

A KISEBBSÉGI JOG FEJLŐDÉSE ÉS REFORMJA A NEMZETEK SZÖVETSÉGÉNÉL¹

AZ őszi GENFI közgyűlést azok a publicisták, akik szeretik a pregnáns, jellemző szavakat, Assemblée de la franchise-nak nevezték el. Ez az őszinteség éppúgy megnyilvánult Briand és Müller birodalmi kancellár kissé keserű ízű dialógjában a lefegyverzésről, mint Seipelnek az osztrák csatlakozást tárgyaló, vagy Apponyi Albert grófnak a nagy magyar probléma egy-két oldalát megvilágító nagy beszédében, de talán senki sem beszélt oly meggyőző őszinteséggel, mint Beelaerts van Blokland hollandus külügyminiszter az általános vita folyamán (szeptember 5).

Beelaerts fejtegetéseinek teljes megértéséhez előre kell bocsátanunk azt, hogy a Nemzetek Szövetsége Tanácsának 1920 október 25-i határozata szerint „abból a célból, hogy a tanács tagjai azon jogának és kötelességének gyakorlása, amely a kisebbségek védelmére vonatkozik, megkönnyíttessék, kívánatos, hogy az elnök és az általa kijelölendő két tag minden esetben megvizsgáljanak a Nemzetek Szövetségéhez benyújtott minden oly panaszt és közlést, amely kisebbségi szerződések valamely rendelkezésének megsértéséről vagy megsértésének veszélyéről szól”. A Tanács ezt a határozatát azonban csak akkor léptette életbe, miután Gilbert Murray oxfordi professzor, a II. közgyűlésen Dél-Afrika egyik delegátusa, javaslatot tett (1921 szept. 12) állandó kisebbségi ügyi bizottság alakítása ügyében. Javaslátát ugyan visszavonta, de akkor lett köztudomásúvá a Tanácsnak idéztem határozata s azóta működnek tényleg a hármásbizottságok. Hollandia több ízben tagja volt ilyen bizottságnak, amelyet egy-egy kisebbségi petíció vagy több hasonló célú petíció előzetes megvizsgálására a mindenkori elnök összehívott. A holland külügyminiszter kritikája tehát a legközvetlenebb megfigyelésen alapult. „A kisebbségi bizottságok rendszere, mondotta, normálissá vált, tradícióvá alakult ki. Sokan kritizálják, túloznak is, mert hisz sokszor a szenvedély szava vesz erőt a bírálókon. Én nem vagyok a mindenáron való kritizálás barátja, de némely nehézségre mégis reá kell mutatnom. Először is hiba, hogy ezek a kisebbségi bizottságok éppen a tanácsülések alatt hivatnak össze, amikor is a tanácsi képviselők (Beelaerts ezek alatt a „tituláris” delegátusokat érti, akik vagy külügyminiszterek, vagy aktív nagykövetek, követek) túl vannak halmozva munkával, s helyettük a delegáció egy más tagját küldik a bizottságba. Másik kifogásom az, hogy gyakran igen nehéz az egyes tanácstagoknak pontos véleményt alkotni valamely petícióban foglalt panasz alapos vagy *alaptalan* voltáról, még akkor is, ha a főtítkárság kisebbségi osztálya előzetesen összefoglaló jelentéseket készít róluk, mert hisz a főtítkárság csak objektív expozét adhat, de nem terjeszthet elő javaslatokat arra vonatkozólag, hogy mi legyen valamely petíció további sorsa.” Beelaerts rámutat tehát a mai rendszer két főhibájára — van több is, amiről nem szól, de amire később sort kerítünk, — arra tudniillik, hogy a tanácsi

¹ A most kezdődő márciusi ülészak tudvalevőleg német kívánságra a kisebbségi kérdéssel fog első sorban foglalkozni, ez alkalomból hozzuk e visszatekintést, mely azonban a jövőbe is utakat jelöl meg A szerk.

² A kisebbségvédelmi jogok népszövetségi rendezésére vonatkozólag v. ö. Késmárky Györgynek folyóiratunkban megjelent Trianoni kisebbségek című összefoglalását, IV. kötet, 1928. 199—213., amelynek adatait és megállapításait ismereteknek tesszük föl e cikk olvasói előtt.

ülésszakok és a bizottsági ülések koincidálása miatt a felelős államférfiak nem mindig vehetnek részt a bizottsági tárgyalásokon, úgyhogy helyetteseiket — kivétel nélkül magasállású hivatalnokok vagy diplomataik — küldik, akik természetesen nem rendelkeznek ugyanolyan súllyal és tekintéllyel és gyakran félnek a felelősségtől. Mert hisz, nem kell elfelednünk, valamely hármásbizottság pozitív határozata azzal a következménnyel jár, hogy az illető petíció a Tanács plénuma elé kerül, ami ellen minden bevádolt állam, minden erejével tiltakozik s ellene mindenemű nehézséget támaszt. A másik baj Beelaerts szerint ott van, hogy a puszta petícióból és a reá adott kormányválaszból a tanácstagok nagyon nehezen tudják megállapítani a tiszta valót — föltéve persze, hogy ez a szándék megvan bennük, — mert hisz legtöbbször az egyik oldal állításával szemben áll a másik oldal tagadása, különösen ha kormányintézkedésekről, közigazgatási kihágásokról, ténybeli jogtalanságokról van szó a petíciókban, mivel a kisebbségi bizottságok rendelkezésére semmilyen más információs eszköz nem áll; nem hallgatják meg — az eddigi gyakorlat szerint — a kérvényezőket, mert ez már „érdemi tárgyalása” volna valamely petíciónak, erre pedig csakis a Tanács hivatott. Mindezen bajok ellen Beelaerts egy „Kisebbségügyi Állandó Bizottság” szervezését ajánlja (Commission permanente des minorités). Analógiául fölhozza a kitűnően működő Gyarmatmandátumügyi Állandó Bizottságot, amelynek mintájára lehetne kreálni a kisebbségi ügyit, körülbástyázva mindenemű garanciával (hogy tudniillik a Tanács jogai csorbitatlanok maradjanak és hogy a bizottság ne váljék politikai agitáció eszközüvé).

Az általános vitába a hollandi külügyminiszter bedobott ily módon két termékeny gondolatot: a hármásbizottságok kritikáját és reformját és a Kisebbségügyi Állandó Bizottság eszméjét. Az utána következő szónokok egy részé reflektált reá, helyeselve vagy támadva, kiki országa külpolitikájának adottsága és elvi álláspontja szerint. Hermann Müller birodalmi kancellár (szeptember 7.) nagy port felvert és Franciaországban oly rosszul fogadott beszédében Beelaerts gondolatait megszívlelésre igen méltóknak mondta és örvendetesnek tartaná, hogyha vele továbbra is foglalkoznának. Motta, svájci szövetségi tanácsos, a külügyek vezetője, szintén azt jelentette ki (szeptember 8.), hogy a hollandus külügyminisztertől fölvetett irányeszmeiket a svájci delegáció szimpátiával fogadja és az állandó bizottság megszervezésére irányuló mozgalmat nagy rokonszenvel követi. Beszéde további folyamán igen melegen emlékezett meg a kisebbségi kérdésről és nyomatékosan utalt arra, hogy a svájci közvélemény szívesen meghallgat minden, a kisebbségek köréből jövő panaszt s örül, hogy a nemzetközi szerződésekben komoly garanciák foglaltatnak a kisebbségek védelmére. Seipel, osztrák szövetségi kancellár, ugyanaznap tartott nagy beszédében igen határozottan, majdnem szenvedéllyel beszélt a kisebbségi kérdésről. A kisebbségek védelmének a szerződésekben lefektetett mértékét és módját „kezdetleges”-nek és „elégtelen”-nek nevezte, föltétien szükségesnek mondta azt, hogy a kisebbségek joga az emberiség lelkiismeretének integráns részévé váljék és hogy a nemzetközi jog rendszerébe teljesen fölszívódjék.

TERMÉSZETES, hogy az ellentétes álláspont is élénken megnyilatkozott. Zaleski lengyel külügyminiszter, közvetlenül Seipel beszéde után, fölszólalása egy részét Beelaerts gondolatainak szentelte. Ezekben csak azt helyeselte, amit a hollandi külügyminiszter a többségi kormányok megnyugtására mondott, hogy tudniillik nem szabad a kisebbségi jogok védelmének a kormányok és többségek ellen irányulni és politikai agitációs eszközzé válni. Ellenben nem fogadhatja el Beelaerts irányeszmeit a Kisebbségügyi Állandó Bizottságra vonatkozólag. Hisz, szerinte, már a hármásbizottságok intézményét is a kisebbségek érdekében szervezték, ennél tovább menni „indokolatlan” volna. Kifejti, hogy nincs semmi analógia a Mandátumügyi Bizottság s egy esetleges Kisebbségügyi Állandó Bizottság között, mivel az előbbi az Egyességokmányban (22. §.) gyökerezik. Ebben Zaleskinek igaza van: a Mandátumbizottság megszervezését és működését elrendeli a Paktum, míg kisebbségügyiről nem szól. De a meglévő kisebbségi vagy más szerződésben semmi sincs, ami ilyennek föllállítását tiltaná és az csak egész természetes, hogy valamely új népszövetségi bizottság megszervezésénél természetes analógiául kínálkozik egy bevált és nyolc év óta kitűnően működő, nagytekintélyű kommisszió, amelyen a Mandátumügyi Bizottság, amelynek tevékenységi körébe vág többek között a gyarmati lakosság részéről mandatárius hatalmak ellen beadott panaszok megvizsgálása is. Egyébként Zaleski fejtegetéseit azzal végezte, hogy ő szívesen megfontolja Beelaerts „suggestion”-jait, de csak akkor, ha viszont komolyan foglalkoznék az Assemblée egy régóta hangoztatott gondolattal: a kisebbségi kötelezettségek általánosításának gondolatával. A Nemzetek Szövetsége összes tagállamai jelentsék ki abbeli

készségüket, hogy általánosan kötelező egyezményt írnak alá a kisebbségi jogok védelmére és akkor Kisebbségügyi Bizottság alakítása semminemű ellentállásba nem fog ütközni. (Szinte fölösleges emlékeztetnünk arra, hogy kisebbségjogi kötelezettségeket csakis úgynevezett új államok (Lengyelország stb.), megnagyobbodott államok (Románia stb.), legyőzött kis államok (Magyarország stb.) kellett, hogy magukra vállaljanak, azonkívül néhány újabban fölvetett népszövetségi tag (Balti-államok stb.), míg a többiek ettől mentesek maradtak, így például Németország is.) Hasonló értelemben, de még nagyobb alapoossággal foglalt állást Osusky, párizsi csehszlovák követ, szeptember 11-i beszédében. A párizsi csehszlovák követ ismét kimutatta, hogy a Mandátumbizottság és a létesítendő kisebbségi bizottság közötti analógia csak látszólagos, leszögezte, hogy a kisebbségi szerződések semmi jogot vagy köteleességet nem tartalmaznak senki számára, hasonló bizottság szervezésére. Osusky szerint egyetlen jogalap lenne az Egyességokmány 3. és 4. cikkeinek az a rendelkezése, hogy a közgyűlés és a Tanács minden olyan ügygel foglalkozhatik, amely a Szövetség működésének körébe vág, vagy a világbékét érinti, azonkívül esetleg számbajöhet a ii. cikknek az a stipulációja, hogy a Nemzetek Szövetségének köteleossége a nemzetek békéjének fenntartására alkalmasnak és hathatósan mutakozó minden intézkedést megtenni. Briand tekintélyére hivatkozva azt állítja, hogy a kisebbségi bizottság is azok közé az eszközök közé tartoznék, amelyek a béke állandósítására kreáltak ugyan, de „bizonyos kezekben” könnyen zavart keltő, békét veszélyeztető eszközzé válhatnak. Fő kifogása azonban az, hogy a Szövetség nem hozhat a tagoknak csupán egy kategóriáját illető (azokra céloz, akik a kisebbségi szerződés régime-je alatt vannak) intézkedéseket, mert hisz ily módon kétféle rangú tagállam lenne: az egyik oldalon a szabad, a másikon egy kommisszió által adminisztrált államok. (Osusky mily könnyen feledkezik meg más egyenlőtlenségekről!). Konklúziója a Zaleskiével azonos: ha egyáltalán szó lehet Kisebbségügyi Bizottságról, akkor az csakis a Nemzetek Szövetségének minden tagállamát egyenlő mértékben kötelező organizmus lehet, egyenlő kötelezettségekkel és jogokkal. — A vita teljes anyagához tartozik Loudon, párizsi hollandus követ bejelentése egy későbbi ülésen, amelyben megköszönte a holland „szuggesztíó” által kiváltott értékes vitát, örömmel konstataálta, hogy minden szónok elismerte a kisebbségi kérdés nagy fontosságát. Nyitva hagyta azt a kérdést, hogy kívánatos-e a mostam rendszer revideálása, de meg van győződve, hogy már ennek keretében is hatásosabbá lehetne tenni a kisebbségek védelmét, például azáltal, hogyha a hármásbizottságokat gyakrabban összehívják ülésezni.

EZT A VITÁT kissé részletesebben ismertettem, de meg kellett tennem, mivel lapjaink, sajnos, alig terjeszkedtek ki bővebben erre; a további fejtegetések során pedig többször vissza kell térnem a lefolyt közgyűlési vitára. Igen valószínűnek tartom azonfelül, hogy e kisebbségi jogi revíziós törekvéseknek fontos étape-ja volt a hollandus külügyminiszter irányeszméje s az e köré fűződő fejtegetések, sőt talán kiindulópontja egy új, sikerben végződő mozgalomnak.

Mielőtt e revíziós törekvések lehetőségeire és jövőjére rátérnék, szólanom kell röviden az eddig történetéről. Azt az újságolvasó publikum is jól tudja, hogy két nagy nemzetközi organizmus: az Interparlamentáris Unió és a Népszövetségi Ligák Uniója közgyűlésein és sok más ülésén szerepel a kisebbségi kérdés valamilyen formájában. Sokat olvastunk az ott elért magyar sikerekről és mégis a kisebbségi kérdésben sem a procedúra, sem pedig a Nemzetek Szövetsége általános politikája nem változott. Igen, mivel azt már kevesebben tudják, hogy e két nagytekintélyű Unió nem az államok hivatalos szervezete, hanem többé-kevésbé társadalmi alakulat, amelynek határozatai legfeljebb csak alkotó elemeiket (egyrészt a nemzeti népszövetségi társulatokat, másrészt a nemzeti parlamentáris csoportokat) kötelezik, a Nemzetek Szövetsége határozataira meg éppenséggel semmi befolyással nem bírnak. Mindamellett nagy érdeme van mind

két alakulatnak abban, hogy a kisebbségi kérdést a nemzetközi közvéleményben napirenden tartották, szakbizottságaikkal tanulmányoztatták, javaslatokat dolgoztattak ki; igaz, hogy ezáltal sokszor hiú reményeket ébresztettek kisebbségi körökben és az egyes nemzeti közvéleményekben és elterelték a kisebbségek és a nemzeti közvélemények figyelmét attól a fórumtól, amely a végső döntést úgy, mint a részleges javítás módját mégis hatalmában tartja — a Nemzetek Szövetségétől. Az pedig, hogy a kisebbségek és a kisebbségekkel együttérző nemzeti társadalmak (mint például a miénk is) oly hamar elhidegültek a Nemzetek Szövetségétől és hovatovább a majdnem teljes 'désintéressement' álláspontjára helyezkedtek, a többszöri sikertelen vagy nagyon kevés sikerű próbálgatás után teljesen érthető. Különben a kisebbségvédelmi reformtörekvéseknek magában a Nemzetek Szövetségében is — értve a közgyűlést — jóformán az első időktől kezdve számos szószólójuk akadt, mégpedig sokszor a magyar delegátus személyében. A kisebbségi jogok védelme és a megfelelő eszközök megteremtése érdekében a főntebb már jelzett, első nagy, eszmékben gazdag beszédet a II. közgyűlésen (1921 szeptember 12) Gilbert Murray oxfordi professor, délafrikai delegátus mondotta. A tudós tárgyilagosságával és őszinteségével jellemezte a mai helyzetet, amikor „nagy, hatalmas és intelligens“ minoritásokat oly népek hatalma alá vetettek, amelyek eddig alárendelt állapotban éltek és hirtelen jutottak hatalomhoz. Javaslatát — amelyet sajnos később visszavont — föl hívja a Nemzetek Szövetsége tanácsát, alakítson Kisebbségügyi Állandó Bizottságot, amelynek feladata a kisebbségi petíciók tárgyalása és erről jelentés elkészítése lenne; a bizottság helyi vizsgálatokat is fogantathatna.

A REÁKÖVETKEZŐ évben a kérdés újra szőnyegre került a III. közgyűlésben. Az 1922 szeptember 21-i ülés a kisebbségek védelmére vonatkozólag elvi jelentőségű határozatokat fogadott el. E határozatok hangsúlyozták azt, hogy az érdekelt kormányok és a kisebbségek közötti jóviszony ébrentartására a Nemzetek Szövetsége rendelkezésére álló legjobb eszköz az, ha a kormányokkal félhivatalos és jóindulatú érintkezést tart fenn (azt, hogy a kisebbségek képviselőivel is tartson fenn ilyen érintkezést, sajnos, nem említi a határozat). Rámutat arra, hogy kívánatos, ha a kisebbségi szerződéseknél fölmerülő véleményeltérés esetén a Tanács tagjai — elkerülve minden fölösleges késedelmet — döntésért a hágai Nemzetközi Állandó Bírósághoz fordulnak. Csak ennyit tett a közgyűlés a kisebbségek érdekében (a határozatok többi része inkább a többségi kormányok érdekeire és „jogai“-ra van tekintettel). De az előadó, Gilbert Murray, értékes fejtegetéseket fűzött előadói jelentésében hozzájuk. Emlékeztette arra, hogy vegyes lakosságú területeken sokszor teremtett rendet és többször állította helyre a nyugalmat idegen hatalmak konzulainak vagy egyéb képviselőinek pusztá jelenléte, javasolja, vegye a Nemzetek Szövetsége Tanácsa fontolóra, milyen előnyös volna, ha — az érdekelt kormányok hozzájárulásával — esetenként ilyen képviselőket küldene ki abból a célból, hogy lecsillapítsák a közizgalmat és lassan-lassan helyreállítsák a nyugalmat. Murray hivatkozik arra, hogy a főbizottsági tárgyalás során Finnország képviselője azt javasolta, hívja föl a közgyűlés a Tanácsot bizottság kiküldésére, amely a kisebbségek védelmének kérdését tanulmányozná. A javaslatot, sajnos, visszavonták. A határozatok vitájánál, gróf Bánffy Miklós akkori külügyminiszterünk, alig három nappal a Nemzetek Szövetségébe való fölvételünk után, felszólalt, örömmel üdvözölte a határozati javaslatot, föl hívta a közgyűlés figyelmét az utóállamokban élő magyar kisebbségek nehéz helyzetére és kijelentette, hogy Magyarország a Nemzetek Szövetsége kebelében továbbra is fog dolgozni, a megbékülés szellemében, a kisebbségi probléma megoldásán és reméli, hogy Magyarország ebbeli közreműködése gyümölcsöző lesz. Az ötödik közgyűlésben (1924 szeptember 9-én) tartott nagy beszédében, gróf Apponyi

Albert I. delegátusunk már részletes kritikát adott az érvényben lévő eljárásról, amelynek legfőbb hibáját abban látja, hogy — a Tanács politikai testület lévén, amelynek egyéni tagjait kormányaik utasításai kötik, ezek pedig első-sorban államaik politikai érdekeit tartják szem előtt — a Tanács egyes tagjai nem szívesen indítanak érdemleges tárgyalás útjára kisebbségvédelmi kérdést olyan állammal szemben, amellyel barátságos viszonyban kívánnak maradni. É végből azt az eszmét pendíti meg, hogy a Tanács érdemlegesen foglalkozzék minden olyan petícióval, amelyet valamely népszövetségi tagállam, vagy az illető kisebbség „legmagasabb” fóruma terjeszt elő; kívánja, hogy a Tanács minden fontosabb esetben kérje ki az Állandó Bíróság jogi véleményét. Együttal kijelenti, hogy a magyar kormány kész olyan megállapodást kötni, amely szerint minden oly kisebbségi panasz vagy véleményeltérés, amelyért valamely tagállam kormánya jótáll, terjesztessék az Állandó Bíróság döntése elé. Ezzel a beszéddel nagynevű delegátusunk magára vonta a Tanács akkori elnöke, Paul Hymans, belga delegátus, villámain, aki hevesen védekezett, azt állítva, hogy a hármashozottság minden kisebbségi petíciót lelkiismeretesen áttanulmányoznak. A következő évben gróf Apponyi Albert még alaposabban és részletesebben megformálta reformjavaslatát (1925 szeptember 14), három szempont megfontolását ajánlva. Először is azt kívánja, hogy a legfőbb egyházi szervezetek és hasonló fontosságú kulturális és gazdasági alakulatok által előterjesztett kisebbségi petíciókkal a Tanács föltétlenül foglalkozzék, a nélkül, hogy a Tanács hármashozottsága döntene előbb a fölött, vajjon a kérvények a Tanács plénuma elé kerüljenek-e vagy sem? Az ilyen magas és komoly forrásból származó kérvények kiírta elutasítása a kisebbségek súlyos sérelme, amely a lelkek megnyugvását hátráltatja. Másodszor szükségesnek tartja Apponyi, hogy az egyes kisebbségi petíciók ügyében a Tanács a tárgyalás valamennyi fázisában állandóan hallgassa meg az illető kisebbség képviselőit; erre, emlékeztet reá — már most is van mód és lehetőség, de ennek pontos szabályba öntése csak növelné a kisebbségi tömegek bizalmát a Nemzetek Szövetségében. Harmadszor elengedhetetlennek tartja, hogy mindazokat a jogi kérdéseket, amelyek a kisebbségekkel kapcsolatos vitás esetekben fölmerülnek, már az érdekelt „fél” (tehát a kisebbség) kívánságára terjesszék kötelezőleg az Állandó Nemzetközi Bíróság elé jogi vélemény céljából. Néhány nap múlva újból szóba kerülvén a kisebbségi kérdés, Apponyi emlékeztet arra, hogy előző beszédében rámutatott a kisebbségi eljárási szabályok hiányosságaira s bizonyos irányeszméket vetett föl. Ezeket azonban nem fogalmazta javaslatképpen, mivel a közgyűlés nem hozhat határozatot a Tanács eljárási módjára nézve, minthogy a Tanács autonóm. Irányeszméit az illető közgyűlési bizottságban élénk bírálat tárgyává tették. Most csak azt kívánja megjegyezni, hogy a bírálat sarkpontja, amely szerint gondolatainak elfogadása a kisebbségi szerződések módosítását tenné szükségessé, nem áll meg s ezt az állítását, ha a kérdésre visszatérnek, kész bizonyítani. Most újból a Tanács figyelmébe ajánlja eszméit. Hymans ezúttal ismét felszólalt, sokkal békésebb hírokat pengetve; biztosította Apponyit, hogy a Tanács szívesen vesz mindennemű oly javaslatot, amely a ma életben levő eljárási módozatot tökéletesbítené, „teljesen nyitva áll minden helyes újítás és javítás előtt”. (Ezeknek az ígéretéseknek az eredménye a hírhedt Mello-Franco-féle elaborátum volt, amely kiterjeszkedett Apponyi fön- tebb! javaslataira; a Tanács 1925 december 9-1 ülésében vette tudomásul!)

A Nemzetek Szövetsége közgyűlésein elmondott kritikákon és javaslatokon kívül csupán a genfi kisebbségi konferenciákon (Conférences des groupes nationaux organisés des États européens) elhangzott felszólalásokra szeretnék röviden kiterjeszkedni. É konferenciáknak éppúgy nincs hivatalos jellegük, mint a Népszövetségi Uniónak vagy az Interparlamentáris Uniónak, de a négy kisebbségi parlament szónokai olyan komoly szakértelemmel, kritikai elmeállással és oly emelkedett szempontokból mutattak reá — a kisebbségi sors egyéb kálváriái mellett — a népszövetségi védelem hiányosságaira, hogy egy pillanatra meg kell itt államink.¹

¹ V. ö. Jakabffy Elemérnek folyóiratunkban megjelent következő cikkeit: A szervezett nemzetkisebbségek genfi kongresszusai. 1927. I. kötet, 175—177. l., Az erdélyi magyarság helyzete nemzetközi vonatkozásaiban. 1928. IV. kötet, 165—168. l.

Már az első konferencián (Genf, 1925 október) hangsúlyozták a kisebbségek képviselői annak szükségességét, hogy a Nemzetek Szövetsége vonja szorosabban munkálataiba a kisebbségek képviselőit a kisebbségi problémák tárgyalásainál, de az idei, negyedik konferenciának ez volt a centrális témája. Leo Motzkin, a konferencia egyik vezérfőnöke, a Zsidó Szervezetek Tanácsának elnöke, a magyar Balogh Arthur, Szüllő Géza, Flachbarth Ernő, Jakabffy Elemér és maga a konferencia elnöke: Wilfan, olaszországi szlovén parlamenti képviselő, beszédeikben élesen rávilágítottak a mai rendszer főhibáira. Kifogásait és javaslatait a következőkben lehetne összefoglalni: a Nemzetek Szövetségének meg kell, hogy szervezze a Kisebbségügyi Állandó Bizottságot, amelynek fölállítását az Interparlamentáris Unió és a Népszövetségi Ligák Uniója is határozatilag ajánlják; könnyűvé kell tenni a Tanács elé való jutást; be kell vezetni a nyilvánosságot a kisebbségi petíciók tárgyalásába és különösen a hármasszövetségek munkásságába; a főtitkárság kisebbségi osztálya ne csupán titkári és bürokratikus munkát végezzen, hanem összefoglaló tanulmányokat is folytasson és adjon ki a kisebbségi népek élete, statisztikája, közigazgatási, gazdasági, egyházi és kulturális problémái köréből.

FŐLÖSLEGES tovább folytatnunk a kritikák és kifogások ismeretét. Kísérjük meg pontokba foglalni a különböző helyeken elhangzottakat, valamint a kisebbségügyi szakirodalomban leggyakrabban olvashatókat.¹ 1. A kisebbségi petícióknak nagyon csekély része kerül a Tanács napirendjére. 2. A hármasszövetségeket alkalmatlan időpontokban hívják össze, túl vannak halmozva munkával; a tanácsi 'tituláris' delegátusok nem mindig vehetnek azokon részt, sokszor csak helyetteseikkel képviseltetik magukat. 3. A hármasszövetségek a petíció és a bevádolt kormány válaszából nem mindig tudják a való tényállást megállapítani, mivel más információs eszköz nem áll rendelkezésükre. 4. A hármasszövetségek főlegesen titkolóznak, javaslataikat, előadói jelentéseiket — ha ugyan vannak — nem bocsátják a nyilvánosság elé. 5. A hármasszövetségek és a Tanács hivatalosan sohasem hallgatják meg az érdekelt kisebbség képviselőit, róluk, de nélkülük ítéleznek, „az eljárás nem ismeri el őket ügyfeleknek, úgyhogy teljes passzivitásra vannak kárhóztatva, amikor oly kérdéseket tárgyalnak, amelyek reájuk nézve élet-halál fontosságúak. Nem vehetnek részt saját sérelmeik megvizsgálásában, holott minden rendes eljárási szabálynak egyik legfontosabb intézkedése az, hogy maga a sértett fél ismerteti panaszait“.² 6. A Tanács nem küld megbízottakat helyszínrre a kisebbségi panaszok közvetlen megvizsgálására. 7. Az elfogadott és a kormány által megválaszolt petíciókat sem bocsátják a nyilvánosság elé. 8. A Tanács jóformán alig vitt kisebbségügyet az Állandó Nemzetközi Bíróság elé 'jogi vélemény. kikérése céljából. 9. A Tanács tagjai eddig nem éltek a szerződések adta jogukkal és nem visznek kisebbségi kontroverziákat 'döntés céljából. a Bíróság elé. 10. Nincs kisebbségügyi szakértőbizottság sem a Tanács, sem a közgyűlés rendelkezésére. 11. A Tanács tendenciája kisebbségi ügyek tárgyalásánál inkább a konciliációs eljárás és politikai megoldások felé hajlik, a helyett, hogy megmaradna gyakorlati és jogi téren; a kisebbségi jogokat és szerződéseket inkább megszorító értelemben fogja föl és alkalmazza; nem fejleszti a kisebbségi jogvédelem rend-

¹ Itt nem terjeszkedünk ki a kisebbségi szerződések ellen fölmerült nagyszámú és jogos kritikákra, csak utalunk a nagyérdemű Magyar Géza fejtegetéseire: A kisebbségek védelme. Magyar Szemle, II. kötet, 1928. 44—48. lk.

² Lord Parmoornak a Lordok Házában 1928 július 11-én elmondott beszédéből.

szerét, az eléje került petíciókat és más kisebbségi ügyeket igyekeznek mihamarabb eliminálni, még ha nem is talál kielégítő megoldásokat. 12. A főtitkárság kisebbségi osztálya túlságosan bürokratikus és terméketlen munkát végez; csakis a Tanács, illetőleg a hármasszövetségek referense- és titkárságaként működik; nem végez és publikál munkálatokat a kisebbségi jog, a kisebbségek élete, statisztikája köréből; nem foglalkozik tárgyilagosan a főbb kisebbségi, közigazgatási, kulturális, egyházi és gazdasági problémákkal.

A diagnózis tehát megvolna. Már a bajok első felismerésénél megkezdődött az orvosság keresése. Eleinte, magukban a kisebbségi szerződésekben látván a bajok végokát, a tüneti kezelés helyett sokan radikális kúrát ajánlottak: az egész kisebbségi rendszernek új alapokra fektetését, a szerződések átdolgozását stb. Ilyen tendencia ma is megvan, például a Népszövetségi Ligák Uniójában, ahol szenvedélyes viták, dörgedelmes beszédek hangzottak el nemrégiben is a „de lege lata“ vagy a „de lege ferenda“ megoldás helyességéről. Mintha e pillanatban bárminő remény lenne a kisebbségi szerződéseknek a kisebbségek javára történhető megváltoztatására! (Elméleti lehetőség persze megvan, mert a kisebbségi szerződések klauzulája szerint a szerződések rendelkezései „a Nemzetek Szövetsége Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül nem változtathatók meg“, a Szövetséges és Társult Főhatalmak pedig „kötelezik magukat, hogy nem tagadják meg hozzájárulásukat az említett cikkeknek egyetlen olyan módosításától sem, amelyet a Nemzetek Szövetsége Tanácsának többsége megfelelő formában elfogadott“.) Mások, így például nagynevű boldogult perrendjogászunk, Magyary Géza részletes szabályzatot dolgoztak ki a kisebbségi védelmi tanács-eljárásra. Magyarynak világos és rendszeres tervezete (Reglement de procédure relative a la protection des minorités) ha nem is kívánja a szerződések revízióját, mégis oly javaslatokat tartalmaz, amelyek nem látszanak a kisebbségi szerződések rendelkezéseivel teljesen harmóniában állani (például ez: „A főtitkár a petíciót bemutatja a Tanács elnökének, amely arról jelentést terjeszt a Tanács elé“); mások a hágai Bíróság statútumaival nem egyeznek (például bármely kisebbségi szervezet petícióját a Bíróság elé Viheti, holott a Bíróság előtt felekként csakis államok szerepelhetnek). Nem szabad tudniillik szem elől téveszteni — mert különben illúziókat kergetünk vagy bizonytalan talajra tévedünk — a kisebbségi szerződések azon sarkalatos rendelkezését, hogy a „Nemzetek Szövetsége Tanácsa minden egyes tagjának megvan az a joga, hogy a Tanács figyelmét e köteleességek valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére fölhívja“, amelyet az a rendelkezés egészít ki: „ha ezekre a cikkderek vonatkozó jogi vagy ténykérdésekről a Csehszlovák (stb.) kormány és bármely más oly Hatalom között merülne fel véleménykülönbség, amely Hatalom a Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagja, ez a véleménykülönbség az Egyességokmány 14. cikke értelmében nemzetközi vitának tekintendő. A Csehszlovák (stb.) kormány hozzájárul ahhoz, hogy minden ilyen vitás kérdés, ha a másik fél (tehát az a tanácsstag, amely a Tanács figyelmét erre fölhívja) kéri, az Állandó Bíróság elé terjesztessék. Az Állandó Bír-

ság döntése ellen fellebbezésnek helye nincs...“ Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a kisebbségi szerződésekben sehol sincs szó a kisebbségek panaszjogáról, amely először a Tittoni-féle előadói jelentésben (1920 október 22) jelenik meg, de ott is hangsúlyozottan, mint „kérelem vagy felvilágosítás“ jellegű aktus. Általában sem a szerződésekben, sem a tanácsi határozatokból kitetszőleg nincs a kisebbségeknek más szerepük a Tanács előtt, mint informálás, mivel a Tanács előtti akcióért már az indítványozó, a tanácsstag (illetőleg tanácsstagok, ha hármashuzottsági határozattól van szó) viselik a felelősséget. A hiba — a kisebbségi szerződéseknek tudatosan és célzatosan a kisebbségeket az aktorátusból kizáró megfogalmazásán kívül — ott volt, hogy — lásd fentebb a 12. pont alatt — a Tanács túlságosan szűkkeblűen értelmezte e rendelkezéseket.

A KISEBBSÉGI SZERZŐDÉSEK módosítását, azonkívül a szerződésekkel összhangban nem álló javaslatok elfogadását kikapcsolva, még mindig bőven akad mód és alkalom a mai tarthatatlan helyzet és kisebbségellenes gyakorlat megváltoztatására. Ennek persze az az előfeltétele, hogy — miként Balogh Artúr helyesen kifejtette, idéztem genfi beszédében — meglegyen a Tanácsban erre az akarat és hajlandóság. Ha ez megvan, semmi akadálya sem volna annak, hogy a fentebb pontokban foglalt kifogásokat és hiányosságokat megszüntessék. Tanácsi ügyrendi határozattal el lehet rendelni, hogy a hármashuzottságok megfelelő időben, sűrűbben üljenek össze, hogy megállapított ügyrend mellett dolgozzanak, előadói jelentéseiket — még ha negatívok is — indokolják meg; elrendelheti egész előadói jelentések, azonkívül minden komoly kisebbségi petíciónak nyilvánosságra hozatalát. Elvi határozattal egyszersmindenkorra elrendelheti, — Apponyi Albert gróf irányeszméi értelmében — hogy a kisebbségek legfőbb egyházi, kulturális és gazdasági alakulatai, szervezett parlamenti pártjai vagy egyéb hivatalos közületei által bejelentett petíciók automatikusan tárgysorozatába tétessenek, valamely tanácsstag részéről előzetesen kijelentett szándék nélkül; elrendelheti, — a közgyűléssel egyetértésben — hogy a főtítkárság kisebbségi osztálya összefoglaló és speciális munkálatokat folytasson és közöljön a kisebbségek helyzetéről, a kisebbségi jog, statisztika, etikai kérdések köréből. Esetenként elrendelheti, hogy a kisebbségek hivatott és meghatalmazott képviselőit referense vagy a hármashuzottság az eljárás fontos étape-jairól hallgassa meg; megbízottakat küldhet helyszínre a kisebbségi panaszok közvetlen megvizsgálására; kikérheti az Állandó Nemzetközi Bíróság jogi véleményét; egy-egy petíció tárgyalását elvi magaslatra emelheti és elősegítheti a kisebbségi joggyakorlat kialakulását. Fölvihhatja a Nemzetek Szövetsége tagállamait, kössenek külön megállapodásokat, — Apponyi javaslata értelmében — amelyek szerint minden olyan kisebbségi panasz vagy véleményeltérés, amelyért valamely tagállam kormánya jótáll, terjesztessék kötelezőleg az Állandó Bíróság döntése alá. Végül — a közgyűléssel egyetértésben — elhatározhatja egy kisebbségügyi szakértőbizottság föllállítását. Ha tudniillik egy nagy Kisebbségügyi ‘Állandó’ Bizottság megszervezése

bizonyos aggodalmakat válthat ki és ennél fogva ellenállásba ütközik, egy kisebbségi 'szakértő' bizottság megteremtése sem a kisebbségi szerződés betűjébe, sem saját határozataiba nem ütköznék, ellenkezőleg, teljesen megfelelne a Nemzetek Szövetsége eddigi gyakorlatának és egész szellemének, amely minden speciális kérdést külön szakbizottsággal tanulmányoztat. Feladata nem a kisebbségi petíciók előzetes tárgyalása, azok elfogadásáról vagy el nem fogadásáról, illetőleg a Tanács napirendjére való fölvételéről való döntés lenne, — mert hisz ez a tanácsstagok, illetőleg a hármassbizottságok joga — hanem elsősorban elvi kérdések tanulmányozása:¹ a kisebbségek jogi státusának, a kisebbségi jogok általánosításának problémái; általános etikai kérdések (mik a kisebbséghez tartozás ismérvei; mi a kisebbség?); részletes etikai kérdések fölmerült esetek kapcsán (Van-e Litvániában ukrán kisebbség?); a Tanács kérésére szakvélemény a kisebbségi szerződések egy-egy homályos pontjáról („Mi a területi iskolai autonómia?"); az Állandó Bíróság elé terjesztendő jogi véleménykérelmes pontos megfogalmazása; azonkívül — adott esetek, petíciók kapcsán — a Tanács számára véleményadás az elfogadott és tárgyalt petíciók vagy kormányválaszok egy-egy pontjára vonatkozólag; a helyszínre küldendő bizottságok vagy szakértőknek adandó utasítások, jelentéseik földolgozása a Tanács számára. Mindez, ismétlem, nem áll a kisebbségi szerződésekkel ellentétben, megvalósításuk tisztán a Tanács vagy a közgyűlés hatalmában áll. Osuskynak az az ellenérve, hogy kisebbségi bizottság kétféle rendű államra osztaná a Nemzetek Szövetsége tagjait, szabad és ellenőrzött államokra, azért nem áll meg, mivel e felosztás többé-kevésbé máris megvan azáltal, hogy csak az új, megnagyobbodott és legyőzött kis államokra kényszerítették a kisebbség jogait védő kötelezettségeket. De ha már a Nemzetek Szövetsége ezeket a szerződéseket beiktatta, garanciájába vette, sőt — a Tittoni-jelentéssel — kimondta, hogy a „kisebbségek védelme a Tanácsban képviselt hatalmak joga és kötelessége és e jog arra utalja őket, hogy különös érdeklődéssel viseltessenek a kisebbségek védelme iránt“, a Nemzetek Szövetsége kötelessége, hogy fejlesszen vagy szervezzen olyan eszközöket, organizmusokat, amelyek e kötelessége gyakorlását előmozdítják, még ha nem is minden tagállamra vonatkoznak ezen organizmusok munkálatai. (A Nemzetek Szövetsége sokat foglalkozik például a folyami tranzitó kérdésével, de ez ellen nem tiltakoznak azok az államok, amelyeknek nincs ilyen folyamrendszerük.)

MINTHA FELÉBREDT volna a civilizált európai világ lelkiismerete és különösen az európai semleges államok — amelyeknek a Nemzetek Szövetségében úgy, mint a művelt világ ítéletében oly nagy tekintélyük, oly magas „pozíció“-juk van — annyi várakozás, próbálgatás, ajánlgatás után mintha végre új utat választanának. Úgy érezzük, megvan a szándék bennük, hogy a fölvett fonalat kezükből ne eresszék ki többé, hogy napirenden tartsák a kérdést valamelyes

¹ Más hol is kifejtett e nézeteim megegyeznek E. Ammende-nek, a Kisebbségi konferenciák főtitkárának véleményével. Lásd cikkét a Nation und Staat 1928 novemberi számában.

megoldásig. De addig is, amíg a legközelebbi közgyűlés foglalkozhat e problémával, a Tanács márciusi ülésének napirendjén szerepel az, kitűzette a kisebbségi kérdésben leginkább és közvetlenül érdekelt nagyhatalom, Németország. A decemberi luganói tanácsülés utolsó-előtti ülésén Kanada képviselője bejelentette, hogy a legközelebbi (tehát márciusi) ülészenon föl fogja vetni a kisebbségi petíciókkal követendő eljárás kérdését, majd Stresemann jelentette be, — egy külügyminiszter kollégája fölszólalására — hogy a legközelebbi tanácsülés napirendjére kéri tűzni a kisebbségi kérdés egész komplexumát, minden részleteiben, mivel nem akarja, hogy — mint decemberben történt — egy részletkérdés (a felsősziléziai német-lengyel iskolaügy) függelékeként kezeljék. E bejelentés nagy perspektívákat nyit meg a kisebbségi kérdés alaki jogának reformja, fejlesztése előtt. A magyar közvélemény a legnagyobb figyelemmel kell, hogy kísérje e fejleményeket. A magyar vezető elmék, tudósok és politikusok — gróf Apponyi Albert, báró Wlassics Gyula, bold. Magyary Géza és mások útmutatásainak alapján — részt kell, hogy vegyenek e revízió — amely fontosságában közel jár a másikhöz — munkálataiban.

Azt a reményünket, hogy tudniillik végre-valahára valami történni fog a kisebbségi jogreform terén, megerősítik Briandnak, mint a Tanács akkori elnökének következő zárószavai: „senkinek sem szabad feltételeznie azt, hogy a Nemzetek Szövetsége és a Tanács bármikor is elhanyagolhatják a kisebbségek szent ügyét, semmi sem enged arra következtetni, hogy el akarnánk hanyagolni a kisebbségi kérdéseket”. — Briand néhány mondatában háromszor is, szentnek „sacre.-nak nevezte a kisebbségek jogos érdekeit. Briand nem az a szónok, aki ugyanazon szót szóhiányból használná háromszor is. Ha ezt mondta, akkor bizonyára háromszor is szentnek érezte a kisebbségek ügyét. Ha márciusban csak egyszer érzi is szentnek, a kisebbségeknek félig nyert ügyük van.

Genf.

BARANYAI ZOLTÁN