelem; univerzális szinten egyáltalán nem beszélhetünk róla, regionális szinten is csupán alakulóban van. Az érintett államoknak a második világháború után tapasztalható elutasító hozzáállása a kérdés pozitív rendezéséhez a tanulmányból közvetetten ugyan, de kiolvasható: a szerződések és deklarációk hatálytalanságának bizonyítására a nemzetközi jogban is sokat vitatott ún. *clausula rebus sic stantibus* elvhez mint *ultima ratio*hoz folyamodtak.

2.2. A TANULMÁNY TARTALMA

Az ENSZ Titkárságának szigorúan ragaszkodnia kellett a jogi szempontokhoz, tartózkodnia kellett a kisebbségvédelmi rendszer politikai értékelésétől, ugyanis így szólt a Gazdasági és Szociális Tanács által kapott megbízás szövege.²⁶

A megvizsgált nemzetközi kötelezettségek a következők voltak:²⁷

1. Albánia, Észtország, Lettország, Litvánia és Irak kisebbségi deklarációi;

²⁵ „A Bizottság rendelkezik azokról az (ügyrendjén szereplő) tárgypontról, melyek várhatólag nem lesznek eredményesek [...], valamint elhalasztja azokat a témákat, amelyek kevésbé sürgősek [...]” uo. mint fent, 1. o.

²⁶ UN-Doc. E/CN. 4/367, 1. o.

²⁷ E szerződések részleteiről lásd a jelen dolgozat III. A. pontját, lásd UN-Doc.E/CN. 4/367, 2. o.

2. a Szövetséges és Társult Főhatalmaknak Lengyelországgal, Csehszlovákiával, a Szerb–Horvát–Szlovén Állammal, Romániával és Görögországgal kötött kisebbségi szerződésai;

3. a Szövetséges és Társult Főhatalmaknak Ausztriával, Bulgáriával, Magyarországgal és Törökországgal kötött békeszerződésai;

4. az Åland-szigetekre vonatkozó svéd–finn egyezmény, valamint Danzig szabad város és Lengyelország szerződése.

Az ENSZ-tanulmány az előbbi nemzetközi szerződések megszűnését, illetve hatályuk felfüggesztődését igyekezett bizonyítani, ennek során a nemzetközi szerződések megszűnésének általános elveivel, valamint a már említett *clausula rebus sic stantibus* alkalmazhatóságának kérdésével operált.²⁸ A végeredmény egy technikai szempontból magas színvonalú, de jogi szempontból igen bonyolult tanulmány lett. Megfogalmazása szerint kizárólag jogi aspektusok elemzésére szorítkozott, politikai értékeléssel egyáltalán nem foglalkozott.²⁹

Első részének első felében azokat az eseményeket vette szemügyre, amelyekre a második világháború kezdete után került sor, és amelyek a nemzetközi szerződések szokásos megszűnését, illetve felfüggesztődését okozhatták:

1. a második világháború;
2. a Nemzetek Szövetségének felbomlása;
3. az ENSZ Alapokmánya és a békeszerződések;
4. területátcsatolások és kitelepítések.

2.3. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK SZOKÁSOS MEGSZŪNÉSI MÓDJAI

2.3.1. A kisebbségvédelmi kötelezettségekkel érintett államok közti hadiállapot hatása a szerződésekre

A tanulmány azt az álláspontot képviseli, hogy a szerződő felek közti hadiállapot önmagában nem vezetett a szerződések megszűnéséhez:

²⁸ UN-Doc.E/CN. 4/367. 5. o.

²⁹ „[...] Jelen tanulmány arra a szigorúan jogi kérdésre szorítkozik, hogy a kötelezettségek [...] még hatályosak-e, vagy sem. A rendszer múltbeli és jelenlegi politikai értékének problémája [...] kívül esik a jelen tanulmány vizsgálatási körén” (uo. mint fent, 4. o.).

„Következtetésként elmondható, hogy a háború önmagában nem eredményezte a kisebbségekhez fűződő kötelezettségek megszűntét.”³⁰

Eltekintve attól, hogy a nemzetközi jog elmélete nem ad egyértelmű választ arra, hogy a kétoldalú szerződéseket a szerződő felek közti hadiállapot megszünteti-e, vagy csupán felfüggeszti,³¹ a tanulmány azt állítja, hogy vannak olyan szerződéstípusok, amelyek nem szűnnek meg a hadiállapot beálltával. Ilyenek a multilaterális szerződések, valamint azon szerződések, amelyek általános (köz)érdekek tartós rendezését hivatottak szolgálni.³²

A kisebbségvédelmi kötelezettségek – két kivételtől eltekintve: Danzig és Lengyelország, valamint az Åland-szigetetről szóló svéd–finn szerződés – valójában vagy többoldalú egyezmények, vagy pedig olyan egyoldalú kötelezettségvállalások, amelyek a Nemzetek Szövetsége mint a nemzetközi közösség megtestesítője előtt hangzottak el. Egyúttal általános érdekek tartós rendezését, a nemzetközi rendet és békét kívánták szolgálni:

„[...] a kisebbségeket érintő nemzetközi kötelezettségvállalásokat általános érdekű kötelezettségvállalásoknak lehet tekinteni”.³³

Egyes szerzőknél – nem az ENSZ-tanulmányban³⁴ – felmerült annak lehetősége, hogy a kisebbségvédelmi kötelezettségeket tartalmazó szerződéseket politikai szerződéseknek minősítve, a hadiállapot beálltával megszüntnek tekintsék őket. Érvelésük lényege, hogy a kisebbségi szer-

³⁰ Ua, mint fentebb, 9. o.

³¹ Emlékeztetnem kell arra, hogy a nemzetközi szerződések jogának kodifikálására csupán 1969-ben került sor.

³² A tanulmány elismert jogtudósokra hivatkozik ezen megállapításainál, H. Lauterpacht: *Oppenheim's International Law*. 6th Edition, vol. II, 1944, 246. o.; Ch. Rousseau: *Principes généraux du Droit International Public*. I. kötet, 1944, 573. o.

³³ UN-Doc. E/CN. 4/367, 9. o.

³⁴ Karl Doehring: *Das Gutachten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Fortgeltung der nach dem ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen*. 525–526. o., in *ZaÖRV* 1953/54, 521–540. o.

ződéses és a békeszerződések valójában nem is többoldalú szerződések – hiába írta alá azokat számszerűen kettőnél több állam –, hanem olyan kétoldalú szerződések, amelyeknél az egyik oldalon a kötelezettségeket teljesítő, a másik oldalon pedig az azokat az előbbi államokra rákényszerítő, egységes politikai egészsként megjelenő államok állnak. A kétoldalú politikai színezetű szerződések pedig vitán felül megszűnnek a hadiállapot beálltával.

Azon túl, hogy a politikai kifejezés mint jelző tartalma, terjedelme kétséges, az előbbi elmélet már csak azért sem tartható, mert a szerződésekben foglalt kisebbségi jogok biztosítása a nemzetek közösségének általános érdeke, az első világháború utáni béke elérésének elsődleges eszköze volt. Emellett azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a kisebbségi szerződések ugyan államok között kötöttek, de alapjában véve egyéneknek biztosított individuális jogokról szólnak, amelyek a garanciának szánt szerződések megszűnésével sem tűntek el, legfeljebb csak igény és nem jog formájában maradtak fenn. Éppen ezért a magam részéről egyetértek az ENSZ-tanulmány azon megállapításával, hogy a szerződések a hadiállapot beálltával nem szűntek meg.

2.3.2. A Nemzetek Szövetsége megszűnésének hatása a szerződésekre

A tanulmány ezen a ponton különbséget tesz a Nemzetek Szövetsége megszűnésének a deklarációkra, illetve a szerződésekre gyakorolt hatása között.

a) A deklarációk valójában egyoldalú szerződéses kötelezettségvállalások – állapítja meg az ENSZ-tanulmány:

„A deklarációk természete: egyoldalú kötelezettségvállalás.”³⁵

Az a tény, hogy e nyilatkozatok megtétele feltételként szerepelt az érintett államok felvételekor a Nemzetek Szövetségébe, igazolja a deklarációk szerződéses jellegét:

³⁵ UN-Doc. E/CN. 4/367. 12. o.

„Olyan államok írták alá azokat, amelyek a Nemzetek Szövetségébe való felvételért jelentkeztek. A vállalt kötelezettségek a felvétel feltételének minősültek.”³⁶

Az ENSZ-tanulmány a továbbiakban azt veszi szemügyre, hogy valójában kik is a deklarációk szerződő felei.

Ha a Nemzetek Szövetségét magát mint jogi személyt tekintjük szerződő félnek, úgy a deklarációkból származó kötelezettségek a szervezet nemlétével megszűnnek. Miután a kisebbségek csupán kedvezményezettjei voltak a nyilatkozatokban foglalt jogoknak, az igényjogosultság megszűnésével e jogok alanytalanná váltak, vagyis a nyilatkozatokban foglalt kötelezettségek is megszűntek. Ha azonban a Nemzetek Szövetségét az őt létrehozó tagállamok megjelenítőjének vagy netán a nemzetek közössége megtestesítőjének tekintjük, más következtetésre jutunk.

Az ENSZ-tanulmány elveti azt a lehetőséget, hogy a deklarációkat minden egyes tagállammal külön-külön fennálló szerződéses viszonyként tekintse, miután a deklarációk címzettje egyértelműen a Nemzetek Szövetsége – mint önálló személy –, illetve annak Tanácsa volt. Annál is inkább, mert a Szövetség tagállamainak sorában, fennállása idején, folyamatos változás volt tapasztalható.

Az már sokkal elfogadhatóbb és védhetőbb álláspont – magam is ezzel értek egyet –, hogy a deklarációkat a belépés feltételének tekintő és később a deklarációkat garantáló Nemzetek Szövetsége írta alá mint a nemzetek közösségének megtestesítője. Hiába szűnt meg a Nemzetek Szövetsége mint jogi személy, az a nemzetközi közösség, amelyet fennállása idején képviselt, mind a mai napig létezik. Ennélfogva a nyilatkozatokban megfogalmazott jogok és kötelezettségek sem szűntek meg, legfeljebb csak felfüggesztődtek mindaddig, amíg az Egyesült Nemzetek Szervezete mint a nemzetközi közösség új képviselője újra nem éleszti, újra működésbe nem helyezi őket. Az újraélesztéshez azonban nem elegendők az elvi megállapítások, különösen, ha közvetlenül mellettük a kérdés rendezésének nehézségeire, bonyodalmaira hivatkoznak, ahhoz *expressis verbis* megfogalmazásra lenne szükség.

³⁶ Ua. mint fent 12–13. o. Egyébként erről a kérdésről a kisebbségvédelmi rendszert alkotó jogforrások jogi természetének értékelésekor már részletesebben kifejtettem álláspontomat.

Ha napjaink történelminek minősülő eseményeit, alanyait behelyettesítjük a két világháború közti időszak történéseibe, nem sok különbséget láthatunk. Például a deklarációt tevő államok mindegyike – ha nem is ugyanolyan kiindulópontból, eltérő politikai felhanggal, de végső soron a kisebbségi kérdés rendezetlenségével is indokolható szempontok miatt – markánsan jelen van a 20. század utolsó évtizedének politikai (sőt harci) színterein: Észtország, Lettország, Litvánia; Albánia és Irak drámai állapotáról már nem is szólva.

Visszatérve a vizsgált ENSZ-tanulmány tartalmához: a nemzetek közössége alkalmas arra – képviselőjeként megjelenő szervezetek létrejöttétől, illetve megszűnésétől függetlenül –, hogy egyoldalú kötelezettségvállalások címzettje legyen. Ezt a tényt fogalmazta meg a Nemzetközi Bíróság is 1950. július 11-én, Dél-Nyugat-Afrika jogi helyzetéről szóló tanácsadó véleményében:

„Ezek a kötelezettségek képviselik a civilizáció szent kötelezettségeinek legmélyebb lényegét. *Raison d’être*-jük és eredeti céljuk megmarad. Mivel teljesítésük nem függ a Nemzetek Szövetségének lététől, nem tekinthetők megszüntnek pusztán azon az alapon, hogy a felügyeleti szerv megszünt létezni.”³⁷

A kisebbségi deklarációk jogi természete és a volt mandátumos területeknek adott státusz közötti párhuzam nyilvánvaló. Egy 1946. február 12-én kelt ENSZ-közgyűlési határozat kapcsán a következő kérdés merült fel: maradjanak-e határozatlan időre függőben a deklarációk, vagy pedig egy meghatározott (de meg nem jelölt) idő után szűnjenek meg. Az ENSZ-tanulmány ez utóbbi megoldást tartotta szerencsésnek:

„Az utóbbi megoldás tűnik ésszerűnek.”³⁸

A deklarációk hatályának ilyen túl „egyszerű elintézését” már csak azért sem tartom jó megoldásnak, mert maguk a nyilatkozó államok nem vonták vissza őket, többen nem is teheték, miután a második világháború előtti, alatti és utáni időkben valójában tisztázatlan nemzetközi jogi helyzetbe kerültek. Ha az erővonalak 20. századvégi letisztulása befeje-

³⁷ I. C. J. Reports 1950, 132–133. o. – International status of South-West Africa, advisory opinion.

³⁸ UN-Doc. E/CN. 4/367. 16. o.

zódik, akkor lesz erkölcsi alapja (és időszerúsége) az ENSZ Közgyűlésének arra, hogy véglegesen megszűntnek nyilvánítsa vagy föléllessze a deklarációkat.³⁹

b) A továbbiakban az ENSZ-tanulmány megvizsgálja azt a hatást, amelyet a Nemzetek Szövetségének megszűnése a szerződéses rendelkezésekre gyakorolt. A szerződésekben foglalt kisebbségvédelmi kötelezettségeket a Nemzetek Szövetsége garantálta. E garancia nem a szerződések megszületésével egy időben, automatikusan hárult a szervezetre, hanem később, tanácsi és közgyűlési határozatok formájában.

A tanulmány elemzés tárgyává teszi azt a lehetőséget, hogy a garantáló hatalom megszűnésével éppenséggel a szerződések megszűnése is bekövetkezhetett volna. Hiszen a garancia nemcsak a szerződések jogosítottjait védte, mondja a tanulmány, hanem a kötelezettet is azáltal, hogy bármely szerződéssel kapcsolatos panaszra, intervencióra csak a Nemzetek Szövetségén keresztül kerülhetett sor:

„A kötelezettséggel terhelt állam számára is biztosíték volt.”⁴⁰

A garantáló hatalom megszűnésével – első látásra úgy tűnhet – a kötelezett államok azonban „veszélybe kerültek”, miután korlátlaná vált a szerződések által jogosított államok közvetlen beavatkozásának lehetősége:

„A Nemzetek Szövetsége garanciáinak megszűnte megsemmisítette a kisebbségvédelmi kötelezettségekből a Szerződő Államok számára folyó előnyök és hátrányok közötti egyensúlyt.”⁴¹

A félelem azonban valójában csak elméleti szintű. A történelem bebizonyította, hogy a kisebbségi kérdés ürügyként való felhasználása nincs te-

³⁹ Igen érdekes és izgalmas feladat lenne annak számbavétele, hogy a második világháború előtt kisebbségvédelmi rendelkezésekkel érintett államok alkotmányjoga mit tartalmaz most, a 20. század végén; hasonló felmérések tudomásom szerint már zajlanak, pl. a *Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen* kiadója 1993 óta folyamatosan megjelentet ilyen munkákat a *Minderheitenschutz im östlichen Europa. Dokumentation und Analyse* sorozatban.

⁴⁰ Ua. mint fent 17. o.

⁴¹ Ua. mint fent 17. o.

kintettel még a fennálló garanciára sem: a Hitler vezette Németország a Nemzetek Szövetségéből való kilépésével minden erkölcsi skrupulust félretett, a nemzetközi jogi megfontolásokról nem is beszélve.

Ha a történelemnek ezt a sötét foltját leszámítjuk, nyugodtan állíthatjuk, hogy a második világháború utáni időkben egyetlen államot sem fenyeget jobban egy esetleges intervenció, mint az első világháború utáni években: ebben a vonatkozásban az ENSZ teljes mértékben átvette elődje jogállását.

Így:

„[...] Ha egy államot egy másik állam részéről becsmérítő beavatkozás érne, és a beavatkozó azzal vádolná, hogy a kisebbségek vonatkozásában fennálló kötelezettségeit megszegi, a sértett állam jogosult lenne a kérdést az Egyesült Nemzetek szervei elé terjeszteni, valamint az Alapokmány által nyújtott védelmet igénybe venni.”⁴²

Miután a garancia járulékos természetű, egyetértek a tanulmánnyal: a szerződések nem szűntek meg pusztán a garantáló hatalom megszűnésével. Annál is inkább, mivel a szerződések keletkezése pillanatában egyáltalán nem volt biztos, eldöntött tény a Nemzetek Szövetségének garanciavállalása. A területátcsatolásokkal hátrányosan érintett államok igénye a védelemre, valamint a megváltozott etnikai összetétellel, megnövekedett területtel rendelkező államok közötti érdek-egyensúly kívánta meg a Nemzetek Szövetsége garanciáját – a lehetőség szintjén. Végül a tanácsi határozatok formájában létrehozott garancia annyit jelentett a gyakorlatban, hogy a szerződések jogosítottjai a szerződésekből fakadó jogaik érvényesítését, a végrehajtás kieszközlését átruházták a Nemzetek Szövetségére. A garancia megszűnése pedig – véleményem szerint⁴³ – sem többet, sem kevesebbet nem jelent, mint hogy az eredeti jogosultak visszakérülnek eredeti jogaikba: maguk érvényesíthetik az őket érintő szerződésekből folyó követeléseiket.

⁴² Ua. mint fent 17. o.

⁴³ Ugyanezt az álláspontot igazolja a Délnyugat-Afrika-ügyben megszületett tanácsadó vélemény is. Lásd *I. C. J. Reports*, 1950, 132–133. o. Lásd még Karl Doehring: *Das Gutachten des...* 531–532. o.

2.3.3. Az ENSZ Alapokmánya és a második világháború után kötött békeszerződések hatása

a) Az ENSZ-tanulmány egy mentegetőzéssel is felérő megállapítással kezdi mondanivalóját: szóvá teszi ugyanis, hogy az ENSZ Alapokmánya nem említi meg a kisebbségeket, de – emlékeztet – a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya sem tett róluk említést, mégis gondoskodott róluk. E mellőzés nem jelenti azt – mondja a tanulmány –, hogy az Alapokmány ne ismerné el a kisebbségvédelem létjogosultságát:

„Egy ilyen utalás hiánya az Alapokmányban nem értelmezhető olyképpen, hogy a kisebbségek védelme ne tartozna a céljai közé.”⁴⁴

Az előzőekben már említett közgyűlési határozat szerint az ENSZ „nem lehet közömbös a kisebbségek sorsa iránt”.⁴⁵ Miután pedig az Alapokmány kifejezett hangsúlyt helyezett az emberi jogok védelmére, és az ENSZ-tanulmány megfogalmazása szerint az előbbi lényeges eleme a kisebbségvédelemnek, nincs jelentősége annak, hogy a kisebbségvédelem nem fogalmazódik meg *expressis verbis* az Alapokmányban. Az emberi jogok előtérbe helyezése – az ENSZ-tanulmány szerint – nem szünteti meg a kisebbségvédelem létjogosultságát, hiszen:

„[...] gyakran megtörténik, hogy különböző eszközök eltérő mértékben szabályozzák ugyanazt a helyzetet. [...] Nincs ok annak mérlegetésére, hogy az egyik hatálytalanítaná a másikat.”⁴⁶

Valójában azonban másról és többről van szó: a kisebbségek védelmét csakis megfelelő gazdasági és politikai környezetbe ágyazott, kifejezett jogi (nemzetközi és belső állami) szabályozással lehet biztosítani. Az emberi jogok piedesztálra emelése ebben az ügyben jóformán semmit sem segít. Az ENSZ-tanulmány maga látszólag felismeri ezt a tényt, sőt meg is fogalmazza,⁴⁷ de nem vonja le belőle a távolabbi következtetése-

⁴⁴ UN-Doc. E/CN. 4/367, 18. o.

⁴⁵ Lásd mint fentebb.

⁴⁶ Ua. mint fentebb 21. o.

⁴⁷ „[...] az emberi jogok tisztelete és a diszkrimináció tilalma egyrészt, valamint a kisebbségek védelme másrészt két olyan fogalom, amelyek nem vágnak teljesen egybe. A kisebbségvédelem eszméje szélesebb, amely egy egyedi elemet

ket. Ezt bizonyítja az ENSZ többé-kevésbé 1978-ig folytatott, illetve valójában nem folytatott ilyen irányú tevékenysége.

Az ENSZ-tanulmány következtetése tehát: önmagában az emberi jogok megemlítése az Alapokmányban nem szünteti meg a korábbi kisebbségvédelmi kötelezettségeket.

b) A tanulmány a továbbiakban az 1947. február 10-én Bulgáriával, Romániával és Magyarországgal kötött békeszerződések hatását vizsgálja az ezen országokat érintő kisebbségvédelmi kötelezettségekre vonatkozóan. Két kérdést tesz fel, és válaszol is rájuk:

„1. A békeszerződés létrehozóinak megvolt-e a joguk, hogy a korábbi szerződésekben foglalt kisebbségvédelmi rendelkezéseket hatálytalanítsák?”

és

„2. Az új békeszerződések létrehozói hatályon kívül akarták-e helyezni a szerződések [...] rendelkezéseit, vagy már eleve érvényességüktől megfosztottnak tekintették azokat?”⁴⁸

Az első kérdésre, hogy tudniillik az 1947-es békeszerződések megalkotóinak volt-e joguk megszüntetni a kisebbségvédelmi rendelkezéseket, a válaszadást az ENSZ-tanulmány azzal kezdi, hogy megállapítja: a korábbi kisebbségi szerződések szerződő felei nem azonosak az új békeszerződések megkötő felekkel. Itt lépne be – elvi szinten – az az alap-tétel, mondja az ENSZ-tanulmány, hogy egy nemzetközi szerződést csak minden egyes szerződő fél hozzájárulásával lehet megváltoztatni, illetve megszüntetni. Általános gyakorlat azonban – különösen békekonferenciák idején, nemzetközi krízisek után –, hogy a széles körű nemzetközi szerződéses viszonyokat akkor is újjá lehet rendezni, ha ebben a tevékenységben nem minden korábbi fél vesz aktívan részt. A közvetlenül érdekelt államok hozzájárulását ilyenkor is ki szokás kérni.

foglal magában, nevezetesen a különleges privilégiumok gyakorlásának jogát, valamint saját intézmények fenntartásának jogát” (ua. mint fentebb, 19. o.).

⁴⁸ Ua. mint fentebb, 24., illetve 27. o.

A kisebbségvédelmi szerződések, annak elismerése mellett, hogy a békét és a nemzetek közösségének általános érdekeit óhajtották rajtuk keresztül biztosítani, nem bírtak különösebb jelentőséggel a Szövetséges és Társult Főhatalmak mint szerződő felek számára. Az ENSZ-tanulmányban ez elég ok ahhoz, hogy megállapítsa: az új békeszerződések résztvevőinek – ha szándékukban állt volna – joguk lett volna többségi szavazattal hatályon kívül helyezni a kisebbségvédelmi rendelkezéseket.⁴⁹

Ebben a kérdésben az ENSZ-tanulmány érvelése és végkövetkeztetése között bizonyos értelemben következetlenséget érzek. A tanulmány maga ugyanis kimondja, hogy a kisebbségi kötelezettségeket tartalmazó szerződések aláírói nem a valóban érdekelt államok voltak. Hiszen a közvetlenül érdekelt államok a kisebbségek nemzetei voltak, amelyeket az első világháború után gyakorlatilag belekényszerítettek a területváltozásokba. Ha ugyanakkor a tanulmány által elfogadott gyakorlatot – vagyis azt, hogy a közvetlenül érdekelt felek hozzájárulását minden esetben meg kell szerezni – következetesen végigvisszük, azt kell látnunk, hogy a második világháború utáni békekonferenciákon, amennyiben a korábbi kisebbségvédelmi rendelkezések hatályon kívül helyezése szóba került volna, az érintett kisebbségek anyanemzeteinek (államainak) hozzájárulását is meg kellett volna szerezni. Az ENSZ-tanulmány saját következtetésében azonban azt állítja, hogy többségi szavazással mód lett volna a szerződések megszüntetésére.

A második kérdésre, vajon valóban meg akarták-e szüntetni a kisebbségi tárgyú szerződéseket az 1947-es békeszerződések megalkotói, az ENSZ-tanulmány nemmel válaszol. A szerződő feleknek ugyan joguk lett volna erre, de ezzel a lehetőséggel azért nem éltek, mert a szóban forgó kisebbségi szerződéseket már megszünteknek tekintették:

„[...] úgy tekintették, hogy egyes események ezeket a rendelkezéseket már megfosztották érvényességüktől [...]”⁵⁰

Ennek több jelét is látja az ENSZ-tanulmány: az emberi jogok és a diszkrimináció elve szerepel a békeszerződésekben, a kisebbségeket azonban nem említik. Másrésztől a legtöbb delegáció nyílt vagy burkolt

⁴⁹ Ua. mint fent 26. o.

⁵⁰ Ua. mint fent 27. o.

formában azt az álláspontot fejezte ki, hogy újabb kisebbségvédelmi tárgyú szerződések megkötése nem szerepel az elképzelések között. Álljon itt két egymásnak szögesen ellentmondó, a békekonferencián 1946. augusztus 14-én, illetve szeptember 2-án elhangzott nézet Magyarországról, illetve Románia képviselőjének nyilatkozatából:

„Ismeretes a Magyar Kormány előtt, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete egy emberi jogokról szóló chartát kíván előkészíteni, amihez hosszú időre lesz szükség [...] Ezért szükségesnek tűnik, hogy az ENSZ által kibocsátandó kódex hatálybalépéséig egy egyezmény kerüljön elfogadásra, melyben a kevert közép-és kelet-európai népességű államok köteleznék magukat ezeknek a jogoknak a tiszteletben tartására.”⁵¹

Románia képviselője (Tătărescu):

„Románia kijelenti, hogy [...] mindemellett semmiféle, az I. világháború után bevezetett és kevésbé üdvös következményekkel járó régi kisebbségi szabályozásra emlékeztető rendszert nem tud elfogadni.”⁵²

Visszatérve az ENSZ-tanulmányra: eddigi megállapításai közül ez utóbbi – a kisebbségi szerződések (jelentőségének) megszűnése – a legegyszerűbb, annál is inkább, mivel néhány gondolattal korábban éppen azt igyekezett nagy műgonddal elfogadtatni, ha akarták volna, a békeszerződések aláírói megszüntethették volna e szerződéseket, de ugyebár nem tették. Ehelyett – további jogi érvek felsorakoztatása nélkül – egyszerűen megszüntnek tekinti ezeket.

2.3.4. Területátcsatolások és kitelepítések („népmozgások”)

„Elfogadott, hogy a területi változásokat és a népességcseréket magukban foglaló döntések a nemzetközi jog szempontjából érvényesek voltak.”⁵³

⁵¹ Document C. P. (PLEN) 17, 5. o. , in UN-DOC. E/CN. 4/367, 31. o.

⁵² Document C. P. (ROV/P) Doc. 8, 13. o. In UN-Doc. E/CN. 4/367, 31. o.

⁵³ UN-Doc. E/CN. 4/367, 33. o.

Az ENSZ-tanulmány abból a feltevésből indul tehát ki, hogy az 1945. augusztus 2-án kelt potsdami megállapodás értelmében a területátcsatolások és a lakosságcserek nem álltak ellentétben a nemzetközi joggal.⁵⁴ 1998-ban, negyvennyolc évvel az ENSZ-tanulmány elkészülte után a második világháborút lezáró megállapodások erkölcsi és jogi megítélése legalábbis nagyon vitatottá vált.

Az ENSZ-tanulmány a területátcsatolások hatásának vizsgálatokor három forma között tesz különbséget. Egyrészt léteznek olyan – korábban kisebbségvédelmi kötelezettséget vállalt – területek (Danzig, Memel), amelyeket más államok bekebeleztek (Lengyelország, Szovjetunió), másrészt olyan államok, amelyeknek le kellett mondaniuk területük bizonyos részeiről (Kelet-Lengyelország, Kárpát-Ukrajna) más államok javára, harmadrészt olyanok, amelyekhez területeket csatoltak (Lengyelország).

Mindegyik említett forma esetében arra a felmerülő kérdésre, hogy tudniillik mi lett a kisebbségvédelmi kötelezettségek sorsa, a választ – a tanulmány szerint – az az elv tartalmazza, hogy a szóban forgó kötelezettségek az adott állam „személyéhez” fűződtek. A jogutód állam pedig e személyhez fűződő kötelezettségeket nem örökli:

„Következésképpen, az »utódállam«, amely elnyel egy autonóm területet vagy anektál egy másik államtól leválasztott térséget, nem örökli e terület vagy állam kisebbségvédelmi vonatkozású kötelezettségeit.”⁵⁵

Az ENSZ-tanulmány következtetése szerint a szóban forgó államok, illetve területek inkorporáció útján történt megszűnése maga után vonta az általuk vállalt kisebbségvédelmi kötelezettségek megszűnését is.

Ha a kisebbségek a kitelepítések folytán adott területekről teljes egészében eltűntek, akkor megszűntek a rájuk vonatkozó védelmi rendelkezések is, miután a szerződések védeni kívánt tárgya megszűnt létezni:

⁵⁴ Ebből látszik kiindulni Kunz, J. L. is: „Egyelőre semmit sem lehet tudni arról, hogy a »Három Nagy« vajon megtartani – vagy akár kiterjeszteni, vagy általánosítani – vagy éppen elvetni akarja-e a nemzetközi jogot mint a kisebbségvédelem eszközt. Ugyanakkor vannak arra utaló jelek, legalábbis bizonyos esetekben, hogy megoldásként a lakosságcserét, illetve a kitelepítést – mint a legpresszimistább megoldást – részesítik előnyben.” In *The future of the international law for the protection of national minorities*. *AJIL* 39 (1945), 94. o.

⁵⁵ Ua. mint fentebb, 34. o.

„[...] Ha egy államban minden kisebbségi tényező eltűnik, akkor a kisebbségvédelmi rendszer megszűnik, mivel már nem szolgál további célokat.”⁵⁶

További kérdések akkor merülnek fel, mondja az ENSZ-tanulmány, ha a kisebbségek egy része korábbi lakóhelyén marad. A különböző okoknál fogva mégis a területükön maradt kisebbségeket a kitelepítéssel érintett államok (Lengyelország, Csehszlovákia és Magyarország) azonban nem kötelesek különleges elbánásban részesíteni, miután az államoknak joguk lett volna – mondja az ENSZ-tanulmány – teljes egészében kitelepíteni őket.

2.4. A CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS

A nemzetközi szerződések szokásos megszűnési módjai után az ENSZ-tanulmány ahhoz a szerződés megszűnési módhoz folyamodik, amely a nemzetközi jog tudományában és gyakorlatában hosszú idők óta viták kereszttüzében áll. Tartózkodik továbbá attól, hogy egy általánosan érvényes definíciót fogalmazzon meg, csupán megállapítja a következőket:

„A nemzetközi jog elismeri azt, hogy némely esetben egy szerződés megkötése idején fennálló körülmények utóbb bekövetkezett lényeges megváltozása a szerződés megszűnéséhez vezethet. Ilyen esetben az érintett kormányok hivatkozása nyomán érvényesülhet a clausula rebus sic stantibus elv [...], bár igen szűk körben és csak megszorító feltételekkel, olyannyira, hogy az elv alkalmazása nem főszabálynak, hanem csak kivételes esetnek tekinthető.”⁵⁷

Az 1950-ben készült tanulmány a clausula rebus sic stantibus elvben még olyan fikciót lát, amely szerint a klauzula a felek által a szerződéskötés alkalmával minden esetben szem előtt tartott hallgatónlagos feltétel, amelyre a szerződés kori körülmények lényeges megváltozása miatt

⁵⁶ Ua. mint fentebb, 34. o.

⁵⁷ Ua. mint fentebb, 36. o.

az a fél hivatkozhat, akire e változások súlyosabb terheket rónának.⁵⁸ A szerződés megszüntetését követelő fél azonban nem jogosult nyomban végleges és kötelező hatállyal egyoldalúan minősíteni a változásokot, hanem el kell nyernie a többi szerződő fél hozzájárulását is:

„úgy tűnik, nem mentesítheti magát egyedül, saját elhatározásából. Meg kell szereznie a többi szerződő fél hozzájárulását”.⁵⁹

Az ENSZ- tanulmány több olyan körülményt vesz szemügyre, amelyekben az első világháború – tehát a szerződések megkötése – óta bekövetkezett változások hivatkozási alapként szolgálhatnak a klauzula alkalmazására.

a) Egy ilyen körülmény a Nemzetek Szövetségének mint a kisebbségvédelem garantálójának a felbomlása. E tény nagymértékben csökkenti az egész rendszer értékét, és emiatt lényeges változásnak minősül:

„Ennek a garanciának a megszűnése, miközben nagymértékben csökkenti a rendszer értékét, egyszersmind figyelemre méltó fontosságú új tényezőt is létrehoz.”⁶⁰

Az ENSZ-tanulmány ezen állításával szembehelyezhető legkézenfekvőbb érv, hogy a szerződő felek a szerződések megkötésekor a garancia gyakorlását csak és kizárólag a kötelezettségek végrehajtása, illetve a végrehajtás ellenőrzése céljából ruházták a Nemzetek Szövetségre. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a Nemzetek Szövetsége önmaga nem volt szerződő fél.

b) Egy másik körülmény – amely a tanulmány szerint a rebus sic stantibus klauzulára való hivatkozást megalapozza – a kisebbségvédelmi rendszer két világháború közti eredménytelen működése. A béke tar-

⁵⁸ Ezt az elvet az 1969. évi bécsi szerződés a nemzetközi szerződések jogáról már a nemzetközi jog tételes szabályaként konstruálja meg. Az 1950-es ENSZ-tanulmány utal arra a kodifikációs munkára, amely a Nemzetközi Jogi Bizottság keretében már akkor megindult.

⁵⁹ UN-Doc. E/CN. 4/367, 37. o.

⁶⁰ Ua. mint fentebb, 39. o.

tósságát és a nemzetek kölcsönös egyetértését – mint a kisebbségvédelmi rendszer legfőbb célját – nem sikerült elérni. A második világháború után az államok egy része felismerte, hogy a területükön élő egyes kisebbségek valódi veszélyforrást jelentenek, és igyekeztek – a korábbi kisebbségvédelem elveivel össze nem egyeztethető módszerekkel: lakosságcserevel, ki- és áttelepítésekkel – nemzetiségeiktől megszabadulni. Azon országokban, ahol ilyen eszközökhöz nem folyamodtak, a kisebbségeknek be kell érniük az emberi jogok általános biztosítása által nyújtott védelemmel. A kisebbségek területi államai pedig nem tehetik ki magukat a Nemzetek Szövetsége megszűnésével párhuzamosan felerősödő, a kisebbségek anyanemzetei részéről őket fenyegető veszélynek: az ENSZ mint a Nemzetek Szövetsége általános jogutóda alkalmas lehetett volna arra, hogy a garanciát továbbvigye.

c) További körülményként a tanulmány azt veszi szemügyre, vajon az emberi jogok védelmének, valamint a diszkrimináció tilalmának az ENSZ Alapokmányában való alapelvi szintű említése nem teszi-e lehetővé a rebus sic stantibus klauzulára való hivatkozást. Ennek során arra következtetésre jut, hogy az állam összes állampolgárára vonatkozó emberi jogi védelem átfogja a speciálisnak, kivételesnek minősülő kisebbségvédelmi szabályozást. A két rendszer egymáshoz való viszonyáról azonban nem tesz említést.

„[...] az emberi jogok tiszteletben tartása és a diszkrimináció tilalma általános érvényű elvek, míg a kisebbségvédelmi rendszer kivételes természetű rezsím, melyet az államoknak csak egy szűkebb köre alkalmaz.”⁶¹

Az ENSZ-tanulmány utolsó mondatával azonban kénytelen vagyok egyetérteni:

„Áttekintve tehát a helyzet egészét, meg kell állapítani, hogy 1939 és 1947 között a körülmények összességükben oly mértékben változtak meg, hogy – általánosan megfogalmazva – a rendszert megszüntnek kell tekinteni.”⁶²

⁶¹ Ua. mint fentebb 41. o.

⁶² Ua. mint fentebb, 71. o.

A kisebbségvédelmi rendszer, egészében véve, a lényegesen megváltozott körülmények összessége miatt már nem alkalmazható, és ezért a *clausula rebus sic stantibus* alapján megszüntnek tekinthető. Ez az érv sokkal elfogadhatóbb és a valósághoz közelebb álló, mint az a próbálkozás, amelyet az ENSZ-tanulmány az egyes körülmények egyenkénti vizsgálatával végzett annak bizonyítására, hogy az említett körülmények egyenként, önmagukban is megalapozzák – a *rebus sic stantibus* klauzula alapján – a szerződéses kötelezettségek megszűnését.

2.5. A TANULMÁNY VÉGKÖVETKEZTETÉSEI

A munka második részét teljes egészében a konkrét szerződések hatályának egyenkénti vizsgálata teszi ki. A végeredmény a következő:

– Az Albánia, Litvánia, Lettország, Észtország és Irak által tett deklarációk felfüggesztődnek mindaddig, amíg az ENSZ kifejezetten át nem vállalja a Nemzetek Szövetségének ebbéli feladatát.⁶³

– A második világháború után békeszerződések által kötelezett államok korábbi kötelezettségei megszűnnek, amennyiben az új békeszerződésekbe sem kisebbségvédelmi záradékot, sem olyan nyilatkozatot nem vettek fel, amely a korábbi kötelezettségek fenntartását elismerné. Bulgáriáról, Magyarországról és Romániáról van szó.⁶⁴

– Lettország, Észtország és Litvánia kötelezettségei továbbá azért is tekinthetők megszüntnek, mivel a Szovjetunióhoz való csatlósáskor – szovjet felfogás szerint – nem következett be a kötelezettségek teljes jogutódlása, és a körülmények ilyen lényeges megváltozása megalapozza a *rebus sic stantibus* klauzulára való hivatkozást. Ugyanezt a bizonyítási módszert alkalmazta az ENSZ-tanulmány Danzig és Lengyelország értékelésekor.

– Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia esetében – vagyis ott, ahol a potsdami megállapodás értelmében kitelepítésekre került sor – „okafogyott” szolgáltatásokról lévén szó, a kisebbségvédelmi kötelezettségek megszűntek, miután a védendő személyek megszűntek az adott ország állampolgárai lenni. A potsdami megállapodás jogszerűségéről az ENSZ-tanulmány nem nyilatkozik.

⁶³ Ua. mint fentebb, 47–51. o.

⁶⁴ Ua. mint fentebb, 52. és köv. o.

– Hatályban levőnek minősíti Törökország kötelezettségeit, az Åland-szigetekre vonatkozó finn–svéd megállapodást, valamint Görögország Törökországra vonatkozó kötelezettségeit.

– A megvizsgált szerződések zömére nézve az ENSZ-tanulmány elfogadta a *clausula rebus sic stantibus* elv alkalmazhatóságát.⁶⁵

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága eddig tárgyalt tanulmánya záró megjegyzéseiben kinyilvánította az emberi jogok mindenhatóságába vetett hitét,⁶⁶ és ezzel olyan hibát követett el, melynek kiküszöbölése még most – a 20. század utolsó évtizedében – is javában tart.

B) Következtetések

1. A Nemzetek Szövetsége nemzetközi jogi kísérletének általánosítható tanulságai

Az első világháború utáni időszakban, amikor a győztes hatalmak irányításával a párizsi béketárgyalások során a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének jogi feltételrendszere megszületett, a kisebbségi kérdés szervesen összekapcsolódott a kelet- és délkelet-európai új államok létrejöttét jellemző alapvető stratégiai hiányossággal. Olyan új többnemzetiségű államokat alkottak meg, amelyek területére zárt földrajzi egységekben élő idegen – helyenként milliós nagyságrendű – nép-

⁶⁵ A legtöbb szerző, aki a tanulmány elemzésére vállalkozott, ezt a megállapítást tudomásul vette és egyetértett vele, illetve a korábban született vélemények maguk is számításba vették a *rebus sic stantibus* klauzula alkalmazását. Ezek Doehring, Karl: i. m. 538. o.; Feinberg, N: The legal validity of the undertakings concerning minorities and the *clausula rebus sic stantibus*, in *Studies in International Law*. Jerusalem, 1979, 17–54. o.; Kunz, J. L., i. m. 89–95. o., illetve szintén Kunz: The Present Status of the International Law for the Protection of national Minorities, *AJIL* 48 (1954), 282–287. o.; Renouf, Alan: International Law-League of Nations-The present Force of the Minorities Treaties, in *The Canadian Bar Review* 28 (1950), 804–813. o.; Kloss, Heinz: Die Vereinten Nationen und das Problem der nationalen Minderheiten. *Europa Ethnica*, 1967/1, 98–99. o.; Frydas, Aristos: Validité des traités minoritaires conclus après la première guerre mondiale. *Revue Hellénique de Droit International*, 1952, 60–63. o.

⁶⁶ Ua. mint fentebb, 70–71. o., Final Observations.

csoportok kerültek, amelyeket az új határok mesterségesen elválasztottak anyanemzetüktől. A különböző politikai indokokon nyugvó egyoldalú területi kedvezményeket, tehát az önrendelkezési jog gyakorolhatóságát, csak bizonyos nemzetek kapták meg, a lengyelek, a csehek, a románok, valamint a szerbek is. A nemzetközi jog eszközével garantált kisebbségvédelemnek ezt az egyoldalúságot lett volna feladata kiegyenlíteni, de legalábbis valamennyire enyhíteni. Az új államok kormányainak államuk elismerése fejében és az európai államok közösségébe való bekerülésük érdekében, illetve a Nemzetek Szövetségében való tagság fejében vállalniuk kellett a szövetségesek garanciája alatt álló kisebbségvédelmi kötelezettségeket.⁶⁷ Ez a diplomáciai, illetve nemzetközi jogi feltétel a 20. század elején tulajdonképpen nem volt ismeretlen: már 1878-ban, a berlini kongresszuson a Balkán első nagymérvű újrendezésének során alkalmazták. Ezért nem meglepő és nem újdonság az Európai Közösségek Tanácsának 1991. 12. 16-ai nyilatkozata, amelyben az 1990-es évek elején függetlenné vált kelet-európai és a volt Szovjetunióból kivált államok nemzetközi jogi elismerésének feltételéül szabta a kisebbségi jogok elismerését (a helsinki folyamat dokumentumaiban található tartalommal).⁶⁸

A két világháború közti kisebbségvédelmi kötelezettségek az új államokat éppen a jogi és pszichológiai szempontból legérzékenyebb pontjukon érintette a legfájdalmasabban: az éppen hogy megszerzett nemzeti, állami szuverenitásukat, a sok esetben régóta áhított politikai álmaik valóra válását. A rájuk kényszerített kisebbségi szerződések nemzeti-állami mivoltukban sértették őket, és éppen ebből kifolyólag a szerződéses kötelezettségeket külső kényszernek tekintve, igyekeztek minden lehetséges módon kibújni alóla. Az új államok szuverenitása két irányból is veszélyben forgott: egyrészt a területükön élő, anyanemzeteiktől elszakított kisebbségek politikai identitása, lojalitása új államukhoz, másrészt pedig a területi veszteségeket elkönnyelő államoknak a változásokhoz való hozzáállása potenciális konfliktusforrás volt mindvégig.

⁶⁷ Lásd Clemenceau levele Paderewskihez, jelen dolgozat II. rész 2.5. pontjában kifejtve.

⁶⁸ A EKK Tanácsának az Európai Politikai Együttműködés keretében tett nyilatkozata. A szöveg forrása: *Bulletin (Presse und Informationsamt der Bundesregierung)*, Nr. 144., 19., 12. 1991, in *Europa-Archiv*, 1992/3, D 120–D 121. o.

A kisebbségvédelmi kötelezettségeket az új, illetve területileg megnövekedett államok már csak azért is diszkriminatívnak érezték, mert szerződéses partnereik – a nagyhatalmak – minden olyan próbálkozásnak és kezdeményezésnek kőkeményen ellenálltak, amely a kisebbségvédelmi kötelezettségeket az általános nemzetközi jog rangjára akarta emelni. A nemzetközi kisebbségi jogban így kialakított elv szerint kétfajta állam létezett, a kisebbségi kötelezettségekkel nem terhelt nagyhatalmak, amelyek olykor éppen a kisebbségi jog szelleme által sugallt állami magatartással ellentétes hozzáállást tanúsítottak, másrészt pedig a kelet-közép- és délkelet-európai államok mint az anyagi kisebbségi jog kötelezettjei. Ez a kettőség szükségszerűen oda vezetett, hogy a nagyhatalmak akarva-akaratlan félreértelmeztek alapvető fogalmakat, intézményeket, és ezzel mindennél többet ártottak a Nemzetek Szövetsége keretében megalkotott alaki kisebbségi jog hitelének. A legszembeötlőbb félreértések-félremagyarázások az egész kisebbségvédelmi rendszer céljával kapcsolatban merültek fel a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésén, felmérhetetlenül nagy bizonytalanságot okozva a kisebbségi jog alkalmazásában. Ezek szerint (Mello-Franco) a kisebbségvédelem célja semmiképpen sem az, hogy a lakosság olyan csoportjait alkossák meg, amelyek mindig idegennek érzik magukat a nemzet általános organizmusában, hanem éppen ellenkezőleg, a cél a kisebbségekhez tartozó személyek sérthetlenségének minden oldalról való biztosítása annak érdekében, hogy megteremtődjenek a teljes nemzeti egység létrejöttének feltételei. Mások, nagynevű politikusok (pl. Sir Austin Chamberlain, Aristide Briand által megerősítve), ha lehet, egy fokkal még félreérthetőbben fogalmaztak: a kisebbségvédelem célja a védelem és az igazságosság olyan foka, amely lehetővé teszi az állam többségi nemzétébe való beolvadást (sic!).⁶⁹

A fenti nézőpontból a Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmét a kötelezettségekkel érintett, nemzeti szempontból nem homogén államok politikai stabilizációja és ezáltal közvetve az európai béke megőrzése érdekében alkották meg. A politikai stabilizáció pedig voltaképpen a nyugat-európai államokban régóta kialakult belső nemzetállami egység szintjének elérését jelentette.

⁶⁹ A említett vélemények elhangzásának körülményeiről lásd a dolgozat III. rész B. 1.1.4. és 1.1.5. pontját, illetve az ott megadott forrásokat.

A kisebbségvédelmi kötelezettségek rendszere, megalakulásakor az önrendelkezési jog egyoldalú alkalmazásának ellensúlyozására szolgált; ennyiben öncélként tekinthető. A hangsúly rövidesen azonban az érintett államok belső megerősítésének funkciójára tevődött át.

A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszere óta – átlépve a második világháború időszakán is – egy értékváltásnak is tanúi lehetünk. A két világháború közti kisebbségi jogok rendje a vallási, nyelvi, etnikai szempontból különböző embercsoportok időleges, a hatalmi önkénnyel szembeni átmeneti védelmét szolgálta. A nemzeti kisebbségek problémájának megoldását a közép-, illetve hosszú távon megvalósuló beilleszkedéstől, beolvadástól – tehát érthetőbben: asszimilációtól – remélték. A második világháború után megváltozott a nemzeti kisebbségek, az etnikai csoportok megítélése. A korábbi ideiglenesség helyét az állandó védelem igénye vette át, kiegészülve az önmagáért való védelem, tehát nem a hatalommal szembeni védelem elvével, miután ebben a korszakban már az adott nemzeti kultúra kiegészítéseként, sőt gazdagításának kezdik felfogni a kisebbségeket és kultúrájukat.

A fenti értékváltást a jogintézmények formája is követte, illetve követi. A két világháború közötti rendszer a kisebbségekhez tartozó személyek individuális jogainak védelmét emelte a jogi dogma szintjére. Az asszimilációtól a kisebbségek megóvása és támogatása felé eltolódó értékváltás során igen hamar kiderült, hogy az új cél nem valósítható meg az egyszerű, individuális jogokat sértő diszkrimináció tilalmának eszközével. A különböző kisebbségek, tehát csoportok védelme és támogatása nyilvánvalóan szükségessé teszi a „kollektív”, tehát csoportreleváns jogok bevezetését.

Ha abból indulunk ki, hogy a kisebbségek tartós jelenléte olyan érték, amelyet a jog eszközével is védeni kell, akkor a kisebbségek már nem csupán tárgyai a jogi szabályozásnak – mint a Nemzetek Szövetsége idején –, hanem funkcionális követelményei is. Az a kérdés, hogy például az önrendelkezéshez, az autonómiához való jog mennyiben függvénye a politikai döntéseknek, vagy megalapozottan mennyiben vezethető le a természetjogból, még nyitva áll. És éppen ezért a kisebbségvédelem újabban egyre gyakrabban megfogalmazott eszmei-tartalmi elemeinek, a szecesszióhoz, a hazához, az arányos képviselőkhöz való jognak a legitimációja még várat magára.

2. Napjaink „nacionalista” jelenségei az új kelet-európai demokráciákban – kísért a múlt?

A nacionalizmus nem nemzetközi jogi, még csak nem is jogi kategória. Kezelése, az általa okozott konfliktusok megoldása viszont már jogi eszközökkel történik. A kisebbségvédelem történeti fejlődésének, nemzetközi jogi garanciáinak elemzésekor megkerülhetetlen a nacionalizmus jelenségének vizsgálata, különösen akkor, ha a kutató, a 20. század végéről visszanezve, a Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségvédelmi rendszer létrejöttének körülményeit, működését, eredményességét és utóhatásait realista módon értelmezni akarja.

A kommunizmus összeomlása Kelet-Közép-Európában a nacionalizmus újjáéledéséhez vezetett. A történelmi, a politikai és a demográfiai adottságok ismeretében ez nem is véletlen. A nemzetállamok kialakulása Európa nyugati, középső és keleti felében három különböző módon ment végbe.⁷⁰

Nyugat-Európában a területileg zárt, monarchikus abszolutizmuson nyugvó egységes központi államok már jóval a nyelvi nacionalizmus mint politikai mozgalom megszületése előtt létrejöttek. A területi állam – funkcionális megközelítésben – tehát már bizonyos politikai egységként jelent meg, körülhatárolt térrel és személyi körrel együtt. A „nemzet”, ebben az állam által létrehozott politikai egységben, a politikailag jogosítottak körével, tehát a király személyével és a nemesiséggel volt azonosítható. Velük szemben pedig ott állt az „egyszerű nép”. A francia forradalom és a német romantika volt az, ami azután ezt a fajta képződményt mind a négy sarkából kiforgatta. Az államhatalom legitímációs alapjának forradalmi változása során a nemzet fogalmkörébe – a demokratizmus jegyében – bekerült a harmadik rend is, és ezzel megvalósult az állam és a nemzet egybeesése, az állampolgár szemszögéből nézve. Ezek után a jogegyenlőség politikai követelménye formájában sor került az állam belső rendjének kiépülésére. Ez a jogegyenlőség – a felvilágosodás filozófiája és a politikai liberalizmus jegyében – individuális természetű jogegyenlőség volt, melynek követ-

⁷⁰ Ezt a fajta csoportosítást Schieder, Theodor alkalmazza: *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*. Göttingen, 1991, 67. skk.

keztében a születés, a rendi hovatarozás és az ehhez hasonló előjogok kimaradtak a korabeli alkotmányok szövegéből. A parlament testületileg is és minden egyes képviselő önmagában is az egész nemzetet testesítette meg, egyéni érdekek érvényesítése nem volt elképzelhető. Ebben a modellben a nép nem volt más, mint az államnemzet maga, közvetítő csoportok nélkül. A kifelé való elhatárolódásnak is eszközei voltak a fenti demokratikus és liberális elvek, többek között az amerikai függetlenségi mozgalomban, ahol is az emberi jogokra való hivatkozás tartotta össze a „népet”. Ilyen ideológiai alapon valósult meg az amerikai politikai integráció, amely az azonos etnikai és egyéb jegyeket magán viselő európai közösségektől tudatosan levált és elkülönült, megformázva ezzel az állampolgársági alapú nemzet fogalmát szemben a népen alapuló nemzet kategóriájával.

Az állami szuverenitás megvalósításának célja az egy nemzetállamban való összeolvadáson, egyesülésen keresztül elvezetett a nép önrendelkezésének elméletéhez, mégpedig a kifelé történő elhatárolódás szándékával. Közép-Európában a 19. század elején – éppen az előbbi mondatban megfogalmazott eszméből következően – a kulturális és nyelvi rokonságban álló népek az állami szétdaraboltságot kényszernek és természetellenesnek tartották, az egy nemzetállamban való egyesülést viszont a természetes rend megvalósulásának fogták fel.⁷¹ Ezek az elvek érvényesültek a nemzetállamok kialakulásának második modelljének esetében is, a 19. századi olasz és német nemzeti mozgalmakban. A francia eszmék itt is éreztették hatásukat, bár a német és az olasz nemzeti mozgalmak során nem annyira a szabadság eszméje, sokkal inkább az egység mint elsődleges cél és mágikus fogalom uralta a folyamatokat, ahol az egység voltaképpen a nemzetállami hatalommal volt egyenértékű. Az egy nemzet–egy állam formulán nyugvó nemzetiségi elvből az államok belső rendjének felépítése során igen súlyos következmények származtak. Egy adott személynek egy adott nemzethez való tartozása olyan viszony volt, amelynek nem volt fogalmi eleme az individuális állampolgári jog, hiszen azok a sajátosságok, amelyek egy népet nemzetté tettek, mindig egy közösséget jellemeztek, amelyhez az egyén

⁷¹ Herder víziója volt az alap: „Die Natur erzieht Familien; der natürlichste Staat ist also auch Ein Volk, mit Einem Nationalcharakter...” Lásd Herder, J. G.: *Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit*. 2. Teil, Carlsruhe, 1790, 315. o. Marko: i. m. 6–7. o.

veleszületett tulajdonságai alapján tartozhatott. A nemzet – ebben a logikai sorban – az egyénnel összevetve magasabb rendű és magasabb értékű kategóriának számított, és mint ilyen a nemzet hivatkozási alapot kínált az egyéni szabadságjogok és demokratikus intézmények korlátozásához, természetesen mindvégig a nép érdekeit emlegető retorikában. A gondolatmenetet még tovább bővítve: a nemzetiségi elv következetes érvényesítése az államon belül egy bizonyos ponton túl az etnikai homogenitás igényéhez vezetett. Tehát az állam és a jog az államalkotó nép eszközévé vált, az állami funkciókat ez utóbbihoz tartozó személyek töltötték be. Minden más, az államalkotó néptől különböző, etnikai kritériumok alapján elkülönülő csoport a kisebbség státusába került, mégpedig az 1950-es ENSZ-definíció értelmében vett „non-dominant group”-ként,⁷² függetlenül tagjainak számától.

Az egység és szabadság fenti dialektikája érvényesült a kelet-európai nemzetállamok kialakulásának során is.⁷³ A közép-európai modelltől e harmadik forma leginkább abban különbözött, hogy óriási kiterjedésű, szinte kontinensnyi méretű birodalmakról volt szó. Ezek a dinasztikus képződmények korábban feudális alapon, majd adminisztratív úton alakították a fennhatóságuk alatti területek igencsak színes és sokrétű etnikai összetételét. A három legnagyobb birodalom: a török, az orosz és a Habsburg birodalom különös kontrasztját képezte a 19. század nemzetállami mozgalmainak. Kelet-Európa nemzeti mozgalmai ezért ebben a harmadik modellben nem az államban és nem az állam mellett harcoltak, hanem éppenséggel az uralkodó állam ellen. Elsődleges politikai céljuk ezért nem az egyesülés, hanem a szecesszió útján való különválás volt. Kelet-Közép-Európában, szinte kivétel nélkül mindegyik állam a fenti birodalmak valamelyikéből vált ki: Szerbia, Montenegró, Görögország, Bulgária, Románia, a balti államok stb.⁷⁴ Az ilyen módon függetlenné, önállóvá vált új nemzetállamok azonban távolról sem voltak etnikailag homogének. Atörökítették a letűnt többnemzetiségű birodalmak problémáit a 20. századba. A két világháború között, a fasizmus időszakában a nemzeti kisebbségek kérdése magában hordozta az irredentizmus veszélyét. A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere

⁷² Lásd UN-Doc.E/CN. 4/641, Annex I, res. II.

⁷³ Lásd egyetértően Marko: i. m. 9. o.

⁷⁴ Lásd a dolgozat II. részének 1. pontját.

ezt a súlyos, elsősorban kelet-európai örökséget nem tudta semlegesíteni. Kelet-Európa öröklött demográfiai viszonyai pedig nagyjában-egészében a mai napig fennállnak.⁷⁵

A Közép- és Kelet-Európában a 20. század végén újult erővel megnyilvánuló nacionalizmus⁷⁶ megjelenési formái és okai között a legfeltűnőbb jelenség a többnemzetiségű kommunista államok összeomlása. Magától adódik a következtetés: a 19. század végén beindult bomlási folyamat – tudniillik a kelet-európai birodalmak széthullása – voltaképpen csak 1992-ben ért véget Csehszlovákia szétválásával. A két nagy, soknemzetiségű állam: Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása régi-új területi viták és határviták láncreakcióját idézte elő. Így például Románia és a Szovjetunió között Besszarábia hosszú ideje vitatéma, Macedónia szuverén államként való elismerése szintén régi területi konfliktusokat élesztett fel Bulgária, Görögország és Szerbia között. A Szovjetunió és Jugoszlávia egykori belső határai is új veszélyforrások és konfliktushordozók lettek: az Örményország és Azerbajdzsán között a hegyi Karabahért folyó harcok mellett egymásnak ugrott Moldova és Oroszország stb., végül huszonhárom belső határ közül csupán három nem számított vitásnak. Ezek az észtléttlíván határok, illetve a Fehér-Oroszország és az Orosz Föderáció közti határ. Jugoszlávia esetében sem volt megnyugtatóbb a helyzet: végeredményben csupán Szlovénia határai nem számítottak vitásnak.

A második világháború után most, a már-már államközi fegyveres konfliktusok formáját öltő erőszakos összetűzések következtében került sor újból tömeges kitelepítésekre és menekülthullámokra, sajnos Európában is: az örményországi azerbajdzsánok, a boszniai muzulmánok, a koszovói albánok. A skála igen széles: az erőszakos bolgárosítás elől Bulgáriából Törökországba menekült mintegy háromszázezer töröktől a Németországba menekült román cigányokon át addig a kétmillió emberig terjed, akik a boszniai háború elől Horvátországba, Szlovéniába, Magyarországra és Ausztriába menekültek.⁷⁷ Ha ehhez hozzázá-

⁷⁵ Lásd erről az egyik legalaposabb munkát, Heraud, Guy: *Die Völker als die Träger Europas*. Wien, 1967.

⁷⁶ Az erről a jelenségről szóló szakirodalom máris könyvtárnyi méretű. Csúppán egyet említek, Brunner, Georg: *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Bonn, 1993.

⁷⁷ A számok forrása: Marko: i. m. 12. o.

mítjuk az önkéntesség látszatának fenntartásával az 1970-as, 80-es években lezajlott kivándorlást, a szászokét és svábokét Romániából és az oroszokét Közép-Ázsiából, igencsak szomorú képet kapunk.

Azoknak sem feltétlenül jobb a helyzetük, akik maradtak: az egykor államalkotó nemzethez tartozó embercsoportok a 1990-es években önállóvá vált államok területén egyik napról a másikra kisebbséggé váltak. Újfajta veszélyt hordoz magában ez a jelenség is, hiszen például Horvátországban és Boszniában a szerbek önjelölt vezetői már akkor a szerbek lakta területek kiválására szólítottak fel, amikor Horvátország és Bosznia nemzetközi jogi elismerése még meg sem történt.⁷⁸ Vagy az észtországi és lettországi oroszok helyzete; ők már legalább két generáció óta élnek ott, és hirtelen idegeneknek minősültek saját hazájukban, egyszerűen az új állampolgársági törvények következtében,⁷⁹ és kénytelenek az orosz mellett az új állam nyelvét is megtanulni, ha bizonyos munkahelyeket, illetve hivatalokat be akarnak tölteni.

Mindemellett a hagyományos nemzetállami „ösztönök” is működésbe léptek: Bulgária és a demokratikus kormányváltást megelőző időszakban Románia is állami szinten tagadta a kisebbségek létét, de még Lengyelország is csak igen tartózkodóan bánt a kérdéssel. A Szlovákiában kibontakozott tiltakozásról nem is beszélve.

A 20. század utolsó éveiben lezajlott – és még nem teljesen lezárt – átalakulási folyamat kéz a kézben járt tehát a régi-új nacionalizmussal. A felmenőinktől ránk maradt, nehezen kezelhető kisebbségi kérdés a 20. század végén rányomja bélyegét egész Közép-és Kelet-Európa jövőjére. A valamikori Róma és Bizánc hatásterülete közötti kulturális választóvonal igen látványos formában jelent meg például az 1990-es első szabad választások alkalmával, amikor afféle politikai határvonalként választotta el egymástól az új, pluralista, piacgazdaságra épülő demokratikus jogállamokat (Lengyelországot, Magyarországot, illetve akkor még Csehszlovákiát) a hatalom megtartása érdekében a nacionalizmus-

⁷⁸ Lásd ehhez Marko, Joseph: Die Rechtsstellung der Minderheiten in Kroatien, in Frowein–Hofmann–Oeter (szerk): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, II. Heidelberg, 1994, 91. skk., illetve szintén Marko: *Der Minderheitenschutz in den Jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, 1996.

⁷⁹ Lásd ehhez Uibopuu, Henn-Jüri: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland, in ua. mint fent, 27–60. o., illetve Lentz, Dominik–Müller, Hermann: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland, in ua. mint fent 129–171. o.

ra, mint legitimációs alapra hivatkozó, délebbre és keletebbre fekvő államoktól (Szerbiától, Montenegrótól, Macedóniától, Bulgáriától, Romániától).⁸⁰

3. Regionális dezintegráció – funkcionális integráció?

Nyugat-Európa más módon próbálkozott: a szociális és gazdasági modernizálástól, a regionális dezintegrációtól várta a nacionalizmus kordában tarthatóságát. A nyugat-európai regionális mozgalmak az európai kis közösségek egymás mellett élésének, egységének régi modelljét élesztették fel, érdekes önellentmondáshoz vezetve, mert a „nemzeti” kategóriájának reneszánsza a 20. század végén éppen a régi nagy nemzetállamok ellen irányul. Hiszen Európának ebben a részében is súlyos, erőszaktól sem mentes, kisebbségi ellentétek miatt kirobbant konfliktusokat láthatunk Észak-Írországtól a svájci Juráig, és ezek történelmi gyökerei is igen messzire nyúlnak vissza.⁸¹ Ha a kérdést egy fokkal még tágabban értelmezzük, és az észak-amerikai kontinenst is bevonjuk vizsgálódásunk körébe, egy olyan jelenségsorral találkozunk, amely magában foglalja a nemzeti-etnikai csoportokkal való bánásmód szélsőséges formáit is. Az indiánokkal szemben elkövetett genocídiumtól kezdve,⁸² a faji megkülönböztetésen át és a nagyvárosokban – Párizs, London, New York – kialakult gettósodáson keresztül a kisebbségek létének egyszerű tagadásáig. Ez utóbbi állami magatartást követő államok közös megjelölésére 1992-ben a szakirodalomban felbukkant egy igen szellemes elnevezés, mely szerint Bulgária, Belgium,⁸³ Franciaország, Görög-

⁸⁰ A Romániában 1996 őszén bekövetkezett demokratikus kormányváltás természetesen nem hagyható figyelmen kívül.

⁸¹ Egyáltalán nem új felismerésről van szó, hiszen az ún. etnoregionalitás jelenségét már a magyar nyelvű szakirodalom is tíz évvel ezelőtt feldolgozta, Joó Rudolf: A 20. század második felének nyugat-európai kisebbségi-tájegységi (etnoregionalis) mozgalma mint politikai jelenség. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1984, pl. téziseinek 7. pontjában, 9. o.

⁸² Lásd ehhez Rouland-Pierré-Caps-Poumarède: *Droit des minorités et des peuples autochtones*. Paris 1996, különösen a 351–388. o.; Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford, 1991, 153. o.

⁸³ Az igazságosság kedvéért azért említést kell tennem arról, hogy Belgium az 1993-as alkotmányreform óta szövetségi államformába terelte a nyelvi közössé-

ország, Románia és Törökország egy „Szentségtelen Szövetség” tagjai,⁸⁴ akik különböző okokra hivatkozva – például a forradalmi hagyományokra⁸⁵ – a kisebbségeikről egyszerűen nem vettek tudomást. A konfliktusok jogi kezelésének mintapéldájaként leggyakrabban a svájci modellt szokták emlegetni – de Jura-kanton létrejöttének körülményei mutatják, hogy a kisebbségi konfliktusok még Svájcban is átléphetik az erőszakosság küszöbét.⁸⁶

A funkcionális integráció a másik irány, amellyel Nyugat-Európa a második világháború után kísérletet tett – és azóta is kitart mellette – a nacionalizmus áthidalására. A szupranacionális Európai (Gazdasági) Közösség és a szupranacionalitás felé haladó politikai unió (Európai Unió) intézményrendszerének kérdései együttesen szembekerülnek a szuverén „nemzeti” államokkal, és úgy tűnik, a korábbi nemzetállamok egyidejűleg két irányba is dezintegrálódnak: a fentiekben bemutatott belső, regionális dezintegrálódás, illetve a nemzetközi szervezetekbe történő funkcionális integrálódás miatt. A jelenlegi szakmai viták egyik kulcskérdése, vajon az Európai Unió politikai jellege kényszerűen maga után vonja-e egy egységes európai állam létrejöttét, vagy sem.⁸⁷ Az sem mellékes, hogy az „európai identitás” és a politikai unió nem jelenti-e majd szükségszerűen Európa jelenlegi kulturális és álla-

gek és régiók kérdését. Lásd ehhez Mathiak, Robert: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Belgien, in *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, I. 18. és köv. o.

⁸⁴ Hofmann, Rainer az, aki e kifejezést használta Minderheitenschutz in Europa című munkájában, in *ZaÖRV* 52/1 (1992), 17. o., a helsinki folyamat keretében 1991-ben Moszkvában lezajlott konferencia tehetetlenségét elmezve.

⁸⁵ A franciaországi nemzeti kisebbségek kérdéséről már Guy Heraud is így vélekedett *Die Völker als die Träger Europas* című munkájában. Wien, 1967, 117. és köv. o.

⁸⁶ Müller, Kurt: Kanton Jura: Differenzierte Lösung eines komplexen Problems, in *Minderheiten im Konflikt*. Zürich, 1993, 138–145. o.

⁸⁷ Lásd ehhez többek között Isensee, Josef: Integrationsziel Europastaat? In Due-Lutter-Schwarze (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*, I–II. Baden-Baden, 1995, 567–592. o.; Nicolaysen, Gert: Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt. In uo. mint az előző, 945–947. o.

mi szerkezetének teljes átalakítását, mi történik majd a tagállamok „nemzeti identitásával”.⁸⁸

Ha az elméleti lehetőségek mérlegelése közepette abból indulunk ki, hogy az európai államok integrálódása nyomán létrejöhöz egy „európai nemzetállam”,⁸⁹ ami az Európai Közösségek szupranacionális intézményrendszerében lehetőségként benne rejlik anélkül, hogy kifejezett megfogalmazása megtörtént volna, a következő ötlik szembe: a szuverenitás a szerződéskötő államok attribútuma, nem a népé – mégis a nép választja azt a parlamentet, amelynek viszont korlátozott jogalkotó hatásköre van. Az Európai Parlamentbe való közvetlen választás tehát nem nemzetiségi alapon, hanem egyszerűen az állampolgárokon keresztül történik. Az Európai Unió Tanácsa mint valódi döntéshozó szerv azonban nemzeti alapon, a tagállamokhoz igazodó legitimitációval rendelkezik. A két szerv hatáskörökért folytatott harca – ad absurdum – egy elvben elképzelt európai „nemzetállami” koncepció és egy európai „többszemzetiségű állam” koncepció dualizmusán alapszik. Bárhogyan is alakuljon azonban az európai integráció során az európai államok sorsa, egy történelmi hagyománnyal mindenképpen számolni kell, és ez a nemzetállamok kialakulásának jelensége, amelyet itt Európában nem lehet meg nem történtté tenni.

Az európai integrációs folyamat, szerkezetét tekintve, egy többszemzetiségű állam irányába mutat, ahol is a jelenlegi nemzetek, tehát a politikai értelemben jelenleg szuverén állampolgári közösségek politikailag már nem teljesen önálló kisebbségi csoportokká válnak egy egységes szervezet keretében. Egy ilyen képződmény működőképessége pedig csakis megfelelő mértékű autonómia biztosítása és funkcionális szervezetek együttműködésén keresztül valószínűsíthető. Az abszolút szuverenitás- és a kizárólagos identitáselmékről le kell mondani, helyettük az egyének és csoportok relatív autonómiája és integrációja képzelhető el egy pluralista szervezetben, mely az intézményi egyensúly és a különbözőség elvének elfogadása révén lesz működőképes.

*

⁸⁸ Lásd pl. Doehring, Karl: Die nationale „Identität” der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In *Festschrift für U. Everling*. Baden-Baden, 1995, 263–271. o.

⁸⁹ Akár a „svájci nemzet” analógiája alapján.

Nem túl erőszakolt-e egy nemzetközi jogi kisebbségvédelmi munkában az „Egyesült Európai Államok” ideájáról beszélni? Talán igen. De ha a 19. századi nacionalizmust, amelynek a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerével való közvetlen kapcsolatát nem szükséges külön kiemelni, de ha még inkább a 20. századvégi nacionalizmust vesszük alapul, amely magán hordozza az első világháborút megelőző időszak legtöbb konfliktusának nyomát, felmerül a kérdés, milyen válasz adható arra az egyébként vitatható feltevésre, hogy egy nép, egy nemzet csak a saját államában tud önmagával identikus lenni. Képes-e a nemzetközi jog és a jog egyáltalán valamit kezdeni egy ilyen pszichológiai jelenséggel? A Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének tanúsága szerint – nem, de a 20. század végén hatályos nemzetközi kisebbségvédelmi garanciák és az európai integráció keretében megszervezhető „Európai Kisebbségvédelmi Térség”⁹⁰ segítségével – talán igen.

⁹⁰ Az Európai Gazdasági Térség intézményének elnevezését csak a szójáték kedvéért használtam fel, bár nem biztos, hogy az analógia teljesen alaptalan.

V. FEJEZET

KISEBBSÉGVÉDELEM 1945-TŐL NAPJAINKIG

A) A kisebbségvédelem alapkérdései az előzmények tükrében

1. A kisebbség mint a nemzetközi jog által védendő alapérték

Korunkban a világ csupán mintegy kilenc-tíz százaléka mutat etnikai szempontból homogén képet. Ha a számok önmagukban nem is mondanak túl sokat, az általuk kifejezett arányok igen beszédesek: a létező államok túlnyomó többségében olyan embercsoportok kényszerülnek együttélésre, amelyek nemzetiségükben, nyelvükben, kultúrájukban vagy egyéb sajátos ismertetőjegyükben különböznek egymástól. Az ebből származó konfliktusok megnyugtató rendezésének hiánya egy olyan folyamatot indíthat el, amelyből nem hiányzik a jogfosztás, a megtorlás, az erőszakos asszimiláció vagy éppen maga az erőszak. Az államok nem sokat tettek annak érdekében, hogy akár belső szinten vagy a szomszédaikkal kötött kétoldalú megállapodások révén rendezzék a kérdést. Az általános nemzetközi jog sem áll sokkal jobban: a korábbi két világháború közötti kisebbségi jog beolvasztása az individuális emberi jogok rendszerébe éppen a dolog lényegét homályosította el.

Az individuális emberi jogok leglojálisabb alkalmazása sem akadályozhatja meg ugyanis, hogy a különböző – a többségtől eltérő sajátosságokat mutató – csoportokhoz tartozó egyéneket a hétköznapi valóságában hátrányos megkülönböztetések ériék, vagy hogy éppen maga a csoport elveszítse a létezéséhez, fejlődéséhez való jogát.

A kisebbségek védelmének közvetlen letéteményesei természetesen az államok, amelyek kötelesek jogszabályaik útján a területükön élő kisebbségeknek megfelelő védelmet nyújtani.¹ Ugyanilyen természetes azonban az is, hogy a kisebbségvédelem maga nem csupán belügy. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke bizonyítja:² a részes államok hajlandók voltak nemzetközi szinten

¹ Lásd I. fejezet 1.6. pontjában a kisebbségvédelem szintjéről írtakat.

tárgyalni e témáról. A helsinki záróokmányt aláíró államok aláírásuk tényével, ha nem is vállaltak nemzetközi kötelezettséget, de mégis elismerték a nemzeti kisebbségek problémakörének nemzetközi természetét. A nemzetközi jognak kellene szolgáltatnia azokat az elveket, amelyekhez minden állam igazodhat, míg a belső jog a konkrét megoldások széles skálájáról választhat az ügy érdekében: föderatív állami berendezkedés, területi, személyi, kulturális autonómia, hogy csupán a pregnánsabbakat említsem.³

A második világháborút követő béketárgyalások során élénk viták zajlottak a háború előtti kisebbségvédelmi rendszer helyreállításáról, legalábbis Délkelet-Európa államaiban. Erre, mint láttuk, nem került sor. Az eredmény csupán belső, egyoldalú, illetve nemzetközi kétoldalú rendezések létrejötte volt. A nemzetközi jog szempontjából releváns kétoldalú megállapodások többek között a Gruber–de Gasperi megállapodás Dél-Tirol ügyében,⁴ NSZK és Dánia kísérletei,⁵ az északi államok rendezése a Lappföldre vonatkozóan⁶ stb. A bilaterális szerződések egyértelműen olyan konfliktusok megoldását célozták, amelyek Európa történelmében már régóta kialakultak, és folyamatosan jelen vannak.

Egy biztos: ma nem létezik átfogó, multilaterális garanciarendszer.⁷ Az általános nemzetközi jog tartalmaz ugyan egy sor eszközt, intézményt, de ezek önmagukban nem elegendők. Ilyen például a védőhatal-

² A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke szerint: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját valóságukat gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” Lásd Szabó–Kovács: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, 1980, 410. o.

³ De lásd ehhez az V. fejezetben leírt elképzelésemet.

⁴ Lásd erről pl. Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés nemzetközi jogi vonatkozásai. In Szalayné (szerk.): *A kisebbségek jogi védelme*. Pécs, 1988, 341–398. o.

⁵ Lásd Hahn, Michael J.: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in Frowein–Hofmann–Oeter (szerk.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*. Teil 1. Heidelberg, 1993, 62–107. o.

⁶ Lásd erről Hofmann, Reiner: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland. In *Das Minderheitenrecht...*, Teil 1., 108. skk.

⁷ A ma hatályban levő nemzetközi kisebbségvédelmi garanciális mechanizmusról lásd Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1966, 228. skk.

mak helyzete:⁸ a karintiai szlovén és horvát kisebbségeknek valóban védőhatalma volt-e Jugoszlávia, illetve védőhatalma-e jelenleg a függetlenné vált Szlovénia és Horvátország, vagy Dél-Tirol esetében elmondható-e ugyanez Ausztriáról? Netán Erdélyt illetően ezt a szerepet töltené be Magyarország? A kérdés tudományos tisztázása még várat magára, bár az általános nemzetközi jogban lehet idevonatkozó példákat találni: 1971-ben India humanitárius szempontokra figyelemmel igyekezett Banglades lakosságát kivonni a pakisztáni hatalom alól.⁹ Másrészről érdemes megjegyezni, hogy Franciaország volt az, amely a legnyomatékosabban kérte, hogy az osztrák államszerződésbe kisebbségvédelmi záradékot építsenek be, és ugyanakkor Franciaország az az állam, amely Nyugat-Európában ma a lehető legkevesebb jogot óhajtja kisebbségeinek adni. Mindenképpen óvatosan kell azonban bánni a védőhatalom mint nemzetközi intézmény és a kisebbségvédelem összekapcsolásának gondolatával, többek között az igen erőteljes politikai és katonai felhangok miatt.

2. Gondok a kisebbségfogalom körül

A kisebbségek védelmére mindenütt szükség van, ahol többségi döntések csoportérdekeket érintenek. A nemzetközi kisebbségvédelem ma olyan embercsoportokat lenne hivatott védeni, amelyek esetében a nemzeti, etnikai hovatartozás a döntő ismérv. Egyes csoportok esetében az egy adott valláshoz való tartozás a nemzeti, etnikai ismérvet erősítheti. A nemzetközi kisebbségvédelem ugyan a vallási kisebbségek védelmével kezdődött (1555-ös augsburgi vallásbéke), napjainkra azonban a vallások és hívők védelme többnyire már emberi jogi kategóriaként a vallásszabadság fogalmába és intézményrendszerébe ágyazódik, kivéve, ha a szóban forgó vallási közösségek valamilyen nemzeti, etnikai közösséggel azonosak.

⁸ Lásd a védőhatalom fogalmához Verdross–Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin, 1984, 252–254. és 589. o.

⁹ Az India és Pakisztán közti vallási okok miatti villongások egyik nemzetközi jogi állomása az 1950. április 8-án a két állam között Új-Delhiben megkötött kisebbségvédelmi egyezmény volt. Lásd *Yearbook on Human Rights, 1950*. 435–438. o. Történetéről lásd még Pircher: i. m. 300–304. o.

Ha a „nemzeti kisebbségek”, „etnikai kisebbségek”, „etnikai csoportok” stb. definícióját próbáljuk a tökéletesség és abszolút elfogadhatóság jegyében megfogalmazni, ugyanolyan zavarba kerülünk, mintha a „nép” vagy a „nemzet” fogalmát kellene mindenki által elfogadottan és kifogástalanul leírni. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi jog nézőpontjából nézve a nemzeti, etnikai „kisebbség” és a „nép” egyaránt három ismérvnek felel meg: közös nyelv, közös kultúra, közös történelmi múlt. Egyetlen különbség, hogy a nép rendelkezik külön állami szervezettel, a kisebbség viszont nem. A számszerű nagyság említése általános érvennyel nem feltétlenül fogalomalkotó ismérv a kisebbségek esetében (gondoljunk csak a Dél-Afrikai Köztársaságra), Európában azonban helytálló.

A második világháború utáni definíciókban még találkozunk a területi állam iránti lojalitás igényével. Az 1972-es Capotorti-féle definíció még tartalmazta, az 1977-es már nem tekinti a kisebbségfogalom elemének a lojalitást.¹⁰ Vitatható, hogy a nemzetközi jog szemszögéből a lojalitás egyenrangú-e a kisebbségfogalom többi elemével, hiszen egy illojális kisebbség nem szűnik meg kisebbség lenni pusztán azért, hogy megtagadja az állampolgárságát adó állam iránti hűséget. Az természetesen más kérdés, hogy a jognak vajon védenie kell-e az illojális kisebbséget: az 1980-as évekig úgy tűnt,¹¹ hogy az önrendelkezési jog és a felszabadítási mozgalmak jogi státusa körüli tudományos vitákban a nemzetközi jog a maga harcát – bár már akkor is láthatóan nem a teljes egyetértés jegyében és nem az örökérvényűség igényével – már megharcolta.¹² Egy biztos: a 70-es évek elején az ENSZ keretei között a kisebbségvédelem tárgyában létrejött megfogalmazások a kisebbségek védelmének feltételeként említették a lojalitást, a területi állam iránti

¹⁰ Lásd pl. az UN-Doc. E/CN. 4/Sub.2/L. 564, amely 1974-ből származik.

¹¹ Lásd egyebek közt pl. egyetértően Eckart Klein: *Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonialisierungspolitik der Vereinten Nationen*. *ZaÖRV*, 1976, 618. skk., illetve Ermacora: i. m. 339–340. o.; újabban Luchterhandt, Otto: *Loyalitätskonflikte bei nationalen/ethnischen Minderheiten*. In *Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*. Köln, 1996, 121–141. o.

¹² Az önrendelkezési jog tartalmának az utóbbi években bekövetkezett változásai, valamint az önrendelkezési jog és a kisebbségvédelem közti összefüggés ártérkelődése miatt ezt a témát már külön érintettem, a dolgozat I. részének 1. pontjában.

hűséget. A nemzetközi jog jelenlegi – hatékony végrehajtó és számon kérő intézményrendszer nélküli – állapotában azonban nem várhatjuk el (?) a szuverén államoktól, hogy hozzájuk nem lojális kisebbségeket is védelemben részesítsenek. Arról, hogy a kisebbségeknek esetleg két irányba kellene lojalitást tanúsítaniuk – a területi állam és anyanemzetük állama felé egyaránt –, az érintett államok heves és elkeseredett vitákat folytatnak.¹³

A kisebbség fogalma körüli viták 1950 óta zajlottak az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának kisebbségvédelmi albizottsági ülésein (korábban Diszkrimináció-ellenes és Kisebbségvédelmi Albizottság néven, ma pedig Emberi Jogok Támogatásának és Védelmének Albizottsága megnevezése) anélkül, hogy végleges megoldást találtak volna. Az 1977-ben elkészült, de csak 1979-ben nyilvánosságra hozott Capotorti-jelentés is tartalmaz egy megfogalmazást,¹⁴ de keletkezésekor az államok nagy többségének tetszését nem sikerült elnyernie. A valóság az, hogy egyik vagy másik definíciót elfogadva, minden állam saját kisebbségkonceptiója mellett érvelt, lehetőleg úgy, hogy ő maga ne legyen semmiféle nemzetközi kisebbségvédelmi rendelkezés címzettje, illetve kötelezettje. Ennélfogva óriási kavardás volt tapasztalható a különböző érdekek között. Objektíve nem sok kétség fért azonban a kisebbségfogalom lényegéhez, a huzavonák másodrangú kérdések körül folytak, és, véleményem szerint, egyáltalán nem szolgálták a nemzetközi kapcsolatokban követendő jóhízműsítést.¹⁵

¹³ Arról, hogy a lojalitás a kisebbségvédelem jogállami korlátjának vagy a militáns nemzetállam elhárító és fegyvelmező eszközének tekintendő-e, illetve hogy a lojalitás kérdéséből adódó konfliktusok az állami és társadalmi lét milyen helyszínein jelennek meg, lásd Luchterhandt: i. m. 128. skk.

¹⁴ „Az állam lakosságának számszerű kisebbségben levő csoportja, mely nincs uralkodó helyzetben, és amelynek tagjai – az állam állampolgáraiként – etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságaiknál fogva különböznek a lakosság többségétől, valamint kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló összetartozás-tudatról tesznek tanúbizonyságot.” In F. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1979, UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1., 96. o.

¹⁵ Lásd pl. UN-Doc. E/CN. 4/1983/WG.5/CRP.1. – Problems related to the concept and definition of minorities vagy az UN-Doc.E/CN. 4/L.1467, 12. par. vagy UN-Doc.E/CN. 4./1298, 9; 10; 12. és 17. par.

3. Az állam viszonya kisebbségeihez

Ha a Föld etnikai heterogenitást mutató államait megvizsgáljuk, széles skálán elhelyezkedő megoldásokat találunk: a kifejezett alkotmányos elismeréstől az elismerés teljes hiányáig, sőt tagadásáig. A közbeeső állapotok sokfélék lehetnek: törvényen vagy államigazgatási aktuson alapuló elismerés, a kisebbségeket képviselő magánszervezetek elismerése stb.¹⁶ Arra is ügyelnünk kell, hogy az „elismerés” kifejezés tartalma az egyes államokban más és más, sőt időszakonként egy államon belül is változhat. Az elismerés helyenként a kisebbségnek megadott jogi személyiséget jelenti – a tények tanúsága szerint ritkán –, máshol a kisebbségek tagjai olyan jogokat kapnak, amelyek összességükben a csoport létét és érdekeit védik, ismét máshol szétszórt, logikai egységet nem képező jogosultságokkal rendelkeznek.

Milyen irányú és milyen tartalmú állami magatartás elegendő ahhoz, hogy egy kisebbség léte, kultúrája, nyelvhasználata fennmaradjon és fejlődhessen? Ezt a kérdést már sokan feltették, többféle lehetséges választ adva rá.¹⁷ A nemzetközi jog soha nem volt a nemzetek joga – ahogyan azt egy sematikus szövelemzés alapján gondolhatnánk –, hanem mindig az államok joga, még akkor is, ha a népek és nemzetek önrendelkezési joga ma szerves részét képezi a hatályos nemzetközi jognak, és annak ellenére, hogy a 20. század első feléhez képest az emberi jogok deklarálása hétmérföldes csizmával haladt előre. A kisebbségek tehát – amelyek néhány kivételtől eltekintve, nemzetfragmentumoknak is nevezhetők – a 90-es évekig a nemzetközi jogi normáknak nem alanyai, hanem legjobb esetben is csak kedvezményezettjei vol-

¹⁶ Capotorti alapos tájékozódás után jelentésében erről így fogalmaz: „A lakosságuk részét képező kisebbségekkel szembeni hivatalos állami magatartásformák jelentős eltéréseket mutatnak. Megállapítható, hogy mindkét szélsőség létezik: a skála a kisebbségek alkotmányban való elismerésétől egészen a kisebbségek elismerésének teljes mellőzéséig terjed. Az említett szélsőségek között azért vannak köztes megoldások is: adminisztratív intézkedések vagy egyszerűen a kisebbségi csoportok érdekeit megjelenítő magánintézmények működésének elismerése.” In Capotorti-jelentés, i. m. 59. par., 12. o.

¹⁷ Igen szellemesen és számomra igen meggyőzően érvel ebben a kérdésben Kimminich, Otto: *Neuere Entwicklungen des Minderheiten- und Nationalitätenrechts*. In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43 (1985), 16. o.

tak.¹⁸ Így volt ez a Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer idején is.

A kisebbség, ha rendelkezne is nemzetközi jogalanyisággal, önálló államiság hiányában cselekvőképtelen volna. Ezért logikus a következtetés, hogy egy hatékony kisebbségvédelemhez a nemzetközi jog és a belső jog ötvözésére van szükség. E két jog egymáshoz való viszonya azonban nem lehet közömbös most, a 20. század utolsó évtizedében, különösen itt, Európában: az államoknak a konszolidált nemzetközi közélet által indokolt természetességgel kell részt venniük kisebbségvédelmi tárgyú univerzális, de elsősorban regionális nemzetközi egyezményekben, amelyek a minimális célt jelentenék a belső jog számára. Ehhez természetesen olyan politikai légkörre van szükség, amelyben a kisebbségvédelmi kötelezettségek elkerülése reményében a belső jogra és a rosszhiszeműen (öncélúan) értelmezett szuverenitásra nem szükséges és nem is lehetséges hivatkozni. Az én felfogásomban tehát – a jövőre nézve – a kisebbségeknek nyújtott védelem kérdésében a nemzetközi jog primátusa vitathatatlan és elkerülhetetlen.

Mindemellett azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a kisebbségvédelem többet kíván a pozitív jog betűjének pusztá alkalmazásánál. A pozitív jog szabályain túl ugyancsak létfontosságú a „pszichológiai klíma”, az általános állampolgári kultúrából leszűrhető akarat. Ezt már az 1960-as évek végén – igaz, Svájcban – markánsan megfogalmazták a megkérdozett kantonok,¹⁹ amelyeket arról faggattak, hogy a tervezett új svájci alkotmány rendelkezzen-e a kisebbségek jogáról.

¹⁸ Az említett önrendelkezési jogot kivéve. Noha e körül is viták folynak, és újabb, mint már említettem, az események által táplált újraértékelési folyamat zajlik. Véleményem szerint is megilleti a kisebbségeket – ebben az esetben mint potenciális nemzetközi jogalanyokat – az önrendelkezés joga, a politikai realitások és a történelmi hűség keretein belül.

¹⁹ Zürich kanton: „Az a kérdés, miszerint a kisebbségek az érintett államon belül jól érzik-e magukat, vagy sem, legalább annyira függ az egyes lakosságcsoportok közti, alkotmányjogi eszközökkel nem szabályozható, viszont neveléssel és tájékoztatással előidézhető »pszichológiai klímától«, mint az alkotmányjogi garanciáktól.” Appenzell kanton: „A kisebbségek védelmét szolgáló lehetséges eszközök teljes tárháza sem elég akkor, ha a többségnél hiányzik a szükséges jóindulat. A kisebbségek érdekvédelme számára a legnagyobb garancia abban a Svájcban még létező állampolgári kultúrában keresendő, amely szerint a kisebbségeket márpedig védeni szükséges.” In *Antworten*, Bd. 1. (Kantone), Arbeits-

4. A diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség kérdése

A kisebbségek tekintetében a diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség ellentmondásnak tűnhet. A formális egyenlőség – vagyis az állam többi polgárához hasonló elbánásban való részesülés – összecseng a diszkrimináció tilalmával. Azonban, ha a kisebbségnek mint csoportnak, közösségnek az egyenlő elbánást biztosítjuk csupán, a közösség sorsa megpecsételődik. Marad azonban a diszkrimináció tilalmán túl egy szürke mező, ahol azok a pozitív intézkedések találhatóak, amelyek a tényleges egyenlőséget garantálják a kisebbségek specifikumaira figyelemmel. Ezek a „kiegyenlítő” intézkedések pedig éppenséggel a diszkrimináció tilalmának konstruktív értelemben felfogott lényegét jelentik.²⁰ Más szóval, a kisebbségvédelmet sohasem helyettesítheti az egyenlő elbánás elvének általános alkalmazása. Ilyen szellemben fogalmazódott meg például az ENSZ kisebbségvédelmi albizottságának 33. ülésén (1980. július 2.) az a szöveg, amelyet J. Tosevski, az ügy jugoszláv előadója nyújtott be egy kisebbségvédelmi deklaráció tervezetébe ágyazva.²¹

5. Kisebbség vagy népcsoport?

A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere nem érte el azt a célt, amelyet megalkotói vártak tőle. A kudarc okairól írt szakirodalom könyvtárnyi nagyságrendű, de akármi is legyen a konkrét hiba, a bukást végső soron az államok elutasító magatartása okozta, amit a nemzetközi jog által garantált kisebbségvédelemmel szemben tanúsítottak. Az első világháború után kialakított természetellenes kisebbségi és te-

gruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Bern, 1969/70, 70. o. idézi: O. Kimminich: i. m. 16. ssk.

²⁰ Hasonló értelemben ír erről Ch. A. Kiss: Les minorités et le droit à l'égalité. In *Les Cahiers de Droit*, vol. 27, no. 1., 1986, 145–153. o.

²¹ „Az egyenlő bánásmód megvalósítása és a kisebbségek teljes fejlődése érdekében elkerülhetetlen a számukra kedvező feltételek megteremtése, és azon intézkedések meghozatala, amelyek révén sajátosságaikat szabadon megjeleníthetik, és szabadon fejleszthetik kultúrájukat, oktatásukat, nyelvüket, hagyományaikat és erkölcsi normáikat, továbbá egyenlőként vehetnek részt azon állam kulturális, társadalmi, gazdasági és politikai életében, amelyben élnek.” UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/L. 734

rületi kérdések miatti szövevényes politikai helyzet végül azokat igazolta, akik fenntartással viseltettek a törékeny európai békével szemben. Ez vezetett ahhoz is, hogy a második világháború után a „kisebbségi jog” diszkreditált kifejezés lett, és nem volt jobb csengése magának a „kisebbség” szónak sem.²² Nem csoda tehát, hogy a szakemberek új formát, új kifejezést kerestek és találtak is hozzávetőleg az 1970-es évek közepén: „etnikai csoport”, „népcsoport”. A remény azonban, hogy ez utóbbiak definiálása könnyebb lesz, nem vált valóra. Az elkeseredett próbálkozások közepette, véleményem szerint, az új forma (népcsoport) szép lassan megtelt a régi tartalommal (nemzeti kisebbség), és minden próbálkozás, amely ma az „etnikai csoport” fogalomalkotó ismérveihez igyekszik közel jutni, lényegében a „nemzeti kisebbség” kulcskérdéseire válaszol.²³ Ezért, ha az érintett felek a lényegyet, tehát a védendő személyek körét illetően egyetértenek, az elnevezésnek nincs döntő jelentősége.

6. Kisebbségvédelem a béke megőrzésének szemszögéből

A háború és az erőszak tilalma a modern nemzetközi jog alapvető elve. Egyúttal azonban olyan elv is, amely az általános hatáskörű végrehajtó szervezetet nélkülöző és a kötelező bíraskodást (még?) el nem ismerő mai nemzetközi jogot igen nehéz helyzetbe hozza. Hiszen felmerül a kérdés, mit tehet az államok nemzetközi közössége egy nemzetközi jogsértővel szemben? A válasz az egyéni és kollektív önszegélytől a nemzetközi választott bíraskodásig terjed. Ha ezt a gondolatmenetet a nemzetközi kisebbségvédelemre vetítjük, rájövünk, hogy a számos kínálkozó

²² A Capotorti-jelentés számos kormány és nemzetközi szervezet állásfoglalását ismerteti ebben a kérdésben. Több okból álljon itt most Románia véleménye: „A kisebbségfogalom – túl tág és bizonytalan fogalomként – már nem használatos az állampolgárok közti faji, nemi, vallási vagy nemzeti különbségek megjelölésére. A helyette alkalmazott kifejezés az »együtt élő nemzetiség«. [...] A »nemzeti kisebbség« kifejezés olyan állampolgári csoportot jelölt, amelyet a többséghez tartozó állampolgárokhoz viszonyítva politikai, gazdasági és szociális szempontból alárendelt állampolgárokra vonatkoztattak.” In Capotorti-jelentés, i. m. 34. par. 8. o. Az »együtt élő nemzetiség» román nyelvű megfelelője: „națiuni conlocuitoare”, angolul: „co-inhabiting nationality”.

²³ Lásd pl. Th. Veiter: *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrechte im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Ethnos. Bd. 15/I., Wien, 1984, 208. skk.

nemzetközi jogintézmény és megoldás dacára a beavatkozás tilalma, amely szintén alapelv, ezen a speciális területen különös élességgel vetődik fel. Az érintett államok előszeretettel hivatkoztak az ENSZ Alapokmányának 2. cikkére (7. pont), amikor egyes ENSZ-szervek előtt kisebbségi témákat tárgyaltak.²⁴ Ha azonban a hatályos nemzetközi jog ma minden egyes jogforrása középpontjába a békét helyezi, és a béke megőrzését minden egyes alanya számára feltétel nélküli kötelezettséggé teszi, akkor a kisebbségek vagy etnikai csoportok helyzetének rendezése nem maradhat az említett nemzetközi jogalanyok, az államok kizárólagos belső hatáskörében.

Az első világháború óta annak az egyre erősödő folyamatnak lehetünk tanúi, amelynek során a nemzetközi jog egyre nagyobb területeket hasít ki az állami szuverenitás korábban sérthetetlennek minősített köréből. Így jutott el a nemzetközi közösség a kollektív biztonsáig, amelynek kezdeti katonai tartalmához ma már a kollektív gazdasági biztonság is hozzáértendő. Ha elfogadjuk azt a felismerést, hogy a kisebbségi jog (vagy népcsoportjog) a belső és külső béke egyik eleme, nem lesz irreális az sem, hogy a nemzetközi jog jelenlegi, az előző mondatban vázolt fejlődésének konzekvens folytatásaként az államok szuverenitásának határai még jobban eltolódnak a kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályozása javára.

A helsinki záróokmány és az azóta lezajlott utótálatalkozók egész sorának dokumentumai mind azt igazolják, annak ellenére, hogy nem kötelező erővel bíró nemzetközi szerződések, hogy az államok, legalábbis Európában, hajlandók egy ilyen irányú fejlődésben részt venni.²⁵

Az első világháború végén a nemzetközi kisebbségvédelem volt a „divat”. Közvetlenül a második világháború után a divatos nemzetközi jogász azonban „emberi jogokba öltözött”.²⁶ A 20. század utolsó éveiben

²⁴ Lásd Ermacora F.: *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*. Wien–Stuttgart, 1964, 28. skk.

²⁵ Lásd az Európa Tanács, az EBEE stb. tevékenységét legprecízebben Kovács P.: i. m., azon belül is különösen 106–155. o., valamint uő a magyar–szlovák alapszerződésről (i. m. 155–169. o.).

²⁶ „Az első világháború végén divat volt a kisebbségek nemzetközi jogi védelme: számtalan szerződés, konferencia, népszövetségi akciók, hihetetlen mértékű szakirodalom. Jelenleg azonban ez a divat idejétmúlttá vált. A jólöltözött nemzetközi jogász manapság »emberi jogokat« vesz magára.” Kunz, J. L.: The present status of the international law for the protection of minorities. In *AJIL*, 48 (1954), 282. o.

újából és igen erőteljesen kapott hangsúlyt a kisebbségvédelem. Az az állítás, hogy a Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelme, legalábbis közvetve, hozzájárult az emberi jogok eszméjének kialakulásához, igaznak tekinthető.²⁷ A jogelméleti gondok azonban éppen itt kezdődnek. A jelenlegi nemzetközi jogi felfogás szerint az emberi jogok individuális jogok, amelyeket az állam az egyéneknek köteles biztosítani. Anélkül, hogy fölöslegesen bonyolult jogelméleti fejtegetésekbe bocsátkoznánk, csak néhány nyilvánvaló tényről teszünk említést. Az egyén számára biztosított emberi jogok legfontosabbika, hogy félelem nélkül bármely általa szabad döntéssel választott csoporthoz, közösséghez tartozónak vallja magát. A gyülekezéshez, egyesüléshez, vélemény- és sajtószabadsághoz, vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való individuális jog elősegíti ugyan csoportok és közösségek kialakulását, de véleményem szerint nem képes garantálni azok fennmaradását. Az egyéni emberi jogok közvetett módon tehát védhetik a kisebbségeket, egy valódi nemzetközi jogi kisebbségvédelmet azonban nem lehet pusztán individuális emberi jogok segítségével elérni.

A továbbiakban az is kérdés, hogy maga a kisebbségvédelem kollektív vagy individuális legyen-e. Aki a kisebbségnek mint közösségnek a védelme ellen emel szót, két indokra hivatkozik. Az egyik jogi, a másik politikai természetű. A jogi indok alapját a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének megfogalmazása jelenti: „kisebbségekhez tartozó személyek”. A „csoportjuk más tagjaival együttesen” kifejezés azonban indirekt módon mégis elismeri a védeni kívánt érdekek kollektív természetét.²⁸ A politikai indok szerint az államok erős ellenállást mutatnak a kisebbségek bármiféle kollektív elismerésével, különösen pedig a kisebbségek nemzetközi jogi jogalanyiségének megadásával szemben. Az az érv, hogy egy szervezett kisebbség politikáját mindegyik tagjára rákényszerítheti, feláldozva ezáltal az egyén érdekeit a csoport érdekeinek oltárán²⁹ – vitatható, sőt

²⁷ Lásd Partsch, K. J.: Menschenrechte und Minderheitenschutz. In *FS für Hermann Mosler*. Berlin–Heidelberg, 1983, 649. és köv. o.

²⁸ Lásd Capotorti: The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights. In *Italian Yearbook of International Law*, II. 1976, 3. skk.

²⁹ Lásd Capotorti: I diritti dei membri di minoranze. In *Rivista di diritto internazionale*, 64 (1981), 35. o., lásd ehhez még jelen dolgozat I. rész 1.4. pontját.

éppenséggel tarthatatlan. Az államok valójában a szecessziótól félnek, a kisebbségek érdekében pedig még nem alakult ki igazán hatékony lobbyszóra alkalmas közeg – így látja e kérdést egy 1990-ben készült jelentés.³⁰ A kisebbség szembehelyezkedése azzal az állammal, amelynek területén él, annak egysége, szuverenitása, határai épségének veszélyeztetése nem feltétlen és nem szükségszerű következménye a kollektív jogok elismerésének. Egy valóban demokratikus, elfogadható, hatékony gazdaság- és szociálpolitikát folytató államnak nincs mit félnie kollektív jogokkal rendelkező kisebbségeitől. Hiszen azok nem az ellenzékiiség céljával szerveződnek, hanem természetes érdekeik megvalósítására, ellenőrzésére, fejlesztésére.³¹

B) A hatályos nemzetközi jog eszköztára a kisebbségvédelem szolgálatában

I. Kit és mit véd a nemzetközi jog?

A kisebbségek védelme szűnni nem akaró fejtörést, folyamatos kihívást jelent a nemzetközi jog számára. Embercsoportok közötti etnikai, nyelvi, vallási vagy egyéb különbségek miatt számos államban viták zajlanak. A Kelet-Timorban lefolytatott népszavazás óta Indonéziában például olyan erők léptek színre, amelyek az állam egységét veszélyeztetik. Európában a hidegháború megszűntével a többség-kisebbség viszony kérdése újból aktuálissá vált, hiszen a többnemzetiségű Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásával rég eltemetett ellentétek lángoltak fel újra.³² A 20. század kilencvenes éveinek fegyveres konfliktusai a Balkánon vagy akár a Kaukázusban mindennél sürgetőbbben jelzik, hogy a nemzetközi jognak is foglalkoznia kell az egy államon belül együtt élő embercsoportok problémájával. A konfliktusok kiváltó okai az esetek zömében különbözőek és sokrétűek: vallási szempontok gazdaságiakkal, etnikai motívumok szociális okokkal vegyülnek. Egy-egy konfliktus háttérben

³⁰ Gudmundur Alfredsson: *Minority Rights. Report prepared for the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights, May–June 1990* (kézirat), 2–3. o.

³¹ Lásd Herczegh Géza: Az etnikum a nemzetközi jogban. *Világosság*, 1988/8–9. sz. 629. skk.

³² Lásd erről részletesebben az előző IV. fejezet 2. és 3. pontjait.

sokszor számos különböző, nehezen kibogozható, de robbanóelegynek bizonyuló okok egész sora áll. Ezek az érintett emberek tudatában elég mélyen gyökereznek ahhoz, hogy politikai, esetenként erőszakkal párosuló vitákhoz is vezessenek. A lehetséges nemzetközi jogi vonzatú következmények felméréséhez, konkretizálásához meg kell találni a választ arra a kérdésre, kit és mit kíván óvni a kisebbségvédelem.

A kisebbségek védelme egyfelől egy adott csoport védelmét szolgálja. Másfelől azokat az egyéneket védi, akik az adott csoporthoz tartoznak. 1935-ben a kisebbségvédelem e két alapvető irányát már az Állandó Nemzetközi Bíróság is megfogalmazta az albániai kisebbségi iskolákkal összefüggő tanácsadó véleményében.³³ Már az első világháborút lezáró konkrét kisebbségvédelmi szerződések is felismerték e két alanyi kört, és kiemelték védelmük fontosságát:

„Először is biztosítani kell, hogy a faji, vallási vagy nyelvi kisebbségek minden tekintetben az állam többi állampolgárával azonos bánásmódban részesüljenek. Másodsor pedig a kisebbséghez tartozó személyeknek minden alkalmas eszközt meg kell adni annak érdekében, hogy faji szokásaikat, hagyományaikat és nemzeti sajátosságait megőrizhessék.”³⁴

Ebből következően tehát az egyénekre vonatkozóan a cél a többség tagjaival való egyenlő bánásmód, a csoportot illetően pedig a csoportspecifikumok védelme. E két cél természetesen csak együtt, szoros összefüggésben értelmezhető és védendő.³⁵ Az egyén a kisebbségvédelem előnyeit azáltal élvezi, hogy őt államával szemben megilleti az egyenlő elbánás joga, más szóhasználatban a diszkrimináció tilalma. A kisebbség védelmének individuális része tehát szoros kapcsolatot teremt a kisebbségvédelem és az emberi jogok védelme között. Ez utóbbival való összefüggés, a látszat ellenére, ma már sokkal több előnyt jelent a kisebbségvédelem érvényesíthetősége számára, mint a második világháború előtt, hiszen az emberi jogi dogmatika alkalmazhatóságát jelenti

³³ *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion of April 6th, 1935, Series A/B, Fascicule No. 64, 1935.

³⁴ *Ua. mint fentebb* 17. o.

³⁵ Thornberry, P.: *Minorities and Europe: The Architecture of Rights*. In *European Yearbook*, XLII, 1996, 1 (5) o.

azokra a jogokra vonatkozóan, amelyek az egyéneket egy kisebbségi csoporthoz való tartozásukból eredően illetik meg. Praktikusán tehát, a jogérvényesítés terén a kisebbségvédelem javításának lehetőségét, effektívitasának sokkal magasabb szintjét hordozza magában.

2. Az emberi jogok egyetemessége

Bármennyire is paradoxnak tűnik, de a kisebbségvédelem hatékonyabbá válása, az előrelépés esélye ezen a téren az emberi jogok egyetemességének elfogadásában rejlik.³⁶ Aki ezt megteszi, az az emberiség közös érdekében álló célt követ. Egyetlen állam sincs már abban a helyzetben, hogy a területén élő emberek jogainak helyzetével foglalkozni kívánó másik nemzetközi jogalanyt a belügyekbe való beavatkozásra hivatkozva tartsa távol magától. A kisebbségvédelem pedig ennek a jogi fejlettségi szintnek egyértelműen és szervesen a részét képezi. Ahogyan azt a jelen kötet egészén át is bizonyítani kívántam, a kisebbségek védelme az egyetemes emberi jogok kialakulásának és elismerésének fontos történelmi előzménye volt.³⁷ A védendő személyek és jogok köre az évszázadok alatt folyamatosan bővült: az adott állam területén élő, elsősorban vallási kisebbségek helyzetével indult, és ha korábban nem is, de legkésőbb az 1648-as vesztfáliai békével ez a kör szélesedni kezdett. Az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának kibocsátása óta pedig az egyén mint védendő jogalany minden korábbinál hangsúlyosabban a nemzetközi jog figyelmének a középpontjába került. Az egyénnek az államon keresztül való megjelenítése, az egyén érdekeinek és jogainak egy állami szűrőn keresztül való szemlélete – ha nem is teljes egészében, de nagyrészt mindenképpen – háttérbe szorult. Az egyén ma már nemzetközi jogi alapú jogok alanya lehet, saját államától megkövetelheti a nemzetközi jog által garantált emberi jogok betartását. Ehhez

³⁶ Számos szakirodalmi forrás található ebben a kérdéskörben, a magam részéről leginkább egy német alkotmányjogász-nemzetközi jogász érvelésével tudok egyetérteni, Klein, E.: *Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie?* In *EuGRZ*, 1999, 109. o.

³⁷ Hasonlóképpen nyilatkozik – többek között – például Nowak, M.: *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll*, CCPR-Kommentar, 1989, 27. cikk, 1. széljegy.

az alapot nemzetközi szerződések szolgáltatják, különös tekintettel a két 1966-os egyezségokmányra,³⁸ melyek egyéneknek szóló jogokat fogalmaznak meg, és megteremtik e jogok nemzetközi szintű védelmének eszközszerét is.³⁹ Bár az emberi jogok védelmének eszközei egyelőre még nem teljes körűek és hatékonyságuk minden bizonnyal még kívánnivalót hagy maga után, azért egy valamit feltétlenül rögzítenek: és pedig azt, hogy az egyén az állampolgárságát adó állammal vagy akár a tartózkodási helye szerinti állammal szemben is érvényesítheti jogait. Az 1993-as bécsi emberi jogi konferencia legnagyobb érdeme az volt, hogy rögzítette az emberi jogok standardját, az elfogadottnak tekintett emberi jogok körét.⁴⁰ A konferencia záródokumentumában⁴¹ a részt vevő államok hangsúlyozták: az emberi jogok és alapvető szabadságok vitán felül egyetemes jellegűek, továbbá minden államnak kötelessége arról gondoskodni, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára az összes emberi jog és alapvető szabadság teljes egészében és hatékonyan, diszkriminációmentesen valósuljon meg.⁴²

A legnagyobb figyelmet a nemzetközi közvélemény a végrehajtásnak: az emberi jogok tényleges érvényesülésének szenteli.⁴³ Ennek eszközeit a nemzetközi kisebbségvédelem szolgálatába is lehet állítani. Nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ keretében egy sor olyan eszköz áll rendelkezésre, amelyekkel az emberi jogok betartását folyamatosan figyelemmel lehet kísérni. Ilyen például az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának Emberi Jogi Bizottsága.⁴⁴ Az ENSZ Közgyűlés 1993-ban

³⁸ 1966. december 19.: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Kulturális és Szociális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melyek 1977-ben léptek hatályba. Lásd erről Partsch, K. J.: Menschenrechtspakte und ihre Durchführung. In Wolfrum, R. (szerk.): *Handbuch Vereinte Nationen*. 1991, 583–590. o.

³⁹ Lásd erről Partsch, K. J.: Individuals in International Law. In Bernhardt, R. (szerk.): *Encyclopedia of Public International Law*. 2. kötet, 1995, 957–961. o.

⁴⁰ Lásd pl. Wolfrum, R.: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien. *Europa-Archiv*, 23, 1993, 681. o.

⁴¹ Szövegét lásd *Europa-Archiv*, 23, 1993, D 498–499. o.

⁴² Ua. mint fentebb, I. 1. és I. 19. pont.

⁴³ Ua. mint fentebb, D 518. és köv. o.

⁴⁴ Simma, B. (szerk.): *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*. 1991, főként a 794. skk.

döntött egy emberi jogi főbiztos kinevezéséről.⁴⁵ Az ennél konkrétabb jogérvényesítési eszközök, mechanizmusok nemzetközi szerződéses rendelkezéseken alapulnak. Az emberi jogok védelmét célul tűző szerződések mindegyike arra kötelezi a szerződő államokat, hogy rendszeres időközönként jelentéseket készítsenek a releváns, tehát a kisebbségek védelmét közvetlenül vagy közvetve megvalósító nemzeti jogalkotásról és a jogalkalmazásról. Szerződésekben rögzített panasztételi eljárások is léteznek: panaszt tehetnek államok és egyének is. Bármely szerződő tagállam jogosult a szerződés által felállított ellenőrző fórumhoz egy másik szerződő tagállam ellen panaszt benyújtani, és kérni annak kivizsgálását, illetve annak megállapítását, hogy a bepanaszolt állam megsértette a szerződésben foglalt jogok valamelyikét. Az állami panasztétel lehetőségét némelyik nemzetközi szerződés, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya csak abban az esetben engedi meg, ha az érintett bepanaszolt szerződő állam a maga részéről egy generális alávetési nyilatkozattal elfogadta a szerződésnek ezt az eljárási szabályát. Ugyanígy az egyének által benyújtható panasz lehetőségét szintén külön is el kell fogadnia minden szerződő államnak ahhoz, hogy ennek az eljárásnak az igénybevételére sor kerülhessen. Ez utóbbi esetben ugyanis az egyén – az állampolgár – saját szerződésben rögzített jogainak védelme érdekében veszi igénybe egy nemzetközi fórum közreműködését saját államával szemben, ehhez viszont az érintett állam szuverenitásának csorbulása miatt csak ezen állam hozzájárulásával kerülhet sor.⁴⁶

Az emberi jogok védelmét a fentiekhez hasonló, különböző szerződésekben rögzített eszközökön túl a nemzetközi jog alanyai egyéb, nemzetközi szerződéseken kívüli eszközökkel is megvalósíthatják, éppen azért, mert az emberi jogok ma már nem tekinthetők pusztán egy állam belügyének. Olyan államok, amelyekben köztudottan megsértik az emberi jogokat, nem bújhatnak a szuverenitásuk mögé akkor, ha a nemzetközi közösség vagy annak egyes alanyai meg akarják akadályozni az emberi jogokat sértő cselekedetek folytatását. Az emberi jogok megsértése

⁴⁵ Lásd az ENSZ Közgyűlés 48/141. sz. határozatát (1993. december 20.).

⁴⁶ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya esetében, a hozzácsatolt fakultatív jegyzőkönyvet aláíró államokat illetően lehetőséget ad arra, hogy az jegyzőkönyvet aláíró államok állampolgárai panaszt teygenek az egyezségokmány által felállított fórum előtt.

esetén számításba vehető eszközök között a hagyományos diplomáciai eszközök mellett egy sor további lehetőséget is találunk, például a gazdasági szankciók, kereskedelmi embargó lehetőségét. A regionális vagy univerzális szinten, több állam együttműködésével megszerveződő közös fellépések kiemelt helyet foglalnak el a lehetséges eszközök skálájában, hiszen lényegesen nagyobb az akciójuk legitimitása és hatékonysága. Az egyik legkézenfekvőbb példát a fentiekre az Európai Unió szupranacionális jogrendje szolgáltatja. Az Európai Unió gazdasági szankciókat szabhat ki az Európai Közösségről szóló Római Szerződés 301. cikke értelmében, melynek kibocsátását minden esetben megelőzi az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája keretében – az Európai Unióról szóló Szerződés 11–15. cikke alapján – meghozott politikai döntés.⁴⁷ A szankció az EU-tagállamok közös fellépésének következménye olyan államokkal szemben, akikkel egyébként külkereskedelmi kapcsolatban állnak. Ilyen volt például az EU-tagállamok által 1999. április 23-án elfogadott közös álláspont, melyben a tagállamok a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben földgázszállítási és eladási bojkottot határoztak el.⁴⁸ Korábban, az 1990-es éveket megelőző évtizedekben az Európai Közösség az ENSZ határozatainak függvényében, azok végrehajtásaképpen alkalmazott embargót olyan államokkal szemben, amelyek emberi jogokat sértettek meg. Más módon is felléptek az (akkor még) Európai Közösség tagállamai, többek között azzal, hogy az afrikai, karibi és csendes óceáni térség államaival kötött kereskedelmi tárgyú, egyébként aszimmetrikus – az ACP-országokat kedvezőbb helyzetbe hozó – nemzetközi szerződéseikbe emberi jogi klauzulákat építettek be. Ez történt az 1989-es IV. Loméi Egyezményben is, amely alapján az ACP-országokban esetleg zajló súlyos emberi jogszértések észlelése esetén az Európai Közösségek részben vagy teljes egészében felfüggesztheti az egyezmény végrehajtását.⁴⁹ Az emberi jogok megsértése esetén az egyes államok által valamely másik állammal szemben alkalmazott gazdasági szankciók alapján véve a nemzetközi jog által elfogadott eszközök. Szélsőséges esetben, kivételesen akár fegyveres erők

⁴⁷ Mindkét szerződés szövegét lásd Fazekas J. (szerk.): *Az európai integráció alapszerződésai*. KJK–Kerszöv, 2000.

⁴⁸ Lásd az Európai Közösségek Hivatalos Közlönyét (*OJEC*), 1999, L 108/1.

⁴⁹ Az egyezményt 10 évre kötötték, és amikor 1995-ben felülvizsgálták, beiktatták az említett rendelkezést a szerződés szövegébe (366a. cikk.).

igénybevételére is sor kerülhet, annak érdekében, hogy egy állam által elkövetett tartós és súlyos emberi jogsérelem megszüntetését el lehessen érni. A fegyveres erők ilyen esetekben való alkalmazásának előfeltétele az azt legitimáló ENSZ Biztonsági Tanácsa által meghozott határozat, az ENSZ Alapokmányának 42. cikke alapján. Az 1999-ben Koszovóban lezajlott akciók ebbe a körbe tartoznak, bár nemzetközi jogi megítélésük erős vitát kavart.⁵⁰ A 2001 őszen Afganisztán ellen beindult fegyveres cselekmények – bár elsősorban a nemzetközi terrorizmus ellen való nemzetközi fellépésnek tekintendők – közvetve emberi jogokat, sőt kisebbségi jogokat is védeni kívánnak, e cselekmények nemzetközi jogi háttere, a fellépés elfogadottsága, terjedelme mind olyan szempontok, amelyek átértékelésére a nemzetközi jognak a közeljövőben vállalkoznia kell.

Az egyetemes emberi jogok védelmét, érvényesülésük garantálását szolgáló eszközök teljes tárháza értelemszerűen a kisebbségek védelme érdekében is igénybe vehető, amennyiben elfogadjuk azt, hogy a kisebbségvédelem az emberi jogok védelmének egy sajátos formája. Ahhoz, hogy a kialakított, kialakult emberi jogvédelmi eszközök kisebbségvédelmi célú alkalmazásáról érdemben lehessen gondolkodni, fel kell vázolni a kisebbség jogok rendszerének jelenlegi szerkezetét és kategóriáit.

3. Univerzális kisebbségvédelem

Az előző fejezetekben már igyekeztem bizonyítani, hogy 1920-tól kezdődően a kisebbségek védelme már nem állt az államok kizárólagos belső joghatósága alatt. Az első világháborút lezáró békeszerződések alapján olyan területi változásokra került sor, amelyek következtében néhány új kisebbség keletkezett Európában. E kisebbségek védelme érdekében is – mint azt a megelőző fejezetekben láttuk – szerződések egész hálózata jött létre. Ezek annak a felismerésnek a következtében születettek meg, hogy a kisebbségek helyzete adott esetben súlyos erőszak forrása lehet, és amelyek megelőzésére a Nemzetek Szövetsége az ismert szerződések alapján konfliktusfeloldó mechanizmusokat igyekezett találni. A leg-

⁵⁰ Lásd ehhez a témakörhöz Valki L.: *The Kosovo Crisis and International Law*. In Kovács P. (ed.): *International Law at the Turn of the Millennium – the Hungarian Approach*. Budapest, 2000, 33–48. o

főbb törekvés arra irányult, hogy a kisebbségi jogok körüli vitákat a nemzeti körből kiemelve a nemzetközi érdeklődés középpontjába állítsák, és így elvegyék e viták erőszakba hajló élet. Magukat a kisebbségeket azonban nem tekintették önálló nemzetközi jogalanyoknak, a kisebbségek tagjainak pusztán petíciókat állt jogukban a Nemzetek Szövetsége Tanácsához benyújtani. A kisebbségi szerződések alapján a kisebbségi jogok garantálását a Nemzetek Szövetsége vállalta magára, de az egész rendszer legfőbb erénye, tudniillik, hogy a történelmi előzményekhez képest végre nemzetközi szerződések jelentek meg e kérdésben is, egyúttal a hatékonyság és előrelépés akadályát is jelentették ebben az időszakban: az érintettek a szerződésekben viszonylag szűk körűen megfogalmazott jogok határait véletlenül sem lépték túl. Bizonyos kisebbségek mégis előnyösebb helyzetbe kerültek egyes konkrét rendelkezések révén, összességében azonban maga a rendszer nehézkesnek bizonyult. Az ehhez társuló külső, politikai fejlemények pedig a védelmi mechanizmus csődjét eredményezték.

Az ENSZ keretében a kisebbségek védelmét az emberi jogok problémakörének részeként kezelték. A korábbiakban⁵¹ már részletezett körülmények miatt a kisebbségvédelem az 1945 utáni években nem állt a figyelem osztatlan középpontjában. Nem felejtődött el ugyan teljes egészében, a kérdés „agyonhallgatása” talán a legmegfelelőbb kifejezés. Az is igazolja ezt az állítást, hogy az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata konkrét kisebbségvédelmi rendelkezést nem tartalmazott, méghozzá a szöveg kidolgozásában résztvevők egyetértésének hiánya miatt. A szövegezéskor Jugoszlávia,⁵² Dánia és Szovjetunió szorgalmazták egy önálló kisebbségvédelmi klauzula beiktatását, eredmény nélkül. A Nyilatkozat 2. cikke⁵³ megfogalmazza ugyan az általános diszkrimináció tilalmát, amely gyakorlatilag az ENSZ Alapokmányának 1. cikk 3. pontjához kapcsolható, de ennél több nem történik. Az előző-

⁵¹ Jelen munka IV. fejezetében, illetve a jelen fejezet első pontjaiban.

⁵² Az 1990-es évek elejéig Jugoszlávia kifejezetten nagy szerepet játszott a kisebbségvédelem kodifikációjának előkészítésében.

⁵³ 2. cikk szövege: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre vagy bármely körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.”

ekben ismertetett 1950-es ENSZ főtitkári jelentés retrospektív módon közelít a kisebbségvédelmi kérdéshez: nem egy jövőbeli pozitív szabályozás megalapozása a célja, hanem egyszerűen csak annak minden áron való megindokolása, hogy miért nincsenek már hatályban a két világháború közötti rendszer kisebbségvédelmi szerződésai. Az első pozitív jogi lépésre az 1966-ban aláírt megnyílt Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában került sor,⁵⁴ amelynek 27. cikke kifejezetten kisebbségvédelmi célú rendelkezést tartalmaz.

Az ENSZ keretében zajló viták a kisebbségek védelmére vonatkozó, igen eltérő irányú, különböző hangsúlyú állami magatartásokat tükröztek. Kétséget kizáró módon bebizonyosodott, hogy az egyes államok kisebbségekhez való viszonyát leginkább az befolyásolta és befolyásolja, hogy milyen kisebbségek élnek a területükön, és azok milyen nagyságrendet képviselnek. Az egyes államok közötti további lényeges nézetkülönbség az „újvilág” és az „óvilág” közötti eltérésből adódott: az amerikai kontinens legtöbb állama az ENSZ-ben azt az álláspontot képviselte, hogy az őslakosokat és a bevándorlókat asszimilálni kell, szemben az európai államok zöme által elfogadott nézettel, mely a kisebbségeket speciális védelemben kívánta részesíteni.⁵⁵ Az egyes államok közötti véleménykülönbségek végletességére álljon itt egy példa, amely az 1960-as években, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kidolgozásakor, az ENSZ keretében folytatott tárgyalások során merült fel az ausztráliai őslakosokkal kapcsolatban. Az ausztrál küldött ugyanis nem kevesebbet állított, mint hogy az Ausztráliában élő őslakosok túl primitívek ahhoz, hogy egyáltalán kisebbségeknek lehessen tekinteni őket, tehát országában nincsenek kisebbségek.⁵⁶ A háttérben nyilván az állt, hogy az őslakosok nem tekintendőek védelemre érdemes kisebbségnek, tehát velük kapcsolatban az államnak éppenséggel az a kötelezettsége, hogy asszimilálja őket.

⁵⁴ A szükséges ratifikációs folyamat megtörténte után, 1977-ben lépett hatályba.

⁵⁵ Lásd ua. mint 37. lábjegyzet 27. cikk, 2. széljegy.

⁵⁶ Lásd Scherer-Leyendecker, Ch.: *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen*. 1997, 47. skk. Az inkriminált szövegrész a következőképpen hangzik: „There were, of course, the aborigines, but they had no separate competing culture of their own, for as a group they had only reached the level of food-gatherers.”

A kisebbségvédelemről vallott igencsak eltérő, alapvető nézetkülönbségek miatt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének megszövegezésekor az abban résztvevő államok nagyon visszafogottan fogalmaztak. Szembetűnő módon hiányzik belőle a kisebbségek fogalmának meghatározása.⁵⁷ Azokat a fogalmi elemeket, amelyeket a legtöbb, bár nem minden állam elfogad mint definíciós tartozékokat, a Francesco Capotorti által készített definíció tartalmazza. Ezek szerint a kisebbséget a többségtől az alábbi szempontok különböztetik meg: tagjai az adott állam állampolgárai, számbeli szempontból kisebbséget alkot, nincs domináns pozícióban, a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján különbözik, valamint tagjait az a közös szándék vezérli, hogy az adott kisebbség saját identitását, önazonosságát megőrizték.⁵⁸

3.1. A POLGÁRI ÉS POLITIKAI JOGOK NEMZETKÖZI EGYEZSÉGOKMÁNYÁNAK 27. CIKKE

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának⁵⁹ 27. cikke⁶⁰ univerzális szinten jelenleg az egyetlen nemzetközi jogi kötőerővel bíró kisebbségvédelmi rendelkezés. Pontatlanságai dacára kiemelkedő fontosságát pusztá léte indokolja. A kisebbségvédelemnek a nemzetközi jog által garantált minimumszintjét rögzíti. A kisebbségvédelem tartalmának és fejlődésének megítélésénél a 27. cikk szabályozottsági szintje

⁵⁷ A kisebbségfogalom részleteiről ebben a munkában több helyen is volt már szó, ezért itt csak utalok a jelen fejezet 2. pontjában kifejtettekre, illetve az ott jelölt további forrásokra. Illetve lásd még Hofmann, R.: *Die völkerrechtliche Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes*. In Brunner, G. – Meissner, B. (szerk.): *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*. 1999, 9. és 11. o., de lásd még Kovács P.: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. 1996, 36. skk.

⁵⁸ Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev. 1., 96. o. (1979).

⁵⁹ Magyarországon lásd 1976. évi 8. tvr. és a fakultatív jegyzőkönyv az 1988. évi 24. tvr.

⁶⁰ A 27. cikk szövege: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

és a cikkely alkalmazása egyértelműen központi szerepet játszik. A rendelkezés potenciális hatásait a legtöbb állam felmérte. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint Franciaországnak az Egyezségokmányhoz fűzött nyilatkozata.⁶¹ Eszerint Franciaországban az Egyezségokmány 27. cikke a francia alkotmány 1. cikke⁶² miatt – mely Franciaországot oszthatatlan köztársaságnak nevezi – nem alkalmazható. A francia kormány az Egyezségokmány aláírásakor nyilván úgy vélte, hogy a 27. cikk lehetséges jogi következményei nem egyeztethetők össze a francia állam nemzeti egységének alkotmányos elvével.

A 27. cikk szóhasználata miatt az abban garantált jogok az egyéni és a csoportorientált kisebbségvédelem közti sávba kerültek. Ennek értelmében a rögzített kisebbségi jogok alanyai a „kisebbséghez tartozó személyek”. Saját kultúrájukat, saját vallásukat gyakorolhatják, saját nyelvüket beszélhetik, és e jogokat csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják.

A fenti szerződéses rendelkezés szóhasználata csak hosszas viták után nyerte el végleges formáját. A tárgyalás alapjául szolgáló első tervezet szövege ugyanis például magának a kisebbségnek adott volna jogalanyiságot,⁶³ ez azonban nem nyerte el az államok többségének tetszését, nem véletlen ezért, hogy a végső változat a „kisebbségekhez tartozó személyeknek” kívánja a felsorolt jogokat megadni. Mégis, annak érdekében, hogy a kisebbségi jogok kétségtelenül meglevő kollektív komponensét, kollektív jellegét is érvényre juttassák a szövegezők, azt a fordulatot is beemelték a 27. cikk szövegébe, hogy „csoportjuk más tagjaival együttesen” gyakorolható jogokról van szó. Egy másik kérdéskör, ami problémát jelentett, és amit át kellett hidalni, az „olyan államokban, ahol etni-

⁶¹ „In the light of article 2 of the constitution of the French Republic, the French Government declares that article 27 is not applicable so far as the Republic is concerned.” Közli Nowak, ua. mint 37. lábjegyzet 802. o. Franciaországban az 1995. augusztus 4-ei alkotmányreform következtében átszámolták az alkotmány rendelkezéseit, aminek következtében a hivatkozott 2. cikk ma már hatályosan az 1. cikke a francia alkotmánynak.

⁶² A francia alkotmány 1. cikke: „La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.”

⁶³ Lásd erről többek között Musgrave, Thomas.: *Self-Determination and National Minorities*. 1997, 136. o.

kai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek” fordulattal függött össze.⁶⁴ Tekintettel kellett lenni ugyanis azon államokra, amelyek magukat bevándorlókat befogadó államoknak tartották, illetve tartják, és amelyek álláspontja szerint a területükön ilyen kisebbségek nem élnek, annak érdekében, hogy az Egyezségokmányt ezek az államok egyáltalán aláírják. Így tehát az Egyezségokmány 27. cikkének hatálya nem terjed ki olyan államokra, mint például Ausztrália, az Amerikai Egyesült Államok vagy Chile, amely országok köztudottan bevándorlók által benépesített államok, és amelyek évtizedek, sőt évszázadok óta asszimilációs politikát folytatnak. A 27. cikk minden látszat ellenére mégsem értelmezhető végletesen az egyes aláíró államok által, nem kapnak teljesen szabad kezdet, különösen, ami a kisebbségek fogalmkörét illeti, hiszen a szerződés rendelkezéseit objektív kritériumok alapján kell megítélni és értelmezni. Az Emberi Jogi Bizottság nyilatkozott így 1981-ben, az ún. Lovelace kontra Kanada ügyben hozott határozatában.⁶⁵

Az Emberi Jogi Bizottság egyébként 1994-ben kiadott egy általános kommentárt is az Egyezségokmány 27. cikkéhez.⁶⁶ A szerződés 40. cikkének 4. bekezdésének 2. mondata hatalmazza fel erre a Bizottságot. Az általa kiadott kommentárok nem jelentik az Egyezségokmány kötelező értelmezését, pusztán arról van szó, hogy a testület álláspontjának, értelmezési javaslatának nagy súlya van az esetleg kialakuló viták során. A Bizottság a kommentár első pontjában a 27. cikk által rögzített kisebbségi jogok önállóságát, autonómiáját hangsúlyozza, és jelzi, hogy a 27. cikket le kell választani az Egyezségokmányban foglalt többi jogosultságtól, bár azokat kiegészíti. A Bizottság sokkal nagyvonalúbban bánik a kisebbségekhez tartozó személyek körével: értelmezése szerint a bevándorlók is kisebbségek, mert a kisebbségek léte vagy nem léte objektív kritériumok alapján ítélandó meg, az államoknak nincs joguk ezt felülbírálni.⁶⁷

Az Egyezségokmány 27. cikkének értelmében az állam a területén élő kisebbségeket nem korlátozhatja abban, hogy kulturális, vallási és nyelvi

⁶⁴ Ua.

⁶⁵ Lásd Communication No. R 6/24 (1977), 14. pont; *HRLJ* 2 (1981), 158. o., a német fordítást lásd *EuGRZ* 1981, 523. o.

⁶⁶ General Comment No. 23 (50) on Art. 27 of the Human Rights Committee under Article 40 paragraph 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights; angolul hozzáférhető: *HRLJ* 15 (1994), 234. o.

⁶⁷ A kommentár 5.2.pontja, ua. mint fent, 234. skk.

jogaikat gyakorolják. Ezen túlmenően azonban a kisebbségek helyzetét nagymértékben javítaná, ha az államnak kötelessége volna kisebbségi javát szolgáló pozitív lépések megtétele. A kisebbségek érdekében kifejtett tevőleges állami magatartás sokszor az adott állam konkrét adottságai miatt nehezen valósítható meg. A többnemzetiségű országok zömében ugyanis hiányzik a politikai akarat ahhoz, hogy az államterületen élő – sokszor igen nagyszámú – nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi csoportok mindegyike érdekében az állam számon kérhető, jogi kötőerővel bíró kötelezettségeket vállaljon. Ebből a megfontolásból kiindulva a 27. cikk csak bizonyos jogok meg nem tagadását írja elő állami kötelezettségként. Amennyiben azonban egy állam tevőleges magatartásra, pozitív kisebbségvédelemre vállalkozik, akkor a 27. cikket az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésével együtt kell értelmezni, tehát a kisebbségek egymás viszonylatában igényt tarthatnak az egyenlő elbánás elvére: így közvetett módon az állammal szemben mindegyik kisebbség egyforma igényekkel léphet fel. Kisebbségi iskolák vagy kulturális egyesületek pénzügyi támogatása, kisebbségi nyelvek használatának engedélyezése például a közigazgatásban, és más hasonló, pozitív jogok biztosítása csakis a hasonlóan minősíthető kisebbségek egyenlő elbánásának elve alapján lehetséges.

Az eddig leírtakból is kiviláglik, hogy a 27. cikk a kisebbséghez tartozó személy egyéni, individuális jogait helyezi előtérbe, hiszen negatív szóhasználattal él („nem lehet megtagadni”). Van benne azonban csoportreleváns szóhasználat is: „csoportjuk más tagjaival együttesen”, ami arra enged következtetni, hogy e jogok kollektív módon is gyakorolhatók, tehát csoportként megjelenő több egyén által. Az előírás azonban attól különleges, hogy a kollektíven gyakorolható jogokat is csak egyének érvényesíthetik, csak ők hivatkozhatnak rá, maga a csoport nem. A kisebbséget mint csoportot a 27. cikk nem tekinti jogalanynak, amint azt korábban már említettem, és ezzel a kisebbségvédelmet illetően is érvényesül az egész Egyezségokmány, valamint a benne foglalt polgári és politikai jogok alapkoncepciója, tudniillik az individuális alapú jogvédelem. Rendszertani szempontból a 27. cikk kisebbségvédelmi rendelkezései a 26. cikkben foglalt diszkriminációtilalommal, valamint az állampolgári jogok biztosítását ígérő 25. cikkel függnék össze. Kollektív jogokat, amelyek a csoportot mint jogalanyt saját jogérvényesítő lehetőséggel ruháznák fel, az Egyezségokmány 27. cikke nem tartalmaz.

3.2 AZ ENSZ KÖZGYŰLÉS 47/135. SZ. HATÁROZATA

Létezik egy másik dokumentum, amely az előzőekben tárgyalt 1966-os Egyezségokmányánál nagyobb hangsúlyt fektet a kisebbségek pozitív védelmének állami kötelezettségére: az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének 47/135. számú, 1992. december 18-án „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” címmel elfogadott határozatáról van szó.⁶⁸ A Nyilatkozathoz fűzött közgyűlési magyarázatok félreérthetetlen összefüggést látnak a kisebbségvédelem és az emberi jogok védelme között, az előbbit az utóbbi rendszerében helyezve el. Különösen nagy hangsúlyt kap a nemzeti kisebbségek említése. A Közgyűlés a kisebbségek tagjainak juttatott jogok érvényesítésében, megvalósításában a területi állam politikai és szociális stabilitásának zálogát látja.

A Nyilatkozat a kisebbségek védelme érdekében feltétlenül szükségesnek tartja a területi állam jogalkotói tevékenységét (1. cikk), nem elégszik meg a defenzív (non facere) magatartással, hanem a területi állam tevőleges magatartását írja elő. Kötelezi továbbá az államot arra, hogy védje a kisebbségek létét és identitását.⁶⁹ A kisebbségek tagjainak konkrét jogait: a vallásgyakorlás, a nyelvhasználat vagy az őket érintő döntésekben való részvétel jogát a Nyilatkozat 2. cikke tartalmazza. A jogalanyiség kérdéséről a 3. cikk rendelkezik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke szellemében, amennyiben a felsorolt jogokat a kisebbségek tagjai egyénileg és az adott kisebbség többi tagjával közösen is gyakorolhatják, mégpedig mindenfajta diszkriminációtól mentesen. A területi állam kötelezettségeit konkretizálja a Nyilatkozat 4. cikke, amely szerint minden szükséges jogalkotói és egyéb intézkedést meg kell az államnak tennie ahhoz, hogy a kisebbségek tagjai emberi jogait diszkriminációmentesen gyakorolhassák, anyanyelvüket megtanulhassák, és történelmüket és kultúrájukat megismerhessék.⁷⁰ Az állam gazdasági fejlődéséből sem zárhatók ki a ki-

⁶⁸ A/RES/47/135 – Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, angol szöveget lásd International Legal Materials XXXII, 3/1993, 912. és köv. o.; német szöveget közli: *Europa-Archiv*, 1993, 107. és köv. o.

⁶⁹ Lásd Bruhács J.: *Nemzetközi jog*, II. 1999, 181. o.

⁷⁰ A Nyilatkozat szóhasználata azonban itt már a „lehetőségek függvényében” fordulatot alkalmazza, és ez a *soft law* megoldás nagy valószínűség szerint a

sebbségek. A Nyilatkozat 5. cikke a kisebbségekhez tartozó személyek legitim igényeinek a figyelembevételét fogalmazza meg az állami politika kialakítása során. A 6. cikk pedig az államok kisebbségi kérdésekre irányuló együttműködésére tesz javaslatot.

A Nyilatkozat az univerzális szinten elért kisebbségvédelem 1990-es évek elejére kialakult állapotát tükrözi. Egyértelműen kiviláglik belőle az a felismerés, hogy a kisebbségvédelemnek van egy kollektív komponense is, de nem jut el odáig, hogy szűkebb értelemben véve is elismerje a kisebbségi jogok kollektív voltát. Az emberi jogok védelmének egyik legnagyobb szabású rendezvénye, a bécsi emberi jogi konferencia záródokumentuma (1993)⁷¹ például a Nyilatkozat tartalmából indult ki, hiszen hiányzó nemzetközi jogi kötőereje ellenére is a Nyilatkozat a nemzetközi közösség zömének álláspontját tükrözi a nemzetközi kisebbségvédelemről, és bizonyos viszonyítási alapként szolgál.

3.3. EGYÉB – KISEBBSÉGVÉDELMI VONATKOZÁSÚ – NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

Az 1948. december 9-én aláírt, a népiirtás megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény⁷² is egy adott állam területén élő csoportokat kíván védelemben részesíteni. Az egyezmény hatálya nem terjed ki a kulturális genocídium tiltására, vagyis az egyes népcsoportokat egyesítő, őket közösen jellemző kulturális adottságok megsemmisítésének tilalma nem került bele a végleges szövegbe. A népiirtás nemzetközi jogba ütköző bűncselekmény (I. cikk). Egy cselekmény akkor minősül az egyezmény értelmében népiirtásnak, ha „valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését” célozza meg, és a II. cikkben felsorolt valamely formája fennáll, különösen például a csoport tagjainak megölése tekintendő ilyennek. Az egyezmény ezzel a rendelkezéssel a kisebbségek tagjainak az élethez való individuális jogát kívánja védeni, és nem jut el odáig, hogy a csoportnak mint olyannak a létét tekintse az

területi államnak nagyobb mozgásteret kívánt adni a megteendő intézkedések eldöntésében. Lásd Bruhács: i. m. 181. o.

⁷¹ A záródokumentum szövegét lásd pl. *Europa-Archiv* 23 (1993), D 498, 502. skk.

⁷² Magyarországon lásd 1955. évi 16. tvr.

egyezmény védendő tárgyának. A szerződő felek között keletkező viták rendezésére az egyezmény a Nemzetközi Bíróság joghatóságát köti ki, amelyet bármelyik fél megkereshet.⁷³

Minden faji és etnikai csoporttal kapcsolatos egyenlő elbánás megvalósítását tűzi ki célul az 1965. december 21-én aláírt egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről.⁷⁴ Az egyezmény 1. cikkének 1. bekezdése megadja a faji diszkrimináció fogalmát: „minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása”. Nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai tehát ezen egyezmény jogalanyai lehetnek. Ezzel az egyezmény megszövegezői értelemszerűen tisztában voltak, hiszen az 1. cikk 4. bekezdését a következőképpen fogalmazták meg: „Az olyan különleges intézkedések, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji vagy etnikai csoportok, vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében azért hoznak, hogy az ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenlő élvezetét vagy gyakorlását biztosítsák, nem tekinthetők faji megkülönböztetésnek, feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára, és hogy nem lesznek hatályban azután, amikor azok kítűzött céljukat elérték.” A rendelkezés célja, hogy a felsorolt feltételek fennállása esetén a lakosságon belül egy-egy csoport támogatása és előnyösebb helyzetbe hozása ne minősüljön faji megkülönböztetésnek, tehát voltaképpen a jogi és különösképpen a tényleges egyenlőség biztosítása a lényege. Az egyezmény 8. cikke egy bizottság felállításáról rendelkezik, amelynek feladata az egyezményben foglalt kötelezettségek megvalósításának a felügyelete, ez a fórum vizsgálja meg a szerződő államok jelentéseit, valamint jogosult a hozzá beérkező állami és egyéni panaszokat kivizsgálni. Az egyéni panaszok esetében a területi állam alávetési nyilatkozata szükséges.

⁷³ Lásd Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti ügyet a genocid egyezmény alkalmazásával kapcsolatban, a Nemzetközi Bíróság 1996. évi ítélete a pergáltó kifogások tárgyában. Bruhács: i. m. 179. o.

⁷⁴ Magyarországon lásd 1969. évi 8. tv.

Vannak más nemzetközi szerződések is, amelyek kisebbségvédelmi hatású rendelkezéseket is tartalmaznak, azonban már korlátozottabb alanyi körhöz szólnak, vagy szűkebb a tárgyi hatályuk. Ilyenek többek között a gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezmény 30. cikke.⁷⁵ Az őslakosság jogainak védelme sajátos formáját képezi a témakörnek, az ENSZ nagy figyelmet fordított e kérdésre. Ennek keretében született meg az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) 1989. évi egyezménye (169. sz. egyezmény) az őslakosság és a törzsi népek védelméről. Kiemelendő sajátossága ennek az egyezménynek, hogy egyértelműen elismeri a csoportjogokat, beleértve az önkormányzathoz, az erőforrásokkal való rendelkezéshez, sőt a környezet megóvásához való jogot is.⁷⁶ Az UNESCO keretében született meg az 1960-ban aláírt, az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni egyezmény,⁷⁷ amely 1962-ben lépett hatályba. A vallási vagy nyelvi szempontok figyelembevétele érdekében egyéni és csoportjogok is megtalálhatók a különböző oktatási rendszerek kialakításában. Az egyezmény szóhasználata azonban elég puha: a vállalt kötelezettségeket az állami oktatáspolitikával összhangban kell teljesíteni, ami a kisebbségek érdekeinek védelmét igencsak esetlegessé és bizonytalanná teszi.

A kisebbségvédelmet is érintő, egyébként speciális emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések erősítik a kisebbségvédelem individuális jellegét. Egyik-másik egyezmény tartalmaz ugyan a kisebbségi jogok kollektív jellegére való utalást, de a kisebbségek mint csoportok jogainak nemzetközi szerződésben való rögzítését a legtöbb állam, ha nem is utasítja el teljes egészében, a kifejezett elismerésétől mindenképpen tartózkodik.

4. Nemzetközi kisebbségvédelem Európában

A kisebbségvédelem regionális szinten akkor tehető hatékonyabbá, ha az adott régió államainak nézőpontjai, felfogása és érdekei nagyobb mértékben fedik egymást, mint univerzális szinten. Európa államai között is léteznek olyanok, amelyek felfogásában, a többséghez képest, lényeges eltérések fedezhetők fel. Ennek ellenére Európa több és erőtel-

⁷⁵ Magyarországon lásd 1991. évi LXVI. tv.

⁷⁶ Lásd Bruhács: i. m. 182. o.

⁷⁷ Magyarországon lásd 1964. évi 11. tv.

jesebb lépésekkel halad a kisebbségvédelem elfogadható kezelése mint cél felé: politikai és jogi megállapodások egész sora bizonyítja ezt a megkülönböztetett figyelmet.

4.1. AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) – a korábbi Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) – keretében a kisebbségek védelmét olyan kérdésnek tekintik, amelynek érdekében európai szintű politikai összefogásra van szükség. Az államok ettől az összefogástól reméltek változást az európai államok belső jogrendszerében. Az EBEÉ 1975. évi helsinki záródokumentuma az emberi jogok tiszteletben tartásának vezérlő elvének kifejtésekor megemlíti a kisebbségvédelmet is (VII. elv). Az EBEÉ 1990-es koppenhágai ún. emberi dimenziós konferenciájának záródokumentuma egy teljes fejezetet szentelt a kisebbségi kérdésnek (IV),⁷⁸ és ezzel minőségi ugrást hajtott végre. A részt vevő államok ebben kifejezték meggyőződésüket, hogy a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak mint az általánosan elismert emberi jogok szerves részének biztosítása a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia lényeges eleme” (30. pont). A záródokumentum a továbbiakban felsorolja a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak katalógusát (32. pont), ide sorolva a kollektív jogokat is. A legalapvetőbb kisebbségi jogok biztosítását, a nemzeti kisebbség identitáshoz való jogát (33. pont), a kisebbségi nyelven való oktatás jogát (34. pont) és a közügyekben való részvételt (35. pont) a részt vevő államok elérendő, átlagosnak tekinthető célként kezelték Koppenhágában. Az előbbi jogok, azok terjedelme nem viták nélkül került a záródokumentum szövegébe: a benne foglalt korlátozó megszövegezéseket később sem odották fel, és a jogok körét sem bővítették tovább. Az adott korszak által elfogadható kisebbségvédelmi rendelkezések maximumszintjét tükrözték, és egyértelművé tették azt, hogy – legalábbis Európában – a kisebbségi kérdés már nem tekinthető az államok *domaine réservé*-jébe tartozó kérdésnek, és nemzetközi törődést, sőt mi több, nemzetközi jogalkotást igényel.⁷⁹ Ez

⁷⁸ Német szövegét lásd *EuGRZ* 1990, 239. és köv. o.

⁷⁹ Hasonlóképpen gondolkodik erről Kovács P.: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. 1996.

utóbbi lépésre az EBEÉ/EBESZ – felhatalmazás híján – nyilván nem vállalkozhatott, ez a feladat az Európa Tanácsra várt. A koppenhágai dokumentum egyes pontjai megszületésük óta azonban egy sor kétoldali megállapodás számára szolgáltak alapként, valamiféle mintaként.⁸⁰

Az EBEÉ/EBESZ figyelme Koppenhága után elsősorban a kisebbségvédelem praktikusabb kérdései felé fordult: 1992-ben, a Helsinkiben tartott EBEÉ-csúcson az államok létrehozták a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának intézményét.⁸¹ Feladatai: konfliktusmegelőzés, a már létrejött viták eskalálódásának elkerülésére irányuló tevékenység, az érintettek közötti párbeszéd elősegítése. Már korai stádiumban érzékelnie kell a kialakulóban levő konfliktusokat, és azok bekövetkezését megelőzendő, jogában áll figyelmeztető jelzést küldeni az EBEÉ/EBESZ legfőbb vezetésének, amelyet az köteles kivizsgálni. A kisebbségi főbiztos eddigi prevenciós tevékenysége során kiemelt figyelmet szentelt többek között a kisebbségi nyelvek használatának. Ehhez kérdőívet küldött ki az államoknak, és jelentést készített az eredmények összefoglalása és értékelése alapján.⁸²

Az EBEÉ, illetve az EBESZ nyilatkozatai nélkülözik a jogi kötőerőt. Tartalmuk azonban visszatükrözi a részt vevő államok kisebbségvédelemről vallott nézeteit. Ezek az államok a kisebbségek védelmét nemzetközi érdeklődésre számot tartó kérdésnek és ezzel együtt az emberi jogok védelme részének tekintik. A kisebbségi főbiztos intézménye pedig a párbeszéd eszközével igyekszik hozzájárulni a kisebbségi jogok hatékonyabb érvényesüléséhez, többek között fórumot biztosítva a kialakulóban levő vagy éppen kialakult viták megtárgyalásához, elkerüléséhez.

4.2. AZ EURÓPA TANÁCS

Az EBESZ 55 tagállama között Európán kívüli államok is találhatók,⁸³ így többek között például Kanada vagy az Amerikai Egyesült Államok, és ezzel az európai vonatkozású kérdések EBESZ-szintű kezelése érte-

⁸⁰ Így véli pl. Hofmann, R.: i. m. 14. o.

⁸¹ Az itt megszületett dokumentumok német szövegét lásd *EuGRZ* 1992, 372. skk.

⁸² OSCE, High Commissioner on National Minorities, Report on the linguistic rights of persons belonging to national minorities in the OSCE area. Forrás: <http://www.osce.org/inst/hcnm/docs>.

⁸³ Lásd <http://www.osce.org/general>, 2002. 02. 03. alapján.

lemszerűen nem vegytisztán európai szemléletmódot tükröz. Ezzel szemben az Európa Tanács keretében zajló tárgyalások és megoldások markánsabb európai perspektívát tükröznek, bár azt ezzel együtt sem lehet állítani, hogy a kisebbségek védelmének koncepcióját illetően az európai államok teljes egészében egységes álláspontot képviselnének. A jelenleg 44 államot tömörítő Európa Tanács⁸⁴ az európai szintű kisebbségvédelem érdekében folytatott tevékenységét eredményesnek tekintheti, hiszen a tagállamok nagy többségével jogi kötőerejű dokumentumokat sikerült kidolgoznia és elfogadtatnia. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye⁸⁵ nem tartalmaz kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezést, még az 1966-os egyezségokmány 27. cikkéhez hasonló sem. Ilyen értelemben nincs különbség a többi kontinensen megszületett, hasonlóan általános emberi jogvédelmet megvalósítani kívánó egyéb egyezmények és az európai emberi jogi konvenció között, hiszen sem az 1969-es Emberi Jogok Amerikai Egyezménye, sem pedig az 1981-es afrikai emberi jogi karta nem tartalmaz kisebbségvédelmi szabályokat. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye egy egyszerű diszkriminációs tilalmat foglal pusztán magában, a 14. cikkben, amely többek között tiltja a nyelvi vagy a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján megvalósuló megkülönböztetést.⁸⁶ Kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezés hiányában ezért ilyen tényállások az egyezmény keretei között nem is képesek bekerülni az emberi jogok védelmére kifejlesztett jogvédelmi mechanizmus rendszerébe, vagyis nem jutnak el az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) elé.

⁸⁴ Lásd , 2002. 02. 03. <http://www.coe.int/T/E/Communication> alapján.

⁸⁵ A szerződés (teljes nevén Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről) 1950-ben született Rómában, Magyarország az egyezményt 1992. november 5-ei hatállyal ratifikálta, egyúttal kötelezettséget vállalt az abban foglalt követelményrendszer betartására is.

⁸⁶ A teljes szöveg: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságjogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül biztosítani kell.” Ezen jogszabályhely értelmezését, a hozzá kapcsolódó jogeseteket magyarázza: Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről* című könyve. Budapest, 2000, HVG-Orac, 399. skk.

Az Európa Tanács fő feladatát multilaterális nemzetközi szerződések kidolgozása képezi, mely kötelességének e szervezet a kisebbségvédelmet illetően a kilencvenes években eleget is tett. Emellett azonban a kisebbségi kérdés igen jelentőssé és meghatározóvá vált az Európa Tanács által követett politikában is. Ennek jeleként értékelhető például az Európa Tanács 1997-es akcióterve a tagállamok demokratikus stabilitásának, és annak részeként a kisebbségvédelem erősítésére.⁸⁷ Utalni kell arra is, hogy az Európa Tanács a kilencvenes évek eleje óta tartó tagfelvételi hullám során,⁸⁸ a felvétel feltételeként szerepelteti az adott állam belső jogrendszerének demokratikus voltát, a jogállamiságnak való megfelelését, ez utóbbinak összhangban kell állnia „minimális európai kisebbségvédelmi standarddal” – még akkor is, ha ez utóbbi kategória nincs egyértelműen és általánosan tisztázva. Mindazonáltal magának az Európa Tanácsnak is ügyelnie kell arra – hasonlóan az Európai Unióhoz –, hogy mindazok az elvek és elvárások, amelyeket ez ügyben a kívülállók szemben megkíván, a már hosszabb ideje Európa Tanács-tagokkal szemben is alkalmazza. Egy-egy nemzetközi szerződés legitimitációja, hihetősége és ezzel összefüggésben nem utolsósorban az effektivitása megkérdőjeleződhet, ha a gyakorlat tartósan szemet huny az ún. *double standards*ok, vagyis az elvárások kettős mércéje felett. Figyelemre méltó ezzel kapcsolatban például a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Kartájának aláírói köre: jelenleg négy olyan állam nem írta alá, amely Európai Unió-tag és Európa Tanács-tag is egyben.⁸⁹

4.2.1. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának elemzésekor, jelentőségének meghatározásakor nem mehetünk el szó nélkül azon próbálkozások mellett, amelyek társaságában a karta ötlete és megalkotásának szükségessége az Európa Tanácson belül felvetődött. A fentiekben már említett, 1950-ben létrejött Emberi Jogok Európai Egyezménye gyakor-

⁸⁷ 1997. 10. 11., lásd *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 24 (1997), 524. o.

⁸⁸ Ahol problémák adódtak: Szlovákia, Lettország, Horvátország időben elhúzódo felvételek szerepet játszott az érintett országok belső kisebbségvédelmi helyzete.

⁸⁹ Belgium, Görögország, Írország, Portugália, lásd <http://www.conventions.coe.int/treaty>, 2001. 11. 02.

latilag nem volt alkalmas a kisebbségek védelmére, hiszen a diszkrimináció általános tilalmán túl (14. cikk) semmilyen kifejezett kisebbségvédelmi formulát nem tartalmaz. Ezzel függött össze az a vélemény is, mely szerint nem lenne célszerű az emberi jogi egyezmény intézményrendszerét (Emberi Jogok Európai Bizottsága, illetve Bírósága) kisebbségi tárgyú szerződések kontrollmechanizmusába beépíteni, hiszen ez utóbbi jóval több politikailag érzékeny kérdést rejt magában, és veszélyeztetné az említett szervek évtizedek alatt kialakult elfogadottságát.

A lehetséges megoldási módok után az emberi jogi egyezmény kisebbségi tárgyú kiegészítő jegyzőkönyve irányába mozdultak el, és bár az előkészített tervezetből nem lett nemzetközi szerződés, tehát kiegészítő jegyzőkönyv, azt mondhatjuk, hogy a maga nemében a nemzetközi szinten az egyik legátfogóbb kisebbségvédelmi dokumentum született meg. A jogi forma, amelyben napvilágot látott, nem éri el a jogi kötőerő szintjét, hiszen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése ajánlásaként született meg: az elhíresült 1201. (1993. 02. 01.) ajánlásról van szó. Az ET állam- és kormányfőinek bécsi csúcstalálkozója döntött úgy 1993. október 8–9-én, hogy az ajánlás szövegéből azonban mégsem lesz kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogi egyezményhez. Tartalma viszont több, azóta megkötött kétoldalú egyezmény alapjává vált (pl. magyar–román, magyar–szlovák), sőt az Európai Közösségek Bizottsága által is alkalmazott mérceként működik a csatlakozó országok kisebbségvédelmi szabályainak értékelésekor.

Ugyanott és ugyanakkor Bécsben döntés született egy kisebbségvédelmi keretegyezmény megalkotásáról, melynek végső szövegét (Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye) az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. 11. 10-én hagyta jóvá, aláírásra 1995. 02. 01-én nyílt meg. Az egyezmény rendelkezései programjellegűeknek nevezhetők, rendkívül rugalmasak, és nem közvetlenül alkalmazhatók, ami természetszerűen megfelelő belső jogalkotási tevékenységet von maga után. Tartalmát tekintve nem hoz igazán újdonságokat, sőt például a nyelvi jogok, illetve a nyelvhasználat tekintetében szinte kevesebbet mond elődeinél. Keretjellegéből, a szankciórendszer hiányából következik az a tulajdonsága, amely néhány aláíró állam számára vonzóvá tette, és magyarázza az aláíró államok viszonylag magas számát.⁹⁰

⁹⁰ Részletesebben lásd alább.

Érzelkelhető tehát, hogy a nyolcvanas évek végétől bekövetkezett fordulat után a kisebbségi tárgyú jogalkotás súlypontja az Európa Tanácsba helyeződött át. Az ezt bizonyító példák sorát bővíti az a nemzetközi szerződés is, amely a regionális és kisebbségi nyelvek érdekében, hosszas előkészítő munka után 1992. 11. 05-én nyílt meg aláírásra, majd 1998. 03. 01-én lépett hatályba: a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája.⁹¹ Az Európa Tanácsban már a szervezet létrejöttét követő évtized végén felmerült a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmének szükségessége: különböző szervezetek adtak hangot az Európa Tanácsban aggodalmuknak azzal összefüggésben, hogy a fenyegető veszélyek legalább olyan mértékben erednek a modern civilizáció és különösképpen a tömegtájékoztató elkerülhetetlenül szabványosító hatásából, mint a barátságtalan környezetből vagy netán egyes kormányok asszimilációs politikájából.⁹² 1981-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadott egy ajánlást (928. sz.) az európai kisebbségi nyelvekkel és nyelvjárással kapcsolatos oktatási és kulturális problémák tárgyában. E dokumentum arra a következtetésre jutott, hogy e nyelvek védelmét nemzetközi szerződésben kell rögzíteni. Ezen előzmények után az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája az 1980-as évek elején belefogott a szövegtervezet előkészítésébe. Ennek keretében 1984-ben nyilvános meghallgatásra került sor a regionális és kisebbségi nyelvek tényleges helyzetéről, melyen több mint 40 nyelv képviselőjében mintegy 250 személy vett részt. Az Európa Tanács tagállamainak külügyminiszterei végül 1989-ben úgy döntöttek, hogy egy ad hoc kormányzakértői testületet⁹³ állítanak fel és bíznak meg azzal, hogy az összegyűlt előkészítő anyagok birtokában megfogalmazza a végső szerződésszöveget. Az ad hoc bizottság széles körű konzultációkat folytatott, és figyelembe vette az Európa Tanácsban belül működő számos szakosított bizottság (kultúra, oktatás, emberi jogok, jogi együttműködés, tömegtájékoztató) véleményét.

A karta végleges szövegét az 1992. 11. 05-én történt aláírásra való megnyitása után az Európa Tanács akkori 27 tagállama közül 11 mindjárt az első napon alá is írta: Ausztria, Dánia, Finnország, Hollandia,

⁹¹ Magyarország az 1999. évi XXXIV. törvény.

⁹² Lásd Magyarázó jelentés A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához. ET, Strasbourg, 1992. július 7. *DELA* (92) 2. ideiglenes kiadás, 2. o.

⁹³ CAHLR = Európai Regionális és Kisebbségi Nyelvek Ad Hoc Bizottsága.

Liechtenstein, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia és Spanyolország, egy héttel később pedig Ciprus is csatlakozott. Ma az Európa Tanács 44 tagja közül 27 állam írta alá, de csak 15 ratifikálta az egyezményt, és négy olyan állam nem vesz egyáltalán részt a szerződésben, amely az Európai Unió és Európa Tanács tagja is egyben: Belgium, Görögország, Írország és Portugália. Franciaország egy értelmező nyilatkozat kíséretében aláírta ugyan (1999. 05. 07.), de a *Conseil Constitutionnel* (francia alkotmánybíróság) 1999. június 15-ei döntése szerint a karta ellentétes a francia alkotmány több fontos elvével is, ezért a ratifikáció feltehetően sosem fog megtörténni.⁹⁴ Külön, ide nem illő, vizsgálódás tárgyát képezhetné az, hogy mely államok mikor írták alá, illetve ratifikálták az egyezményt, vagy éppen melyek nem tették ezt meg, és miért. Az érintettségünk okán pusztán két országot hadd emeljek ki: Románia 1995. 07. 17-én, Ukrajna 1996. 05. 02-án írta alá a kartát, de mind a mai napig egyikük sem ratifikálta, ami tudvalevően a végrehajtást, a vállalt kötelezettségek számonkérhetőségét jelentené.

Néhány szót a karta tulajdonságairól általában: az eddig felsorolt egyezményekhez képest a nyelvi karta két vonatkozásban különbözik azoktól: a szabályozás tárgyát csak a nyelvi jogok képezik, bár kétségtelen, hogy a kisebbségek mindennapi életében pszichésen éppen a legfontosabb szerepet játszó elemről, illetve jogról van szó, másrészt az egyezmény szövege igen nagy mozgásteret enged az aláíró államok belső jogalkotásának azzal a sajátos, opcionális módszerrel, ami példátlanul tekintethető a nemzetközi szerződéskötés gyakorlatában. A szerződés maga sem individuális, sem kollektív nyelvi jogokat nem biztosít, nem a nyelvi kisebbségek, hanem a nyelvek védelméről van szó azon felismerés alapján, hogy a különböző történelmi regionális vagy kisebbségi nyelvek az európai kulturális örökség fontos részei, melyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget.⁹⁵ Az öt részből álló karta legszembetűnőbb sajátossága az a vezérlő elv, amelyre az egész dokumentum épül, mely szerint az aláíró államnak a többnyelvűség különböző

⁹⁴ Franciaország „nem létező” regionális és kisebbségi nyelvei: langue d’oc (Franciaország déli részén), langue d’oil (Franciaország északi részén: picard, wallon, champenois, francien stb.), katalán – ezeket tanítják az iskolában, valamint a baszk, elzászi, flamand és breton, amelyeket hivatalosan nem oktatják, és főként a határterületeken jellemzőek. Ezeken kívül: korzikai, arab, berber.

⁹⁵ Lásd a karta preambulumát.

mélységű biztosítására vonatkozó intézkedések listájáról (közel 100 ilyen *self executing* rendelkezés) több mint egyharmadot, 35-öt kell választania.

A karta jelentőségének felméréséhez érdemes néhány szóval értékelni az egyes részeket. Ezek:

- Általános rendelkezések (1–6. cikk);
- Célok és elvek (7. cikk);
- A regionális vagy kisebbségi nyelveknek a közéletben való használatát elősegítő intézkedések (8–14. cikk);
- A karta végrehajtása (15–17. cikk);
- Záró rendelkezések (18–23. Cikk).

Általános rendelkezések:

A karta 1. cikke a regionális vagy kisebbségi nyelvek fogalmát rögzíti,⁹⁶ mely három szempontra helyezi a hangsúlyt:

a) Az állam nemzetiségei által hagyományosan használt nyelvről legyen szó – a védelem ily módon a történelmi nyelveket illeti. A regionális jelző azon nyelvekre utal, amelyek az állam területének egy részén erőteljesebben vannak jelen, és adott esetben akár az ott lakók többségének nyelvét képezik; a kisebbségi nyelvek földrajzi értelemben szétszórtabban határozhatók meg; a regionális vagy kisebbségi nyelvek kettős jelzője tudatos, de nem jelent jogi különbséget, pusztán ténybeli elválasztásról van szó.

b) A karta hatálya alá nem tartozó nyelvek – az új, 20. századi migráció következtében megjelenő nyelvek, illetve az állam hivatalos nyelveinek dialektusai. Annak eldöntését, hogy a hivatalos nyelv kifejezési formáinak különbségei milyen ponttól számítanak más nyelvnek, azt a karta az érintett aláíró államra bízta.

c) A területi elv, a földrajzi egységekben való gondolkodás a karta koncepcionális kulcseleme; az érintett nyelvek területi nyelvek, amelyeket speciális nyelvi zónákban használnak (1. cikk, 2. bek.), ezért ezek földrajzi körülhatárolhatóságának felismerése alapvető fontosságú, ami nem feltétlenül jár együtt önálló közjogi státusszal, de nem is zárja ki azt. Az aláíró állam joga marad annak eldöntése, hogy aláíráskor mely földrajzi egységeket vonja a karta területi hatálya alá. Az 1. cikk 3. bekezdé-

⁹⁶ Az 1. cikk (1) szövege: „[...] azon nyelvek, amelyeket az állam területén az állam lakosságának számszerű kisebbségét alkotó polgárok hagyományosan használnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelveitől [...]”.

se a területhez nem köthető nyelveket is a karta hatálya alá vonja, itt elsősorban a jiddis és a cigány nyelvekre kell gondolni.

Célok és elvek:

A 7. cikkben foglalt célokat és elveket a regionális vagy kisebbségi nyelvek megővéséhez szükséges keretként kell felfogni, amely vállalt kötelezettségként egyaránt vonatkozik az aláíró állam közéleti és jogalkotó tevékenységére. Ennek értelmében az államok kötelezik magukat arra, hogy politikájukat, törvényeiket és gyakorlatukat a kartaival összhangba hozzák, tehát akkor is jóhiszeműen kell eljárniuk, amikor eldöntik, hogy mely nyelveket bocsátják a karta hatálya alá. A 3. cikk 1. bekezdésében foglaltak szerint ugyanis a ratifikációs okirat letétbe helyezésekor meg kell jelölniük minden olyan regionális vagy kisebbségi nyelvet, illetve területük egészen vagy annak egy részén kevésbé elterjedt hivatalos nyelvet, amelyekre a kiválasztott kötelezettségvállalásokat (a karta harmadik részéből: minimum 35-öt) alkalmazni kívánják. Mindebből az következik, hogy az államok nem kötelesek a területükön beszélt összes regionális vagy kisebbségi nyelvet a karta hatálya alá vonni, valamint az is, hogy joguk van megválasztani azokat a nyelvhasználatot elősegítő intézkedéseket – de minimum 35 ilyen a karta harmadik részében (8–14. cikk) felsorolt 68 lehetséges intézkedés közül –, amelyeket az általuk megjelölt nyelvekre alkalmazni fognak.

A célok és elvekről szóló 7. cikk kilenc alapelvet tartalmaz, amelyek alkalmazása minden érintett nyelvre kötelező:

- A regionális vagy kisebbségi nyelveknek mint a kulturális gazdagság kifejezésének elismerése;
- A regionális vagy kisebbségi nyelvek földrajzi körzetének tiszteletben tartása;
- A regionális vagy kisebbségi nyelvek fejlesztését szolgáló határozott támogató lépések szükségessége;
- A regionális vagy kisebbségi nyelveknek a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatának megkönnyítése, bátorítása;
- Az egyes nyelvek közti kapcsolatok megőrzése és fejlesztése;
- A regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten;
- A regionális vagy kisebbségi nyelvet nem beszélők számára e nyelvvel elsajátításának lehetősége;
- A regionális vagy kisebbségi nyelvek egyetemeken vagy ezzel egyenértékű intézményekben történő tanulásának és kutatásának támogatása;

– Nemzetközi cserék megfelelő formáinak támogatása.

A harmadik rész – az opcionális, konkrét szabályok

A 2. cikk 2. bekezdése rögzíti az aláíró államok kötelezettségét a harmadik rész alkalmazását illetően, melynek alapját bizonyos súlyozott paragrafuskoncepció jelenti.⁹⁷ Ennek értelmében a 8–14. cikkekben felsorolt lehetséges intézkedések közül, amelyek száma 68, és amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a közéletben való használatát hivatottak elősegíteni, minimum 35 intézkedést kötelező elfogadni, mégpedig úgy, hogy ebben benne legyen:

– legalább három intézkedés az oktatásügyre (8. cikk);

– legalább három a kulturális tevékenységre és kulturális létesítményekre (12. cikk);

– és minimum egy-egy az igazságszolgáltatásra (9. cikk), közigazgatási hatóságokra és közszolgálati szervekre (10. cikk), a tömegtájékoztatási eszközökre (11. cikk) valamint a gazdasági és társadalmi életre (13. cikk) vonatkozóan.

Az állam a kartából az érintett nyelv helyzetének megfelelő intézkedéseket köteles kiválasztani, és köteles gondoskodni arról, hogy belső jogrendszere megfeleljen a vállalt rendelkezéseknek.

A karta végrehajtása, záró rendelkezések

A karta a *reporting system* módszert, mégpedig annak többfokozatú változatát választotta a végrehajtás ellenőrzésére: az ET főtitkárának a részes államok háromévente kötelesek jelentéseket benyújtani a vállalt kötelezettségek megvalósításáról, amelyeket a karta által meghatározott időtartamra (hat évre) kinevezett független szakértői bizottság vizsgál meg. Ez utóbbi az ET Miniszteri Bizottsága számára elkészíti a saját jelentését. E tevékenysége során ellenőrizheti az összes tudomására jutott információt, további tájékoztatást kérhet, és szükség esetén javasolhatja, hogy a Miniszteri Bizottság további ajánlást intézzon a részes államhoz. Az aláíró államok jelentései a karta értelmében nyilvánosak, a szakértői bizottság jelentése, illetve a Miniszteri Bizottság ajánlása ez utóbbi külön engedélye esetén nyilvánosságra hozható, afféle kváziszankcióként: ennél több szankció nincs is a kartában. Az Európa Tanács Főtitkára ugyan két évente beszámolót készít a Parlamenti Közgyűlésnek, de ez sem megy túl a pusztá tájékoztatáson, ami legfeljebb a

⁹⁷ A kifejezést Kovács Péter használja *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* című könyvében (Osiris, 1996, 75. o.).

nemzetközi közvélemény erejével tud hatni. A részes államon belül jogszerűen létesült testületek, egyesületek, érdekképviselői szervek ugyan felhívhatják a jelentéseket vizsgáló szakértői bizottság figyelmét a kartával kapcsolatos kötelezettségeket illető kérdésekre, de véleményük nem kötelezi a bizottságot sem érdemben, sem pedig eljárási szempontból, tehát nem jelent petíciós jogot. A karta szövege ezen túlmenően más számára sem biztosít semmilyen panasztételi jogot, nem létesít bírósági kontrollmechanizmust a benne foglalt jogok védelmére. A magyar országgyűlés által 1993. július 7-én elfogadott kisebbségi törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak számít a bolgár, cigány (romani és beás), görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és ukrán nyelv. Magyarországnak a karta-hoz 1995. 04. 26-án átnyújtott ratifikációs okmánya értelmében a második részben foglalt általános célok és elvek ezekre a nyelvekre vonatkoznak. Az opciós harmadik rész speciális rendelkezéseivel kapcsolatban azonban a ratifikációs okmány mindössze a horvát, német, román, szerb, szlovák és szlovén nyelveket illetően vállal konkrét, intézményes jellegű nemzetközi jogi kötelezettséget. A karta által megtestesített szabályozási módszer nyilvánvalóan és elsősorban azt a célt szolgálta, hogy az Európa Tanács minél több tagállama számára vonzóvá tegye a szerződés aláírását és ratifikációját. A szándék nyilvánvalóan az volt, hogy a nemzetközi jog eszközével védje a regionális és kisebbségi nyelveket figyelemmel az egyes államok és nyelvek történelmi, jogi és tényleges adottságaira. Az eredmény elég színes: a karta nem tekinthető a nyelvi jogok európai minimumstandardjának; megalkotóinak valószínűleg nem is ez volt a célja. Érzésem szerint a *pick and choose* módszer, az opció lehetősége akár annak veszélyét is magában hordozza, hogy egyes államok az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvre vonatkozóan a lehetséges intézkedések közül a kevésbé fontos rendelkezés végrehajtását vállalják, ha úgy tetszik az érdemi kötelezettség helyett inkább a kozmetikázás mellett döntenek. Ha ehhez hozzávesszük az igen széles körben alkalmazható fenntartások lehetőségét és az effektív kontrollmechanizmus hiányát, akkor az egyezmény hatékonyságával kapcsolatban komoly aggályaink lehetnek. Összességében megállapítható, hogy a kilencvenes évek elején keletkezett remények és elvárások, miszerint rövid időn belül a kisebbségek és jogaik, többek között a nyelvi jogok érdemi védelme, jogi garanciákkal támogatott szabályai és nemzetközi fórumok előtt érvényesíthetőségük nemzetközi szerződéses alapra kerül – még nem

teljesült. Ilyenkor nem szabad elfelejtenünk, hogy a nemzetközi jog fejlődése hagyományosan hosszabb időt igénybe vevő folyamat, éppen ezért a nyelvi kartát – a többi egyezményrel együtt – egy lépcsőfoknak kell tekinteni, amely a korábbiakhoz képest óriási előrelépést, afféle próbát jelent a következő fokozat előtt.

4.2.2. A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye

Egyes vélemények szerint azonban az Európa Tanács keretében megszületett két kisebbségvédelmi tárgyú egyezmény közül az 1995-ben aláírásra megnyitott, és 1998-ban hatályba lépett Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye a jelentősebb alkotás.⁹⁸ Ha ez így vitatható is, az természetesen egyértelmű, hogy a keretegyezmény átfogóbb, hiszen nem szűkíti le a védendő jogok körét a nyelvhasználatra. A 12 szükséges ratifikációs okmány letétbe helyezése után 1998. 02. 01-jén lépett hatályba a keretegyezmény, melyet ma már 39 tagállam és két nem tagállam írt alá, valamint 32 tagállam és két nem tagállam már ratifikált is.⁹⁹

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 97/10. sz. határozatával elfogadta azokat az eljárási szabályokat és mechanizmusokat, amelyek a keretegyezmény működőképességének biztosítását szolgálják.¹⁰⁰ A keretegyezmény mindjárt az elején, az 1. cikkben megteremti az összefüggést a kisebbségvédelem és az emberi jogok védelme között, amennyiben úgy fogalmaz, hogy a nemzeti kisebbségek és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezik, és ilyen értelemben a nemzetközi együttműködés egyik formáját jelentik. A II. rész pedig arra kötelezi a szerződő feleket, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai számára biztosítsák a gyülekezési, az egyesülési, a véleménynyilvánítási és a val-

⁹⁸ Lásd Kugelmann, D.: Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. In *Archiv des Völkerrechts (AVR)*, 2001/3, 250. o.

⁹⁹ A nem tagállamok: Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia. Lásd http://www.conventions.coe.int/Treaty/2002_feb/17. Magyarországon az 1999. évi XL. Törvény.

¹⁰⁰ Resolution (97)10 – Rules adopted by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/Monitoring>, 2002. február 17.

lásszabadságot (7., 8. és 9. cikk). A szerződő államoknak tartózkodniuk kell minden olyan cselekménytől, amely asszimilációval járna, de az egyezmény számukra pozitív kötelezettséget is tartalmaz, amennyiben előírja, hogy lehetővé kell tenniük a kisebbségek tagjai számára kultúrájuk ápolását és fejlesztését, valamint identitásuk lényeges elemeinek megőrzését (5. cikk). A kisebbségi nyelvek használatát a magán- és a közéletben (10. cikk), valamint ezek elsajátításának jogát (14. cikk) éppúgy garantálja a szerződés, mint a kisebbségi eredetű családi- és utónevek alkalmazását (11. cikk). A 12. cikk a kisebbségi vonatkozású képzés és kutatás támogatását, a 15. cikk pedig a kisebbségekhez tartozó személyeknek biztosítja a jogot a közügyekben, valamint a kulturális, társadalmi és gazdasági életben való részvételre. A tolerancia szándékát, valamint az egyes kultúrák közti együttműködés ígérését közvetíti a 6. és a 2. cikk, valamint a preambulum 8. bekezdése.

A nemzeti kisebbségek definíciójának rögzítésére azonban a keret-egyezmény sem vállalkozik, ez maguknak a szerződő államoknak a feladata marad,¹⁰¹ és a felek nem kötelezték el magukat a kollektív jogok elismerésére sem. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli a keretegyezmény végrehajtását, amelyet egy ún. *reporting system* keretében tesz meg: az országok jelentéseit egy erre a célra felállított ún. Advisory Committee ellenőrzi.

Az Európa Tanács szerepvállalásának köszönhetően a kisebbségvédelem Európában megvalósuló szintje magasabb, a biztosított jogok köre szélesebb, és – minden hiányossága ellenére – a védelmi mechanizmus is hatékonyabb, mint az univerzális szintű védelemé. Néhány európai állam ugyan még nem tekinthető ezen európai kisebbségvédelmi standard feltétlen résztvevőjének – leginkább Franciaországra és Törökországra lehet gondolni. A legtöbb olyan európai állam azonban, amelynek területén kisebbségek élnek, a fentiekben taglalt szerződéseket ratifikálták. Sőt az európai államok egyre inkább hajlani fognak a kisebbségek mint csoport speciális védelmének biztosítására is. Az Európa Tanács további tevékenységi formái körében is találunk olyanokat, amelyeket bár nem helyeztek szerződéses alapokra, nem rögzítették őket jogilag kötelező formában, bizonyos kérdésekben mégis igen nagy

¹⁰¹ Lásd ehhez Frowein, J. A.–Bank, R.: The Effect of Member States' Declarations Defining „National Minorities” upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention. *ZaÖRV* 59 (1999), 649. o.

hatással vannak az európai közvéleményre: ilyen a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság, más néven az ún. Velencei Bizottság,¹⁰² melynek a kelet-közép-európai változások után kiemelkedő szerepe volt az érintett országok alkotmányos rendje helyreállításában és többek között a kisebbségek védelmének elfogadtatásában.¹⁰³

4.3. AZ EURÓPAI UNIÓ

Az Európai Unió és a kisebbségvédelem problematikája igen sokrétű kérdés.¹⁰⁴ A téma hosszú ideig mellőzöttnek számított. Ma már az Európai Unió keleti bővítésében az európai államok közös fellépésének, a közös értékek hangsúlyozásának különösen nagy szerep jut. Az Unió tagállamai tisztázni kívánták azokat a feltételeket, amelyek teljesítését a csatlakozni kívánó országoktól elvárják a kisebbségvédelem terén is. E feltételek meghatározásakor nyilván szempontként szerepeltek azok az intézkedések, jogszabályok, lefolytatott, illetve folyamatban levő viták, amelyek az uniós tagállamokban léteznek és zajlanak. 1981-ben az Európai Parlament – az Európai Közösségek közvetlen választáson alapuló képviseleti szerve – már elfogadott egy határozatot, amelyben az akkori Európai Közösségek tagállamait felszólította arra, hogy támogassák a regionális nyelveket és kultúrákat.¹⁰⁵ A nemzeti kisebbségek jogi helyzetének fokozódó jelentőségét az is jelzi, hogy az Európai Közösségek 1991-ben többek között az önálló vált kelet-európai államok elismerésének előfeltételévé tette a kisebbségek védelmét: a közösségek külügyminiszterei az Európai Politikai Együttműködés keretében 1991 decemberében Brüsszelben egy nyilatkoza-

¹⁰² Lásd <http://www.venice.coe.int>

¹⁰³ A Velencei Bizottság legutóbbi magyar vonatkozású cselekménye egy 2001. október 22-én kelt jelentés volt, melyben a Magyar Országgyűlés által 2001. június 19-én elfogadott, a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvénynek az európai normákkal, valamint korunk nemzetközi jogi normáival és elveivel való összeegyeztethetőségét vizsgálja. Lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html), illetve a jelentés magyar nyelvű szövege olvasható a <http://www.htmh.hu/velence.htm> címen is.

¹⁰⁴ Lásd ehhez igen részletes és újszerű megközelítést Hilpold, P.: *Minderheiten im Unionsrecht. Archiv des Völkerrechts*, 2001/4, 432–471. o.

¹⁰⁵ 1981. október 16-ai határozat, *Official Journal Nr. C.*, 1981.

tot fogadtak el „Irányelvek Kelet-Európa és Szovjetunió új államainak elismeréséhez” címmel.¹⁰⁶ Az Európai Unió pedig ma már a teljes jogú tagság előfeltételének, a csatlakozási érettség fokmérőjének tekinti a belépni kívánó államokban élő kisebbségek jogi és tényleges helyzetét.¹⁰⁷ Az Európai Unió külpolitikájában és csatlakozási politikájában látványos szerepet betöltő kisebbségi kérdés szabályozása feltűnő módon és teljes egészében hiányzik éppen abból a közösségi jogrendszerből, amely az EU-tagállamokat egyformán kötelezi. Ami létezik: pusztán az egyes tagállamok saját belső jogrendjének önálló kisebbségvédelmi rendelkezései, amelyek léte vagy éppenséggel hiánya az adott tagállam történelmi hagyományainak és szuverén, önálló elhatározásának az eredménye.

Az 1990-es évek elejétől, az európai integráció politikai szerepvállalásának megnövekedésével, az Európai Unió létrejöttével, annak második pillére, az ún. Közös Kül- és Biztonságpolitika szükségszerűen nagyobb figyelmet volt kénytelen szentelni a kisebbségi kérdésnek. 1992-ben és 1993-ban az Európai Parlament jelentéstervezeteket készített a tagállamaiban élő népcsoportokról és lehetséges közösségi szintű jogi védelmükről, de ennek a lépésnek nem lett folytatása. Az Európai Unió maga pedig nem rendelkezik olyan kifejezett jogalkotási hatáskörrel, amely felhatalmazná kisebbségvédelmi tárgyú jogszabályok kibocsátására. Az erre vonatkozó hatáskört a tagállamai nem kívánták kiadni a kezükből. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikke¹⁰⁸ mindazonáltal a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint a jogállamiság elveinek betartására kötelezi a tagállamokat, és ez a kötelezettség nem maradhat hatás nélkül a kisebbségekkel való bánásmódra sem. Talán az egyetlen konkrét rendelkezés, ami közösségi jogszabályban fellelhető, az Európai Közösség Alapító Szerződésének (Római Szerződés) 13. cikke,¹⁰⁹ mely az 1997-ben aláírt, és 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződésmódosítással került a közösségi jog rendjébe:

¹⁰⁶ Német nyelvű szövegét közli Europa Archiv, 47 (1992), D 120.

¹⁰⁷ Az Európa Tanács (az Európai Unió állam- és kormányfőinek testülete) 1993. júniusi Koppenhágában megtartott ülésén megfogalmazta azokat a kritériumokat, amelyek teljesítését elvárja a csatlakozni kívánó államoktól, és ezek között a demokratikus jogállamiság és az emberi jogok biztosítása mellett – egyenrangú feltételként – ott szerepel a kisebbségek védelme is.

¹⁰⁸ Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés szövegét Fazekas Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződésai*. 227. o.

¹⁰⁹ Ua. mint fentebb, 26. o.

„[...] a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális beállítottságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek.”

Az Európai Unió sajátos természetének, a belső határok nélkül értendő és érvényesülő általános diszkrimináció tilalmának, a személyek szabad áramlásának, az uniós állampolgárságnak köszönhetően igen érdekes helyzet állhat elő, ha például egy EU-tagállam belső, nemzeti jogszabály megalkotásával adott kisebbségi vonatkozású szituációkat védeni rendel. Ilyenkor ugyanis bármelyik másik uniós állampolgárnak igénye keletkezik az említett rendelkezések rá vonatkozó alkalmazására. Előfeltétel pusztán annyi, hogy az érintett uniós állampolgár a védeni kívánt kisebbséghez hasonló helyzetben legyen. A jogi alapot pedig a közösségek alapszabadságaiból, valamint a Római Szerződés 12. cikkében megfogalmazott, az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmából kell és lehet levezetni, így ezek értelmében a tagállamok belső jogszabályait, még azokat is, amelyek speciális kisebbségvédelmi célúak, megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, tehát bármely uniós állampolgárra, függetlenül attól, hogy egyébként mely tagállam állampolgára. Az Európai Unió luxemburgi székhelyű bírósága, az Európai Bíróság jogfejlesztőnek tekintett ítélezési gyakorlata teremtette meg ezt az értelmezést egy 1998-ban eldöntött ügyben:¹¹⁰ a Dél-Tirolban hatályban levő, nyelvhasználatot szabályozó rendelkezésekre olyan német anyanyelvű uniós állampolgárok is igényeket alapíthatnak, akik egyébként nem Dél-Tirolban honos személyek. A szóban forgó konkrét jogszabály szerint Dél-Tirol német anyanyelvű népcsoportjának tagjai igényt tarthatnak arra, hogy az őket érintő bírósági eljárások nyelve a német legyen. Erre a rendelkezésre hivatkoztak azok a nagy távolságra szállító fuvarozók, akiket a tranzitforgalom során elkövetett közlekedési bűncselekményekkel vádoltak. A fuvarozók az eljárás német nyelven való lefolytatását követelték az eljáró olasz bíróságoktól, akik ezt elutasították. A luxemburgi Európai Bíróságnak az érintett ügyben hozott ítélete szerint azonban az

¹¹⁰ Lásd C-274/96. sz. ügy, Bickel és Franz, Európai Bíróság Döntvénytára (ECR) 1998, I-7637, 17., 24., 26. sz. széljegyek.

olasz bíróságok elutasító álláspontja ellentétes a közösségi joggal. Az érvelése szerint ugyanis a közösségi jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a kisebbségeket védő intézkedéseket, jogszabályokat léptessenek életbe. Ha azonban egy EU-tagállam ilyen rendelkezéseket alkot, azokat kivétel nélkül minden EU-tagállam hasonló helyzetben levő állampolgárára megkülönböztetés nélkül alkalmazni kell. Ha egy uniós állampolgár a konkrét rendelkezéssel védeni kívánt kisebbséghez jogi értelemben véve vagy ténylegesen hasonló helyzetben van, meghivatkozhatja az adott tagállami rendelkezést.

Az Európai Közösségek hatásköreinek bővítése során, az évtizedes fejlődés egyik eredményeképpen – a maastrichti uniós szerződés megszületése óta hivatalosan is – a közösségek, illetve az unió

„[...] hozzájárul a tagállamok kultúráinak kibontakoztatásához, tiszteletben tartva azok nemzeti és regionális különbözőségét, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”¹¹¹ Ennek a feladatnak a teljesítése során az unió nem hagyhatja figyelmen kívül a kisebbségeket mint rész-kultúrák hordozóit sem. A sokszínűség mint az erkölcsi és kulturális értékek forrásának védelme megfogalmazást nyert az Európai Unió tagállamai által Nizzában, 2000 decemberében elfogadott alapjogi kartában is, melynek 22. cikke szerint „az unió tiszteletben tartja a kultúrák, a vallások és a nyelvek sokszínűségét”.¹¹²

Ugyanezen karta 21. cikke a diszkrimináció tilalmának megfogalmazásakor kifejezetten említi a nemzeti kisebbséghez való tartozás miatti megkülönböztetés tilalmát is.

Az Európai Unió szintjén az összkép tehát elég sokrétű és egyáltalán nem homogén. A kisebbségi problematika közösségi szinten soha nem volt, és nem lett átfogó és közvetlen szabályozás tárgya. Mégis, az Európai Közösségek, majd az Európai Unió áttételesen, több irányból is megközelítette a kisebbségi kérdéskört: a személyek szabad áramlásá-

¹¹¹ Lásd az Európai Közösség Alapító Szerződésének 151. cikkét, in Fazekas J. (szerk.): *Az európai integráció alapszerződésai*. 135. o.

¹¹² Lásd Az Európai Unió Alapjogi Kartája, Nizza, 2000. 12. 18., in *Az Európai Közösségek Hivatalos Közlönye*, 2000/C 364., az unió összes hivatalos nyelvén hozzáférhető.

nak támogatásával, a biztonságpolitikájával, az európai kultúra fejlesztésében játszott szerepével, az emberi jogok védelmével, bár első pillantásra e területek nem mutatnak közvetlen összefüggést a kisebbségek védelmének igényével. Azt azonban tagadni sem lehet, hogy a nem direkt kisebbségvédelmi célú rendelkezéseknek és törekvéseknek is vannak kisebbségvédelmi hatásai. Az elszórt intézkedések összefogására, egy egységes uniós szintű kisebbségvédelmi rendszer megalkotására azonban még nem érett meg az idő.

4.3. KÉTOLDALÚ KISEBBSÉGVÉDELMI SZERZŐDÉSEK

A kisebbségvédelem biztosításának igen hatékony módja¹¹³ az érintett államok közvetlen, kétoldalú megállapodásai, melyekben nemzetközi szervezetek közvetítése nélkül, saját maguk rendezik az adott kisebbségek jogait, illetve a végrehajtás garanciáit. Közvetlenül a második világháború után, 1946. szeptember 5-én került sor például az osztrák és olasz fél közötti ún. Gruber–de Gasperi megállapodás aláírására, melyben Dél-Tirol autonómiája volt a tét, és amelynek végrehajtását az 1969-ben aláírt dél-tiroli programcsomag tette lehetővé, a német nyelvű önkormányzat bevezetésével.

A Gruber–de Gasperi megállapodáshoz hasonlóan átfogó autonómiát biztosító kétoldalú megállapodások köre igen szűk, jóformán – talán az Åland-szigeti rendezést leszámítva – nem is létezik. A legtöbb kétoldalú kisebbségvédelmi tárgyú szerződés konkrét kisebbség pontosan körülírt jogainak – általában kölcsönös – biztosítását tartalmazza. Ilyen célt szolgálnak, illetve ilyen tárgyúak többek között a jószomszédsági és együttműködési szerződések vagy alapszerződések, amelyek sorát a kilencvenes évek elején a német–lengyel szomszédsági szerződés nyitotta meg.¹¹⁴ Ennek 1. cikke a két ország kisebbségeit kölcsönösen a német, illetve a lengyel nép közötti hídszerep betöltésére hivatott csoportnak tekinti.

A kelet-közép-európai változások hatásaként – a nyugat-európai országok biztonságpolitikai elvárásainak is eleget téve – e térség államai a kilencvenes években sorra kötötték meg azokat a kétoldalú megállapodásokat, amelyek vagy kifejezetten kisebbségvédelmi tárgyúak voltak,

¹¹³ Lásd Bruhács János: *Nemzetközi jog*, II. Pécs, 1999, 183. skk.

¹¹⁴ 1991. június 17., lásd *BGBI*, II, 1315. o.

vagy pedig ilyen célú rendelkezéseket is tartalmaztak. Ezeket nem sorolom itt fel, pusztán azokat említem majd, amelyekben Magyarország is szerződő félként szerepel. E szerződések egyik közös jellemvonása, hogy nem ismerik el a kollektív kisebbségi jogokat, bár helyenként visszautalnak olyan nemzetközi dokumentumokra, amelyek viszont kifejezetten vagy hallgatólagosan elismerik az ilyen jogokat. Arról, hogy ez a kettősség vajon előre megfontolt ambivalencia-e, vagy sem, szándékos kétértelműségeen tetten érhető-e a szerződő államok, igen nehéz véleményt mondani.¹¹⁵

Magyarország a következő kisebbségvédelmi szerződéseket írta alá az utóbbi évtizedben:¹¹⁶

– Ukrán–magyar jószomszédsági és együttműködési szerződés, 1991 (1995. évi XLV. tv.);

– Szlovén–magyar barátsági és együttműködési szerződés, 1992 (1995. évi XLVI. tv.);

– Horvát–magyar barátsági és együttműködési szerződés, 1992 (1995. évi XLVII. tv.);

– Szlovák–magyar szerződés a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 1995 (1997. évi XLIII. tv.);

– Román–magyar szerződés a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, 1996 (1997. évi XLIV. tv.).

A Magyarország által kötött kétoldalú nemzetközi szerződések témaköréhez kívánczik – bár nem nemzetközi jogi dokumentumok – azoknak a belső jogi rendelkezéseknek a köre, amelyek a magyar jogalkotás termékeként a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségű, de más állampolgárságú személyeket kívánják előnyösebb helyzetbe juttatni. Ezeknek egy része a nemzetközi szerződések, valamint a nemzetközi jog általános szabályai között megtalálható kisebbségvédelmi szabályok belső jogi leképeződései. Az alapul szolgáló nemzetközi jogi szabályok közös jellemzője a *non-self executing* természet, vagyis a kötelezett állam – a jelen esetben Magyarország – további jogalkotási tevékenységének szükségessége. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. § (3) bekezdé-

¹¹⁵ Lásd Bruhács: i. m. 184. o.

¹¹⁶ Lásd többek között erről Kovács P.: A magyar–szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása. In *Kisebbségpolitikai döntéselőkészítő tanulmányok*, 2. sz. füzet. Budapest, 1998, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány.

se szerint a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. A hatályos magyar jogban mintegy 150 olyan jogi norma található,¹¹⁷ amely a határon túli magyarokkal kapcsolatos, illetve rájuk is kihatással van. A szomszédos országokban élő magyarok magyarországi jogi helyzetével kapcsolatos átfogó törvényi szintű szabályozásra először a 2041/2000 (III. 8.) Kormányhatározat adott utasítást, melynek eredményeként 2001. június 19-én a magyar parlament elfogadta a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényt, mely státustörvény néven vonult be a köztudatba; helyesebb megnevezése talán kedvezménytörvény lenne. A törvény átfogóan, keretjelleggel foglalja össze a Magyar Köztársasággal szomszédos hat államban – Szlovéniában, Horvátországban, Jugoszláviában, Romániában, Ukrajnában és Szlovákiában – élő magyar nemzetiségű nem magyar állampolgárokra vonatkozó szabályokat (magyar igazolvány, magyar hozzátartozói igazolvány stb.). Az Ausztriában élő magyarokat ki kellett venni a törvény hatálya alól.¹¹⁸ A törvény egyes rendelkezései és különösen az abban foglalt jogosultságok igénybevételéhez nélkülözhetetlen ún. magyar igazolvány kibocsátásának körülményei politikai vihart kavartak, összehasonlító jogvitákat eredményeztek, nemzetközi fórumok véleményének kikéréséhez vezettek. Így például Románia miniszterelnöke 2001 júniusában a Velencei Bizottsághoz fordult azzal kérdéssel,¹¹⁹ hogy a bizottság vizsgálja meg a kedvezménytörvénynek az európai normákkal, valamint korunk nemzetközi jogi normáival és elveivel való összeegyeztethetőségét. A Velencei Bizottság 2001. október 19–20-ai ülésén a jelentést elfogadta.¹²⁰ Igen körültekintő és részletes elemzését adja a jelentés az adott jogi környezetnek, következtetéseiből néhányat érdemes idézni:

„A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel. A Bizottság tudomásul veszi ugyanakkor, hogy az anyaállamok szintén szerepet játszanak kisebbségeik védelmében.

¹¹⁷ Lásd Fenyvesi J. B.: *A státustörvény és a nemzetközi jog* (előadás a Sapientia–Erdélyi Magyar Tudományegyetemen 2001. őszén, kézirat), 3. o.

¹¹⁸ Ennek okairól lásd Fenyvesi J. B.: i. m. 3–4. o.

¹¹⁹ A Velencei Bizottság (teljes nevén: Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság) az Európa Tanács mellett működő testület. Honlapja: <http://www.venice.coe.int>

¹²⁰ A jelentés magyar szövege hozzáférhető: <http://www.htmh.hu/velence.htm>

[...] A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy a kisebbségvédelem jelenlegi kereteinek tiszteletben tartása elsőbbséget kell hogy élvezzen. [...] A szerződéses megközelítés hatékonyságát aláaknázhatja, ha ezeket a szerződéseket nem jóhiszeműen és az államok közötti jószomszédi kapcsolatok alapelveinek fényében értelmeznék és hajtánák végre. Az államok által elfogadott, a kisebbségeikhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések – aminek a gyakorlata a Bizottság véleménye szerint még nem rendelkezik elégséges hagyománnyal (diuturnitas) ahhoz, hogy nemzetközi szokássá váljon – csak akkor jogszerűek, ha az államok területi szuverenitásának, a megkötött szerződések betartásának (pacta sunt servanda), az államok közötti baráti kapcsolatok és az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, különösen a diszkrimináció tilalmának alapelveit tiszteletben tartják.”¹²¹

Nagy valószínűséggel a fenti jelentésnek és az azt megelőző külpolitikai vitának lett a következménye az Egyetértési Nyilatkozat című dokumentum, melyet a magyar és román kormányfő 2001. december 22-én írt alá Budapesten,¹²² és melynek leglényegesebb elemét az a megállapodás képezte, mely szerint a magyar kedvezménytörvény hatálya nemcsak magyar nemzetiségű, hanem román nemzetiségű román állampolgárokra is kiterjedhet.

A magyar kedvezménytörvény jó szándékú célját nem érdemes vitatni, a problémát az okozta, hogy a törvény által választott módszer a nemzetközi jog által még nem túl elismert módszer, és ezzel alkalmat adott arra, hogy belpolitikai és külpolitikai kérdéssé váljon.

5. A kisebbségvédelmi jogok érvényesítése

A kisebbségek védelmét szolgáló jogok érvényesítése jelenleg egy több fokozatból álló rendszer szerint történik. A kisebbségi jogok védelme elsősorban a területi államok – tehát ahol az adott kisebbség él – belső jogrendszere által történik. A nemzetközi jog felől közelítve, az álla-

¹²¹ Ua. mint fent, a jelentés 20. o.

¹²² A nyilatkozat eredeti angol szövegének teljes magyar nyelvű változatát közli a *Magyar Nemzet* 2002. január 12-ei száma, 10. o.

mok kötelesek az emberi jogokat tiszteletben tartani és garantálni. Nemzetközi szinten zajló eljárásokra csak akkor kerülhet sor, ha az állam a szuverenitását ez irányban, illetve ennek érdekében megnyitotta. Az individuális kisebbségi jogok biztosítása elérte ezt a szintet. A létező nemzetközi jogi mechanizmusok individuális jogok védelme érdekében vehetők igénybe. Nemzetközi jogi szerződéses intézmények pedig – beleértve az egyéni panaszjog lehetőségét is – akár arra is alkalmasak, hogy együttesen gyakorolható individuális jogokat garantáljanak. Ezzel szemben jelenleg a kifejezetten kollektív természetű jogok érvényesítése az állammal szemben csak nagyon óvatosan és csak politikai összefüggésben, nem jogi relevanciával követelhető. Államok egymásra gyakorolt kisebbségvédelmi tárgyú nyomása pedig a *domaine réservé* kérdésébe, tehát az állam kizárólagos belső joghatóságába ütközik, és mindenkori kapcsolatuk a konkrét, kölcsönös megálapodás függvénye.

Sok esetben, végeredményben árnyalatnyi különbségekről van pusztán szó, hiszen a nemzetközi szinten intézményesített eljárások alkalmanként politikai befolyástól sem mentesek, a szónak nem feltétlenül a legrosszabb értelmében. A legjobb példa erre talán éppen az EBESZ kisebbségvédelmi főbiztosa. Ezzel a szépséghibával együtt önmagában az a tény, hogy kisebbségek vagy akár kisebbségekhez tartozó személyek önálló, nemzetközi fórumokhoz fordulhatnak, a nemzetközi kisebbségvédelem érvényesítésének nagy előrelépést jelentő szintje, formája. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának Emberi Jogi Bizottságának vagy éppen a faji megkülönböztetést tiltó nemzetközi egyezmény bizottságának tevékenysége is hozzájárulhat a kisebbségek védelméhez, amennyiben csoportosan gyakorolt, illetve gyakorolható szabadságjogok védelméről van szó. Különböző nemzetközi jogalanyok joga pedig, hogy fellépjenek a kisebbségek védelme érdekében is, már egyre kevésbé ütközik az ENSZ Alapokmány 2. cikk, 7. pontjának intervenció tilalmába. Az emberi jogok súlyos megsértésének esetén harmadik államoknak is jogukban áll fellépni. Az államok például gazdasági szankciókat léptethetnek életbe egyéni kisebbségi jogokat tartósan megsértő államokkal szemben. Államok egyedi fellépése azonban még mindig ritkaságszámba megy a fenti esetben, sokkal valószínűbb a nemzetközi közösség egészének vagy egy részének, esetleg bizonyos nemzetközi szervezeteknek a reagálása a jogsértésekre, hiszen ezek keretében állnak rendelkezésre olyan intézmények és mechaniz-

musok, amelyek értelemszerűen az egyedi fellépésnél sokkal hatékonyabbak. Az Egyesült Nemzetek Szervezete és más nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog jelenlegi állása szerint felléphetnek a kisebbségek védelme érdekében, és az alapító szerződéseikből nyert felhatalmazások alapján intézkedéseket kezdeményezhetnek. A kisebbségek jogainak megsértése az ENSZ-alapokmány 39. cikkének értelmében ma már a béke veszélyeztetésének fogható fel.

6. Zárszó

A 21. század elején a kisebbségek védelme két dimenzióban képzelhető el. Az egyik szinten a kisebbségekhez tartozó személyek individuális emberi jogait érvényesíthetik. Egyéni jogként rendelkezésükre álló eszközökkel léphetnek fel azokkal az államokkal szemben, amelyek velük szemben jogsérelmet követnek el. Az individuális, egyéneket megillető jogok garantálásához, fejlesztéséhez más nemzetközi jogalanyok is hozzájárulhatnak. Hiszen ezek az individuális kisebbségi jogok az emberi jogok általános védelmének részét képezik, és biztosításuk a mindenkori emberi jogérvényesítő mechanizmusok fejlesztésének, árnyalásának lehetőségét nyújtja. A kisebbségvédelem hatékonysága pedig nagymértékben függ az emberi jogok védelmének mindenkori eszközrendszerétől. Ebben az összefüggésben az individuális szabadságjogok kollektív gyakorlásának különös jelentősége van. Ez adja általában véve is a csoportjogok és csoportérdekek védelmének lehetőségét, és egyúttal a kisebbségek védelmének sajátos jellegét is.

A védelem másik dimenziója a kisebbségek mint csoportok védelmét garantáló jogokból származik, mely jogok alanyai maguk a kisebbségek közösségei. E jogok érvényesítése a jogsértő államok szuverenitása által képviselt korlátokba ütközhet. Az általános emberi jogvédelmi mechanizmusok ebben az esetben nem alkalmazhatók, kivéve, ha egyes szerződések ezt mégis lehetővé teszik. Tehát ebben a dimenzióban – vagyis a kisebbségek mint csoportok védelmét illetően – az államok cselekvési lehetősége tágabb, mint az előző dimenzióban. A kisebbségek politikai helyzetéről, jogaikról való döntés minden állam saját belső rendjének függvénye. Az államok saját kisebbségpolitikájuk kialakítása során nincsenek szűk nemzetközi jogi keretek közé szorítva. A nemzetközi jogban gyökerező, individuális szemléletű kisebbségvédelem mindazonáltal

tal már jelez egy minimumszintet, amelyet ma már nem illik egyetlen államnak sem figyelmen kívül hagynia.

A kisebbségvédelem tehát az emberi jogvédelem sajátos formája – akár individuális, akár pedig közösen gyakorolható jogokról legyen is szó. A kisebbségek jogait emberi jogként felfogva arra a következtetésre juthatunk, hogy a rendelkezésre álló emberi jogokat védő nemzetközi jogi eszköztár a kisebbségek védelme érdekében is igénybe vehető. Ezzel szemben a kollektív kisebbségi jogok körének meghatározásában az államoknak nagyobb mozgásterük marad, a nemzetközi jog nyújtotta elvárhatósági szint ebben a dimenzióban sokkal alacsonyabb.

A kisebbségek védelmének további sorsa annak a függvénye, hogy a két dimenzió jelenlegi arányai mikor és milyen áron változnak majd meg, mikor válnak a kisebbségek által képviselt érdekek olyan értékrendszerré, amelynek súlya legalábbis megközelíti az állami szuverenitás jelentőségét. Azok a jelenségek, amelyeket ma, 2002 elején már semmilyen körülmények között sem lehet figyelmen kívül hagyni, arra engednek következtetni, hogy a jövő történéseiben az állami dimenzió eltöprel a kultúrák között feszülő antagonizmusokhoz képest.¹²³ A kialakuló új világrendben – talán a benne rejlő értékek, de veszélyek következtében is – a kisebbségvédelem is elnyeri majd a normális működést biztosító elismerést.

¹²³ Lásd ehhez a közismert alpművet, Huntington, S. P.: *Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert.* Német fordítás, 1998, Goldmann.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Achour, Yadh Ben: Souveraineté étatique et protection internationale des minorités. In *RdC* 245, 1994/I, 331. skk.
- Akzin, Benjamin: Der Rechtsbegriff der Minderheit. In *ZaÖRV* 8 (1929), 203. skk.
- Akzin, Benjamin: Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinschaften. In *Politische Vierteljahresschrift*, 1962, 108. skk.
- Alfredsson, Gudmundur: *Minority Rights. Report prepared for the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights*. 1990 (kézirat)
- Alston, Philip: A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law? In *NILR* (29) 1982, 307. skk.
- Anaya, James: The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. In *HRQ* (13) 1991, 403. skk.
- Avineri, Shlomo: *A modern cionizmus kialakulása*. Budapest, 1994.
- Azcárate, Pablo de: *La Société des Nations et la Protection des Minorités*. Genf 1969.
- Azcárate, Pablo de: *League of Nations and National Minorities. An Experiment*. Washington, 1945.
- Badinter, Elisabeth: *L'une et l'autre*. Paris, 1986.
- Bagley, Tennent Harrington: *General Principles and Problems in the International Protection of Minorities. A Political Study*. Geneva, 1950.
- Balanyi György: *A Balkán-probléma fejlődése, 1856–1914*. Budapest, 1920.
- Balogh Arthur: *A Nemzetek Szövetsége húsz évi működésének mérlege*. Kolozsvár, 1940.
- Balogh, Arthur: *L'Action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*. Paris, 1937.

- Balogh, Arthur: *Der internationale Schutz der Minderheiten*. München, 1928.
- Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. Berlin, 1925.
- Beemelmans, Hubert: Die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge – Bemerkungen zur neueren Staatenpraxis. *OsteuropaRecht* 40 (1994), 339. skk.
- Benda Kálmán: *Magyarország történeti kronológiája, I–IV*. Budapest, 1982.
- Berger, Vincent: *Case Law of the European Court of Human Rights*. Strasbourg, 1995.
- Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In Bibó: *Válogott tanulmányok, 1945–1949*. Budapest, 1986.
- Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, 1995.
- Bluntschli, J. K.: *Allgemeine Staatslehre* (az 1886-os eredeti kiadás 1965-ös 6. újranyomása).
- Bracton, Henry: *De legibus et consuetudinibus Angliae*. In Woodbine–Thorne (szerk.): Cambridge, Mass., 1968, 2. köt.
- Brooks, Robert C.: Franchise. In Adams–Coleman (szerk.): *Dictionary of American History*. 1940, 2. köt. 322. skk.
- Brossard, Jacques: *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*. Montreal, 1976.
- Bruhács János: A kisebbségek védelmének szabályozása az ENSZ keretében. In Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs, 1988.
- Bruhács János: *Nemzetközi jog, II*. Pécs, 1999.
- Brunner, Georg: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. In *OsteuropaRecht*, 40 (1994), 157. skk.
- Brunner, Georg: Die Rechtslage der Minderheiten nach sowjetischem Verfassungsrecht. In Brunner–Kagedan: *Die Minderheiten in der Sowjetunion und das Völkerrecht*. Köln, 1988.
- Brunner, Georg: Die Stellung der Muslime in den föderativen Systemen der Sowjetunion und Jugoslawiens. In Kappeler–Simon–Brunner: *Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien*. Köln, 1989.
- Brunner, Georg: Minderheiten in der Sowjetunion. In *GYIL* (34), 1991, 354. skk.
- Brunner, Georg: *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Bonn, 1993.
- Búza László. *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. Budapest, 1930.

- C. P. J. I. Série A/B. 44. – 1932. 02. 04. – *Traitement des nationaux polonaise et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig.*
- C. P. J. I. Série B. 7. – 1923. 09. 15. – *Acquisition de la nationalité polonaise.*
- C-60/92. sz. hat. Az Európai Közösségek Bírósága által az Otto BV-Postbank ügyben hozott határozat. In *EuZW*, 1993, 766. skk.
- Capotorti, Francesco: I diritti dei membri di minoranze. In *Rivista di diritto internazionale* 64 (1981), 35. skk.
- Capotorti, Francesco: The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights. In *Italian Yearbook of International Law II*, 1976, 3. skk.
- Chaszar, Edward: The International Problem of national Minorities. In *Minority Rights Research Program*. Indiana University of Pennsylvania, 2nd ed., 1991.
- Claude, Inis L.: *National Minorities. An international problem*. Cambridge, Mass., 1955.
- Deutsch, K.W.: *Nationenbildung. Nationalstaat. Integration*. Düsseldorf, 1972.
- Doehring, Karl: Das Gutachten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Fortgeltung der nach dem ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen. In *ZaÖRV* 54 (1953), 521. skk.
- Doehring, Karl: Die nationale „Identität“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In Due-Lutter-Schwarze (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*. Baden-Baden, 1995, 263. skk.
- Duroselle, Jean-Baptiste: *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris, 1993.
- Eibl-Eibesfeldt: Irenäus: *Fallgruben der Evolution – der Mensch zwischen Natur und Kultur*. Wien, 1991.
- Ermacora, Felix: *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*. Wien–Stuttgart, 1964.
- Ermacora, Felix: Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht. München, 1978.
- Ermacora, Felix: *The Protection of Minorities before the United Nations*. In *RdC* (182), 1983, IV, 247. skk.
- Faluhelyi Ferenc: *Politikai vagy jogi kérdés-e ma a kisebbségek védelme?* Pécs, 1926.

- Feinberg, Nathan: *La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans la système de la Protection Internationale de Minorités*. Paris, 1931.
- Feinberg, Nathan: *La question des minorités à la Conference de la Paix 1919-1920 et l'action juive en faveur de la Protection Internationale des Minorités*. Paris, 1929.
- Feinberg, Nathan: The legal validity of the undertakings concerning minorities and the clausula rebus sic stantibus. In *Studies in International Law with Special Reference to The Arab-Israel Conflict*. Jerusalem, 1979, 17. skk.
- Fenyvesi, József: *A státustörvény és a nemzetközi jog*. Kézirat. Pécs, 2001. ósz.
- Flachbarth Ernő: *System des internationalen Minderheitenrechtes*. Budapest, 1937.
- Fleiner-Gerster, Thomas: Minderheitenschutz im kantonalen Recht der Schweiz. In *JÖR* (40), 1991.
- Fleiner-Gerster, Thomas (szerk.): *Die multikulturelle und multi-ethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die Europäische Verfassung*. Fribourg, 1995.
- Fouques-Duparc, Jacques: *La protection des minorités de race, de langue et de religion*. Paris, 1922.
- Franck, Thomas: The Emerging Right to Democratic Governance. In *AJIL* (86, 1992, 46. skk.
- Frenkel, Max: *Was bringt der neue Sprachenartikel?* In *NZZ* 1995. március.
- Fries, Jakob: *Philosophische Rechtslehre und Kritik aller positiven Gesetzgebung, mit Beleuchtung der gewöhnlichen Fehler in der Bearbeitung des Naturrechts*. Jena, 1803.
- Frowein–Bank, R: The Effect of Member States' Declarations Defining „National Minorities” upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention. In *Zeitschrift des ausländischen Öffentlichen Rechts und des Völkerrechts* 59 (1999), 649. és skk.
- Frowein–Hoffman–Oeter (szerk.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten 1–2*. Berlin–Heidelberg–New York, 1993–1994.
- FRYDAS, Aristos: Validité des traités minoritaires conclus après la première guerre mondiale. In *RHDI* 1952, 60. skk.
- Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés nemzetközi jogi vonatkozásai. In Szalayné (szerk.): *A kisebbségek jogi védelme*. Pécs, 1988, 341. skk.
- Gáll Ernő: *Tegnap és mai önismeret*. Bukarest, 1975.

- Gathorne-Hardy, G. M.: *A short History of International Affairs 1920 to 1934*. Oxford–London, 1934; Genève, 1950.
- Gérenyi Tibor: *A magyar–csehszlovák lakosságcsere-egyezményre és a csehszlovákiai magyar vagyona vonatkozó rendelkezések*. Budapest, 1948. (A Magyar Jog kiadása).
- Gerin, Guido: Menschenrechte, Grundfreiheiten und die Behandlung der Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der italienischen Rechtsordnung. In Veiter–Klein: *Die Menschenrechte. Entwicklungsstand-Zukunft*. Wien–Stuttgart, 1966, 132. ssk.
- Glennon, Michael J.: Has International Law Failed the Elephant? In *AJIL* (84), 1990, 1. ssk.
- Grád András: *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélekezésről*. Budapest, 2000.
- Guggenheim, Paul: *Der Völkerbund – Systematische Darstellung seiner Gestaltung in der politischen und rechtlichen Wirklichkeit*. Leipzig–Berlin, 1932.
- Gurr, Ted Robert: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington, 1993.
- Gurr–Scarritt: Minorities Rights at Risk: A Global Survey, in *HRQ* (11), 1989, 375. ssk.
- Gütermann, Christoph: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979.
- Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918–1945 és 1945–1982*. Budapest, 1983, 1985.
- Hannum, Horst: Human Rights and the United Nations: Progress at the 1980th Session of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. In *AJIL* 75 (1981).
- Heintze, Heinz-Joachim: *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*, Baden-Baden, 1994.
- Héraud, Guy: *Die Völker als die Träger Europas*. Wien–Stuttgart, 1967.
- Héraud, Guy: Minorités et conflits ethniques en Europe. In *RdC* 1990 (The Peaceful Settlement of International Disputes in Europe: Future Prospects) 41. ssk.
- Herczegh Géza: Az etnikum a nemzetközi jogban. In *Világosság* 1988. 8–9, 626. ssk.
- Hilpold, Peter: Minderheiten im Unionsrecht. In *Archiv des Völkerrechts*, 2001/4., 432–471.
- Hofmann, Rainer: Minderheitenschutz in Europa. In *ZaÖRV* 52/1 (1992), 1. ssk.

- Hofmann, Rainer: Die völkerrechtliche Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes. In Brunner–Meissner (Hrsg.): *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa 1999*, 1. és skk.
- Horak, Stephan M.: *Eastern European National Minorities 1919–1980. A Handbook*. Littleton, Colorado, 1985.
- Höxter, Werner: Bevölkerungsaustausch als Institut des Völkerrechts. In Giese–Strupp (szerk.): *Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht*, 35. Leipzig, 1932.
- Hudson, M.: The Protection of Minorities, in House-Seymour: *What really happened at Paris. The Story of the Peace Conference 1918–1919*. New York, 1921, 219. skk.
- Hummer–Simma–Vedder–Emmert (szerk.): *Europarecht in Fällén*. Baden-Baden, 1994.
- Huntington, Samuel, P.: *Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*. München–Wien, 1998.
- I. C. J. Reports 1950. *International status of South-West Africa, ad. op.*
- Illyés Elemér: *Nationale Minderheiten in Rumänien. Siebenbürgen im Wandel*. Wien, 1981,
- Isensee, Josef: Integrationsziel Europastaat? In Due–Lutter–Schwarze (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*. Baden-Baden, 1995, 567. skk.
- Ito, N.: *La protection des Minorités*. Paris, 1931.
- Jaggi, Christian J.: *Nationalismus und ethnische Minderheiten*. Zürich, 1993.
- Janis, Mark W.: *International Courts for the Twenty-First Century*. Dordrecht–Boston–London, 1992.
- Janowsky, Oscar I.: *Nationalities and national minorities – with special reference to East-Central Europe*. New York, 1945.
- Janowsky, Oscar I.: *The Jews and Minority Rights 1898–1919*. New York, 1933.
- Jászi Oszkár: *A Monarchia jövője. A dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok*. Budapest, 1918, reprint kiadás 1988.
- Jellinek, Georg: *Das Recht der Minoritäten (Vortrag gehalten in der Juristischen Gesellschaft zu Wien)*. Wien, 1898.
- Joó Rudolf: *A 20. század második felének nyugat-európai kisebbségi-tájéegységi (etnoregionális) mozgalma mint politikai jelenség – kand. ért. tézisei*. Budapest, 1984.
- Joó Rudolf: Az ENSZ és a nemzeti kisebbségek védelme. In *Külpolitika*, 1976/4.

- Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*. Budapest, 1984.
- Journal Officiel: a Nemzetek Szövetségének hivatalos lapjának lábjegyzetben jelölt kötetei, különösen Suppl. Spec. no. 73 (1929): *Documents relatifs a la Protection des Minorités par la Société des Nations*.
- Junckerstorff, Kurt: *Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts*. Haag, 1930.
- Junckerstorff, Kurt: *Systematik des internationalen Minderheitenrechts*. Pécs, 1937.
- Junghann, Otto: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*. Tübingen, 1934.
- Kägi, Werner: *Die Menschenrechte und ihre Verwirklichung*. Aarau, 1969.
- Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995.
- Kiminnich, Otto: Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht. In *AVR* (28) 1990, 1. skk.
- Kimminich, Otto: Das Recht auf Heimat, ein Menschenrecht für alle. In Blumenwitz–von Mangoldt (szerk.): *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. 1991, 39. skk.
- Kimminich, Otto: Der Schutz ethnischer Minderheiten in West-Europa. In *Rechtsstaat in der Bewährung* Bd. 17. Heidelberg, 1985.
- Kimminich, Otto: Minderheiten- und Volksgruppenrechte im Spiegel der Völkerrechtsentwicklung nach dem 2. Weltkrieg. In *BayVwBl*. 1993, 321. skk.
- Kimminich, Otto: Neuere Entwicklung des Minderheiten- und Nationalitätenkonflikts. In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43 (1985), 16. skk.
- Kimminich, Otto: *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*. Mainz–München, 1985.
- Kiss Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996.
- Kiss, Charles: Les minorités et le droit a l'égalité. In *Cahiers de Droit* 27/1, 1986, 145. skk.
- Kläy, Heinz: *Zensuswahlrecht und Gleichheitsprinzip*. Diss. Bern–Aarau, 1956.
- Klein, Eckart: Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen. In *ZaÖRV* 1976, 618. skk.
- Klein, Eckart: Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie? In *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1999, 109. és skk.

- Kloss, Heinz: Die Vereinten Nationen und das Problem der nationalen Minderheiten. In *Europa Ethnica*, 1967/1, 98. skk.
- Koht, Halvdan: *Avant-Projet d'un Traité général relatif aux Droits des Minorités nationales. Rapport présenté en La Haye*. 1917.
- Kovács, Péter: A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a 90-es években I–V. In *Magyarság és Európa*, 1994, 3–7. szám.
- Kovács, Péter: A magyar–szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása. In *Kisebbségpolitikai döntés-előkészítő tanulmányok*, 2. sz. füzet. Budapest, 1998, EÖKK.
- Kovács–Szabó: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, 1980.
- Kövér, Gustave: *L'erreur initial de la Société des Nations. Documents pour servir a l'histoire de la question minoritaire*. Genève, 1940.
- Kraus, Herbert: *Das Recht der Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritäten-problems*. Berlin, 1927.
- Kugelman, D.: Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. In *Archiv des Völkerrechts*, 2001/3, 233–267.
- Kunz, J.: L'option de nationalité. In *RdC* (31) 1930 I, 111. skk.
- Kunz, Josef: The present status of the international law for the protection of minorities. In *AJIL* (48), 1954, 282. skk.
- Kunz, Joseph: The future of the international law for the protection of national minorities. In *AJIL* 39 (1945), 94. skk.
- Kühnhardt, Ludger: *Die Universalität der Menschenrechte: Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs*. München, 1987.
- Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford, 1991.
- Laczkó Miklós (szerk.): *A két világháború közti Magyarországról*. Budapest, 1984, MTA Történettudományi Intézet.
- Lajos Iván: *Tanulmányok a világháború diplomáciájából*. Pécs, 1938.
- Lammer, Markus: *Das demokratische Prinzip in der aktuellen schweizerischen Diskussion*. Diplomadolgozat kéziratban. Karl-Franzens-Univ. Graz, 1994.
- Leuprecht, Peter: Der Europarat und das Recht der nationalen Minderheiten, in *Beiträge zu Fragen des Minderheitenschutzes und des Minderheitenrechts*. Männedorf, 1967.
- Lorenz, Konrad: *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*. Budapest, 1994.

- Lowe, Mary Francis: *International Organization and the Protection of Minorities: Alternatives, Approaches, Prospects for the Future*. (Kézirat.) Geneva, 1976.
- Luchterhandt, Otto: Loyalitätskonflikte bei nationalen/ethnischen Minderheiten. In *Der Schutz der Minderheiten und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*. Köln, 1996, 121. skk.
- Macartney, Carlile A.: *National States and National Minorities*. London, 1934.
- Maddison, Eugen: *Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte*. Tallinn, 1930.
- Makkai-Mócsy (szerk.): *Erdély története*. I–III. köt. Budapest, 1986.
- Marko, Joseph: *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*. Wien–Köln–Graz, 1995.
- Marko, Joseph: *Der Minderheitenschutz in den Jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, 1996.
- Mavi Viktor: Szolidaritási jogok avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. In *Állam és Jogtudomány*, 30 évf., 1–2. sz.
- Mikó Imre: *Huszonkét év, 1918–1940*. Budapest, 1941.
- Miller, David H.: *My Diary at the Conference of Paris*. 13. kötet. New York, 1922.
- Musgrave, Thomas: *Self-Determination and National Minorities*. 1997.
- Mussmann, Heinz G.: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund, seine Mängel und sein Zusammenbruch*. Essen, 1939.
- Müller, Jörg Paul: Grundrechte in der Demokratie. In *EuGRZ* 1983, 337. skk.
- Müller, Kurt: Differenzierte Lösung eines komplexen Problems. In *Minderheiten im Konflikt*. Zürich, 1993, 138. skk.
- Nagy Iván: *A kisebbségi panaszjog reformja*. Miskolc, 1930.
- Nicolaysen, Gert: Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt. In Due–Lutter–Schwarze (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*. Baden-Baden, 1995, 945. skk.
- Novak, Manfred: *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll*. CCPR-Kommentar, 1989.
- NSZ Titkársága: *A Nemzetek Szövetsége és a kisebbségek*. Genf, 1925.
- Oeter, Stefan: Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung. In *ZaÖRV* (52), 1992, 742. skk.
- Oppenheim's *International Law*. 6th ed. II. 1944.

- Ormos Mária: *Padovától Trianonig, 1918–1920*. Budapest, 1983.
- Pan, Christoph: Die Autonomierechte der Volksgruppen in Europa. Aufgabe und Inhalt europarechtlicher Regelungen. In Blumenwitz–Gornig (szerk.): *Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen*. Köln, 1995, 49. skk.
- Parry, C.: The law of treaties, in Sørensen, M. (szerk.): *Manual of public international law*. London–Melbourne–Toronto–New York, 1968.
- Partsch, Karl J.: Menschenrechte und Minderheitenschutz. In *Festschrift für Hermann Mosler*. Berlin–Heidelberg, 1983, 649. skk.
- Partsch, Karl, J.: Menschenrechtspakte und ihre Durchführung. In Wolf–R., (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen*. 1991, 583–590.
- Partsch, Karl, J.: Individuals in International Law. In Bernhardt, R. (szerk.): *Encyclopedia of Public International Law*. 2. kötet. 1995, 957–961.
- Pernthaler, Peter, Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriff. In Wittmann–Bethlen (szerk.): *Volksgruppenrecht. Ein Beitrag zur Friedenssicherung*. München–Wien, 1980, 9. skk.
- Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk. Közép-Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Budapest, 1997.
- Pircher, Erich H.: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, 1979.
- Ploetz: *Der grosse Ploetz. Auszug aus der Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart (Begründet von Dr. K. J. Ploetz)*. Freiburg–Würzburg, 1991.
- Rabl, Kurt: *Grundlagen und Grundfragen eines mitteleuropäischen Volksgruppenrechts*. Tübingen, 1938.
- Radisics Elemér: *A Népszövetség utolsó órái. A nemzetiségi kérdés fejlődése Magyarországon*. Budapest, 1941.
- Raffay Ernő: *A vajdaságoktól a birodalomig. Az újkori Románia története*. Szeged, 1989.
- Raffay Ernő: *Erdély 1918–1919-ben*. Szeged, 1987.
- Raschhofer, Hermann: *Selbstbestimmungsrecht und Völkerbund*. Köln, 1969.
- Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations, lábjegyzetekben jelölt kötetek, pl.: (11) 1922, (17) 1923, (48) 1926 stb.
- Rehbinder–Zäch (szerk.): *Schweizerische Gesetze*. Bern–Basel–München, 1993.

- Reisman, Michael W.: Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. In *AJIL* (84) 1990, 866. skk.
- Renouf, Alan: International Law–League of Nations–The present Force of the Minorities Treaties. In *The Canadian Bar Review* 28 (1950), 804. skk.
- Richter, Dagmar: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Schweiz. In Frowein–Hofmann–Oeter: *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*. 1. köt. Heidelberg, 1993, 308. skk.
- Riedel, Eibe H.: *Theorie des Menschenrechtsstandards*. 1986.
- Rohner, Theresa gegen Kanton Appenzell Innerrhoden, Urteil vom 27. November 1990 des schweizerischen Bundesgerichts. In *EuGRZ* 1991/5–6, 95–102.
- Rouland–Pierré–Caps–Poumarède: *Droit des minorités et des peuples autochtones*. Paris, 1996.
- Rousseau, Ch.: *Principes généraux du Droit International Public*, I. 1944.
- Sacerdoti, Giorgio: New developments in group consciousness and the international protection of the rights of minorities. In *Israel Yearbook on Human Rights* 13 (1983), 116. skk.
- Sartorius: *Internationale Verträge – Europarecht, St.* 1988. II. köt. München, 1988.
- Scherer-Leyendecker, Ch.: *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen*. 1997, 47. és skk.
- Schieche, E.: Edvard Beneš und die slawischen Ideen. In *Zeitschrift für Ostforschungen*, 1955, 203. skk.
- Schieder, Theodor: *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*. Göttingen, 1991.
- Seidl-Hogenveldern, Ignaz: *Völkerrecht*. München, 1987.
- Seipel, Ignaz: *Nation und Staat*. Wien–Leipzig, 1916.
- Sigler, Jay A.: *Minority Rights. A Comparative Analysis*. Westport, Connecticut–London, 1983.
- Szalayné Sándor E. (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. I–II. köt. Pécs, 1988.
- Szerződés az Európai Unióról. In *Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye*. Budapest, 1993.
- Tchirkovitch, Stévan: La règle de non-discrimination et la protection de minorités. In *Revue Générale de Droit International Public*, 55 (1951), 247. skk.
- Thornberry, Patrick: Minorities and Europe: The Architecture of Rights. In *European Yearbook*, XLII, 1996, 1. és skk.

- Tichy, Heinz: The basic principles of the European Rights of Ethnic Groups and the European Nationalities Congress in Geneva 1985. In *Razprave in gradivo*. Treaties and Documents, Ljubljana, 1987.
- Tomuschat, Christian: Das Recht auf Heimat. Neue rechtliche Aspekte. In *Festschrift für K. J. Partsch*. 1989, 183. skk.
- Turp, Daniel: Le droit de sécession en droit international public. In *CYIL* (20), 1982, 24. skk.
- UN-Doc. E/CN.4/1983/WG.5/CRP.1. – Problems related to the concept and definition of minorities
- UN-Doc. E/CN.4/367 – 1950. 04. 07. – Study of the legal Validity of the Undertakings concerning Minorities.
- UN-Doc. E/CN.4/52, 1947.
- UN-Doc. E/CN.4/L.1367/Rev.1. – Draft declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities.
- UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384 – Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1979.
- UN-Doc. Res. 217 (III) – 1948. 12. 10. – Fate of Minorities.
- UN-Doc. Res. 217 (III) – Fate of Minorities.
- UN-Doc. ST/TAO/HR/49 – UN Seminar on the promotion and protection of human rights of national, ethnic and other minorities, Ohrid, 1974, Draft report of the seminar.
- Unterberger, Andreas: Minderheitenschutz und Selbstbestimmung. Die grosse historische Aufgabe zur Jahrtausendwende. In *Europäische Rundschau*, 22, 1994/3, 37. skk.
- Valki László: The Kosovo Crisis and International Law. In Kovács P. (ed.) *International Law at the Turn of the Millennium*. Budapest, 2000, 33–48. o.
- Veiter, Theodor: *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert*. Wien, 1984.
- Veiter, Theodor: *Nationale Autonomie. Rechtslehre und Verwirklichung im positiven Recht mit einem Anhang (Materialien)*. Wien–Leipzig, 1938.
- Verdross–Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin, 1984.
- Viefhaus, Erwin: *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*. Würzburg, 1960.

- Vukas, Budislav: The CSCE and the protection of national minorities, in *RdC* 1990, 567. skk.
- Whitaker, Ben (szerk.): *Minorities: A Question of Human Rights?* Oxford–New York, 1984.
- Wintgens, Hugo: Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheiten in Polen. In Stier–Somlo (szerk.) *Handbuch des Völkerrechts*, 2. Bd. 8. Abt. Stuttgart, 1930.
- Wittmann Ernő: A nemzetiségek önrendelkezési jogának múltja és jövője. Budapest, 1918.
- Wolfrum, Rüdiger: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien. In *Europa-Archiv*, 23, 1993, 681. skk.
- Zayas, Alfred de: Das Recht auf die Heimat, ethnische Säuberungen und das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien. *AVR* (35), 1997, 29. skk.
- Ziegler, Karl-Heinz: *Völkerrechtsgeschichte*. Ein Studienbuch. München, 1994.

