

A KISEBBSÉGI SZERZŐDÉSEK LÉTREJÖTTE

II¹

A JÚLIUS 16-1 ÜLÉSBN aztán elfogadják a Bizottságnak a főtanácsához intézett jelentését a román kisebbségi szerződésről. A jelentés kifejti, hogy Románia lakossága és területe majdnem megkétszereződött. Különös figyelemmel és gonddal foglalkozik a zsidóság helyzetével, „akik megváltozott politikai helyzetüket bizonyos aggodalommal tekintenek világos biztosítékok és kifejezett garanciák hiányában“. A továbbiakban alaposan ismerteti a berlini szerződés (1878 július 13) 43. cikkét és következményeit és ismerteti azokat a román ügyeskedéseket (az 1879-i alkotmány 7. cikke), amelyekkel Románia megkerülte e rendelkezések végrehajtását és kijátszotta a zsidók állampolgárságának elismerését, felsorolja az ezt követő diplomáciai akciókat, ismerteti az angol és amerikai álláspontot.² Az egész jelentés hangja mérsékelt, konklúziói óvatosak, de mégis kimondja a következőket: „A román kormány által tervezett törvényhozási és közigazgatási reformok nem teljesen elegendők ahhoz, hogy megnyugtassák a »győzelem' folytán Romániához került összes faji és vallási kisebbségeket. A Szövetséges és Társult főhatalmak nem érezhetik magukat felelősségük alól feloldva, ha a romániai kisebbségeket átengedik a belső törvényhozás rendelkezéseinek.“ A székelyekről csak ennyit mond: „Szász és székely 'enclave'-ok megléte Erdélyben kívánatossá teszi azt, hogy kulturális autonómia, kis mértékben, megadassék nekik, ha közös tradícióik és az erős helyi érzés összhangzatba hozható a tágabb nemzeti hazafiasággal, anélkül hogy konfliktusba kerülne vele. A tervezet 12. cikke biztosít³ e kompakt kisebbségeknek bizonyos mértékű autonóm jogokat iskolai és vallási ügyekben, amely jogok, természetesen, a román állam ellenőrzése mellett lesznek gyakorlandók.“⁴

A Bizottság aztán arra kéri (augusztus 28) a román delegációt, közölje vele megjegyzéseit a szerződéstervezetre vonatkozólag. Úgy látszik, semmi válasz. Egyébként is többé-kevésbé szünetel a Béke-

¹ L. az első cikket Magyar Szemle, 1931, XIII. kötet, 190. l.

² A Bizottság egy más alkalommal is visszatér erre, ugyanis a jugoszláv kisebbségi szerződést az ötös tanácshoz felterjesztő kísérőlevélben (augusztus 28) kimondja: „Románia nem respektálta a zsidókkal szemben vállalt kötelezettségeit (berlini szerződés).“

³ A szerződés végleges szövegében a 11. lett.

⁴ Néhány idézet az eredeti szövegből: „a small measure of cultural autonomy“... „if their community traditions and strong local sentiment are to be harmonised with the broader national patriotism“ ... „would assure to these compact minorities a certain measure of autonomy“...

konferencia. Végre késő ősszel (a románok kivonulni készülnek Budapestről) Kämmerer francia delegátus beszámol (nov. 13) Antonescu párizsi román követtel folytatott konverzációiról. (Hogy hol és mikor kapta Kämmerer ezt a megbízást, annak sehol nincs nyoma.) Antonescu szerint Románia aláírná az osztrák békeszerződést, de csak azzal a föltétellel, ha a kisebbségi szerződésen jelentékeny változtatásokat tesznek, különösen kifogásolja a preambulomot és a speciális zsidó szakaszokat. Egyébként a román kormány semminemű további javaslatot nem tesz, mindennek a főtanácstól kell jönni. Kämmerer erre azt felelte a román követnek, hogy ezek után nem lát alapot a meg egyezésre. A Bizottság helyesléssel veszi tudomásul Kämmerer eljárását és álláspontját. Időközben (november 9) Misii román külügyminiszter levelet intéz a Bizottsághoz, amelyet a november 24-i ülésben olvasnak föl.

„A szerződés olyan természetű, mondja ebben, hogy veszélyeztetné Románia függetlenségét és szuverénitását, ha nincs oly módon megfogalmazva, hogy garantálja Romániát minden jövőbeli interpretáció (értsd r ... a szűkkeblű román állásponttal nem egyező interpretáció ...) ellen.“

Ügyesen megjegyzi, hogy Románia örömmel elfogadta a N. Sz. Egyességokmányának első szövegtervezetét, amelyben gondoskodás történt a kisebbségi védelemről, mégpedig úgy, hogy ez méltányos és egyenlő módon a N. Sz. minden tagjára alkalmaztatott. De időközben ezt a rendelkezést kihagyták a Covenantből és így meggyöngítették a N. Sz. egy alapvető elvét, azt t. i., hogy a világ összes, nagy vagy kis, nemzetei egyenlők.¹ Az osztrák békeszerződést hajlandó aláírni, a kisebbségit nem.

Misu leveléhez fűződik a Békekonferencia főtítkáranak tájékoztató jegyzéke, amely szerint a főtanács, november 13-án, fölhívta Romániát, jelentse ki nyolc napon belül, hogy hajlandó-e aláírni az Ausztriával kötött békeszerződést és a kisebbségi szerződést. Előzőleg kijelentette már a főtanács, hogy a bolgár békeszerződést is csak akkor írhatják alá a románok, ha előbb aláírják az osztrák békeszerződést és a kisebbségi szerződést. A főtanács azt is elhatározta, hogy ha Románia válasza igenlő, akkor fölkéri arra, tegye meg megjegyzéseit; ezekre a kisebbségi bizottság 24 órán belül válaszolni fog, de a főtanács hozzáteszi, hogy a szerződéstervezet lényeges pontjaiban nem változtatható meg, csakis esetleg a speciális román vonatkozású cikkek (10,11,12). Pár nap múlva (november 29) a főtanács újból megkérdi a Bizottságtól: milyen koncessziókat lehet tenni Romániának, ha elfogadja az ultimátumot. A főtanács külön fölhívja a Bizottság figyelmét két pontra: 1. Románia, a főtanács szerint, kéri a berlini kongresszusra való hivatkozás eltörlését; az amerikai delegátus továbbra is kéri ennek fenntartását. — A Bizottság itt azt javasolja, toldassanak be a következő szavak: „a Szöv. és Társult

¹ Ennek a szépen hangzó frázisnak az a legfőbb hibája, hogy a ‚világ összes nemzetei‘ közül teljesen kihagyja a legyőzöiteket, amelyekre számtalan jogi egyenlőtlenséget kényszerítettek (lefégyverzés; reciprocitás hiánya a konzulok elismerésénél stb. stb.), nem is szólva a ténybeli egyenlőtlenségekről.

főhatalmakkal való megvitatás és beleegyezés után.¹ Ami a zsidókra vonatkozó szakaszokat illeti, a főtanács ezek eltörlése mellett van, de Poek amerikai delegátus fenntartja különvéleményét. — A Bizottságban az amerikai tag szintén amellet van, hogy maradjanak benn a szerződésben a zsidókra vonatkozó szakaszok, mivel eltörlésük Lengyelország súlyos megsértésével lenne egyenlő és különben sem kívánatos, hogy ily módon „jutalmaztassák“ meg Románia obstrukciós viselkedése. A brit delegáció conciliációs javaslatot tesz: e szerint a preambulumba jöjjön egy általános klauzula, amely szerint Románia kijelentette azt a szándékát, hogy román állampolgárokat ismeri el ipso facto és mindennemű alaktság nélkül mindazokat a zsidókat, akik Románia területén laknak. — Ezt a megoldást végül az amerikai tag is elfogadja, ha már el kell hagyni a zsidókra vonatkozó (10., 11.) cikkeket.

A december 9-i ülésben aztán megtudjuk a főtanács döntését: 1. elhagynak minden hivatkozást a preambulumból Románia függetlenségére és a berlini szerződésre; 2. de fölvesznek oda egy kifejezést, amely jelzi, hogy a szerződést Romániával egyetértésben dolgozták ki²; 3. elhagyják a 10. és 11. cikkeket (zsidószakaszok) és helyettük beiktatnak egy új cikket, ez lesz a 7.⁹ Egyúttal mellékelik a szerződés végleges szövegét.

Románia aztán, kénytelen-kelletlen, aláírta a szerződést, de már nem Bratianu vezette akkor az ország ügyeit, ő időközben lemondott, főleg mivel nem volt hajlandó elfogadni a kisebbségi szerződést. Az új kormány elnöke Vaida-Voevod lett. Az ellenállás taktikája megbukott, az új kormánynak nem maradt más választása, el kellett fogadni a november 13-i ultimátumot. Vaida december 5-én, az utolsó pillanatban, tudatta a főhatalmakkal, hogy kész aláírni a szerződést. Programbeszédében erről a következőket mondotta:

„A szövetségesekkel a szakítás már közelről fenyegetett és mivel senki sem akarta magára vállalni a felelősséget, magamra vettem azt a nehéz kötelességet, hogy aláírjam a vitás szerződéseket.“⁴

A román parlament 1919 december 17-i ülésében Bratianu újból hangsúlyozta álláspontját s beszédében mintegy előre vázolta a liberális párt későbbi politikáját e szerződéssel és az egész népszövetségi kisebbségvédelmi rendszerrel szemben:

„Nem engedhetjük meg, hogy bármely állam ellenőrizhesse saját állampolgárainkhoz való viszonyunkat... Nem fogadhatjuk el a szerződést, amely idegen ellenőrzést állapít meg s amely állampolgáraink egy részének lehetővé teszi azt, hogy más államokat ellenünk fordítson s így minket nemzetközi inferioritásba hozzon, oly helyzetbe, amely méltóságunkkal összeférhetetlen.“⁵

¹ „After discussion and agreement with the Principal Allied and Associated Powers / ‘

² „Közös megfontolás után.“

³ „Románia kötelezi magát, hogy román állampolgároknak ismeri el jogérvényesen és mindennemű alaktság nélkül mindazokat a zsidókat, akik Románia területén laknak és akiket valamely más állampolgárság nem illet meg.“

⁴ V. V. Tilea: Románia diplomáciai működése 1919 novembertől 1920 márciusig. Magyar Kisebbség (Lúgos), 1926 március 15. 212—213. lk.

⁵ Zsombor de Szász alapvető műve: The minorities in Roumanian Transylvania. London, 1927. 367. l. — Jancsó Benedek szerint (Magyar Szemle, 1927 dec. 391. l.) „ez szolgált zsinórmértékül nemcsak Angelescu közoktatásügyi miniszter közművelődési, hanem a román állam közigazgatási és gazdasági politikájának is.“

A JUGOSZLÁVIÁVAL KÖTENDŐ SZERZŐDÉS éppannyi, ha nem még több, gondot okozott a Bizottságnak, mint a román szerződés, a tárgyalás és küzdelem részletei pedig annál is érdekesebbek és elvi szempontból fontosabbak.

A 32. ülésig (július 10) nincs szó a szerb-horvát-szlovén szerződésről; ezen az ülésen azonban az olasz delegáció az albánok javára autonóm jogokat követel. Nehéz meghatározni, úgymond, hogy milyen mértékűek legyenek ezek az autonóm jogok, mivel Jugoszlávia határai még nem ismeretesek: ha nagy albán ethnikai területet kapna, akkor — szerinte — kb. a rutén autonómiához hasonló jogok űletnék meg az albánságot. Az olaszok egyúttal Macedóniának „külön közigazgatási rendszerit kívánnak juttatni; a franciák ezt nyomban ellenzik. Ugyanekkor a brit delegátus fölveti a timoki oláhok ügyét.

Az olaszok azonban nem állanak meg az eszme fölvetésénél: a július 15-i ülésben benyújtanak egy tervezetet a macedón autonómiára, amely mutatis mutandis megegyezik a rutén autonómiával; az albán „kerületek” autonómiájára vonatkozólag is bemutatnak egy kevésbé messzemenő javaslatot. A franciák hevesen ellenzik mind a kettőt. (A timoki oláhokat a Bizottság hamarosan elejti.) Ebben az ülésben a Bizottság elhatározza, hogy elküldi a jugoszláv kormánynak a lengyel szerződést, amelyből tudomást szerezhet az általános jellegű rendelkezésekről és egyúttal kéri a kormányt, hogy fogadja el azokat Jugoszláviára vonatkozólag. A július 18-i ülés jegyzőkönyvében olvashatjuk a szerb-horvát-szlovén kormányhoz intézett levél szövegét.

Ebben a Bizottság elmagyarázza, hogy kisebbségi szerződést kell kötni, hasonlóan a lengyel szerződéshez. A jugoszláv szerződésből elmaradhatnak bizonyos dolgok (pl. a zsidókra vonatkozó rendelkezések), másrészt azonban kétségkívül szükséges fölvenni egyéb rendelkezéseket más kisebbségekre vonatkozólag (ilyenek: az albánok, macedónok; azonkívül a mohamedán lakosság általában). A Bizottság szeretné ismerni a jugoszláv delegáció álláspontját e kisebbségek exisztenciájára és szervezetére vonatkozólag, azonkívül tudni óhajtana, milyen intézkedéseket tett már eddig is a S.-H.-Sl. Állam e kisebbségek szabadsága és védelme érdekében? — Fasics válaszelevelében (július 24) kijelenti, hogy a jugoszláv kormány nem egyezik bele abba, hogy a kérdéses cikk az Ausztriával kötendő békeszerződésbe fölvetessék (amely cikk által köteleznék magát a S.-H.-Sl. Állam arra, hogy a kisebbségi szerződést elfogadja). Ezt a levelet a Bizottság válaszul tekinti július 18-i levelére és nem is vár a jugoszláv delegációtól további közléseket.

Az olaszok küzdelme, mondhatnánk offenzívája, a jugoszláviai kisebbségek (különösen a macedó-bolgárok) érdekében mind határozottabb formákat ölt. A július 30-i ülésben Castoldi olasz delegátus azt javasolja, hogy Macedóniából éppen olyan autonóm terület alakíttassék, mint a Kárpátalji Ruténia. A Bizottság többsége ezt nem fogadja el. A brit delegátus erre érdekes gondolatot vet be a vitába: azt javasolja, hogy a Nemzetek Szövetsége jogosíttassék föl arra, hogy kiküldötteket tarthasson Macedóniában, akiknek kötelessége „az elnyomás ellen hozott garanciák erősítése” lenne.¹ A követ-

¹ Egy angol népszövetségi delegátus, George Gilbert Aimé Murray oxfordi egyetemi tanár, a N. Sz. III. közgyűlésén (1921 szeptember), mint a Délafrikai

kező ülésen nagy vita indul meg e javaslat körül; a francia tag természetesen igen tartózkodóan viselkedik, az autonómiának e módosított formáját sem tartja elfogadhatónak. Az olasz képviselő viszont az angol prepozíciót tartja elégtelennek a helyzet megoldására. A francia delegátus újból kijelenti, hogy sem az olasz, sem az angol javaslatot nem fogadhatja el, míg az amerikai és japán delegátusok bejelentik, hogy ők elfogadják. Az angolok most már pontosan megszerkesztve benyújtják tervezetüket:

„Tekintettel a rendkívüli és sajátos körülményekre, amelyek az utolsó hat háborús évvel állanak összefüggésben, a S.-H.-Sl. Állam, avégből, hogy az illető népesség bizalmát megnyerje, meg fogja hívni a N. Sz. Tanácsát, hogy jelöljön ki, tetszése szerint, egy biztost (Commissioner), aki az illető kerületben fog lakni és akinek kötelessége lesz a S.-H.-Sl. kormányt tanácsokkal ellátni a fenti rendelkezések teljesítése körül. Ezen megbízottnak funkciói tanácsadó jellegűek; időnkint jelentést fog tenni a N. Sz. Tanácsának. A biztos és személyzete diplomáciai előjogokban részesül; a S.-H.-Sl. Állam kormánya kötelezi magát arra, hogy mindennemű támogatást nyújtani fog neki megbízatása teljesítése körül. A biztost első ízben öt évre fogják kinevezni, de ezen periódus leteltével megbízatása megújítható a N. Sz. Tanácsa többségi határozatával.“

Amint e tervezetből is látható, az angol javaslat nem akarta sem a jugoszláv kormány, sem e népszövetségi magas funkcionárius kezét megkötni teendőinek pontos körülhatárolásával. Az angolszász gondolkodásnak megfelelően nem kívánt pontos, részletes, apriorisztikus rendelkezéseket szabályba foglalni, hanem a gyakorlatra, a fejlődésre bízta volna, mi alakul ki ebből az újtásból, milyen hatáskört, erkölcsi és politikai pozíciót tud majd magának kivívni ez a népszövetségi helytartó. Azután valószínűleg az is lebegett az angolok szeme előtt, hogy erre az állásra valamely olyan kimagasló személyiséget fognak kinevezni, akinek pusztá jelenléte csillapítólag és megnyugtatólag fog hatni s aki — a Tanácshoz intézendő jelentéseivel — közvetve is befolyást tud majd gyakorolni a jugoszláv kormányra.

Az olaszok azonban továbbra is kitartanak javaslatuk mellett: a macedón területeknek autonómiát kell adni nyelvi, iskolai és vallási ügyekben, azonkívül a helyi közigazgatás kérdéseiben. Az egész területre egy központi közigazgatási tanácsot kell alakítani, azonkívül

Unió képviselője, újból megkísérelte e gondolat népszerűsítését és elfogadtatását, de eredmény nélkül. Mindamellett az az előadói jelentés, amely az akkor elfogadott kisebbségügyi határozatokat a plénum elé terjesztette, megemlékezik Murray javaslatáról is: „G. Murray tanár úr hangsúlyozza, hogy bizonyos vegyes lakosságú területeken, ahol a konfliktusok súlyosak és gyakoriak, sokszor teremtett rendet és a nyugalmat helyreállította idegen hatalmak konzulainak vagy egyéb képviselőinek pusztá jelenléte, akik pártatlan jelentéseik révén szerét ejtették a nagy közvélemény szélesebb rétege befolyásának. Rámutatott arra, hogy előállhatnak oly körülmények, amelyek közepett a N. Sz. ilyen képviselőinek jelenléte még áldásosabb lehet a Népszövetség érdektelen volta és morális ereje folytán; azt javasolja ennél fogva, hogy a Tanács vegye 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 a fölzigatott területeken. — A Bizottság (a közgyűlés politikai bizottsága) elismerte e megjegyzések erejét s azokat tudomásul vette, de tekintettel a felmerülhető esetek nagy változatosságára és a Tanács hatáskörének amúgy is kiterjedt voltára, helyesebbnek válté, hogy azokat ne öntse szorosabb értelemben vett határozatok formájába.“

minden megyére (district) egy közigazgatási tanácsot, amelynek összetételét és szervezetét meg fogják pontosan határozni. A tisztviselőket a lakosság sorából kell választani. A kormányzó hatáskörére, azonkívül a macedón kerületek közigazgatási, jogi és pénzügyi rendjére vonatkozólag a jugoszláv kormány szabályzatot fog kidolgozni.

Közben a szerződés első redakcióját is közreadják. Az olasz delegáció folytatja ennek beható kritikai vizsgálatát s ahol csak lehet, javításokat követel. Így a 7. cikk utolsó bekezdésében¹ a „devant les tribunaux“ szók helyett „devant les autorités administratives et judiciaires“ szavakat kívánja tenni. Ezzel az olasz delegáció rámutat a kisebbségi szerződések egyik legfájdalmasabb fogyatkozására, arra t. i., hogy a kisebbségi szerződések csak a bíróságok előtt biztosítják a kisebbségi nyelvek használatát, ellenben semmi biztosítást nem tartalmaznak azoknak a közigazgatásban való érvényesülésére nézve.²

Az olasz delegáció rövid, frappáns indokolása a következőképpen hangzik: „Méltányosnak látszik, hogy az ethnikai kisebbségeknek nyelvük szabad használatának előjogát éppen az adminisztratív hatóságok előtt biztosítsák, tekintettel arra a tényre, hogy a kisebbségeknek sokkal gyakrabban lesz dolguk a közigazgatási hatóságokkal, mint az igazságügyi (bírói) fórumokkal.“ Az angol elnök azonban figyelmet arra, hogy a lengyel kisebbségi szerződés már alá van írva (valószínűleg azt akarta ezzel mondani, hogy ettől a szerződéstől — amely mintegy alapja és mintája a többinek — nem szabad most már nagyon különbözöt szerkeszteni s valamely államra oly kötelezettségeket hárítani, amelyeket Lengyelországra nem oktrojáltak). Az olasz delegátus azonban újból kitarat álláspontja mellett; fölhívja a Bizottság figyelmét arra a nagy hátrányra, amely a jugoszláviai kisebbségekre hárulna akkor, ha nem engednék meg nyelvük szabad használatát a közigazgatásban. Rámutat arra, hogy még „az osztrák-magyar monarchia törvényei“ is megengedték a nemzetiségi nyelveknek a közigazgatásban való használatát, így pl. az olaszt Dalmáciában. A többi delegációk rokonszenvüket fejezik ki az olasz javaslat iránt s azt javasolják, vegyenek föl a jugoszláv szerződésbe speciális rendelkezéseket, amelyek biztosítanák a „rég, magas kultúrájú dalmát-olasz“ városoknak nyelvük szabad használatát a közigazgatási életben. Az elnök erre megjegyzi, hogy politikailag nehezen fog

¹ „A S.-H.-Sl. kormánynak a hivatalos nyelv megállapítására vonatkozó intézkedését nem tekintve, a hivatalos nyelvtől eltérő anyanyelvű állampolgárok nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban való használata tekintetében méltányos könnyítésekben fognak részesülni.“

² Balogh Artúr, id. m. 190. l. — Ezt a hiányosságot a kisebbségi jogokkal szemben egyébként igen tartózkodó André Mandelstam (id. m. 106. l.) is észreveszi és kifogásolja. — Búza László (id. m. 85. l.) oly természetesnek találja a kisebbségi nyelveknek a közigazgatásban való használatát, hogy ennek kihagyását „szövegezési hibá“-nak tulajdonítja s kétségtelennek tartja, hogy a kérdéses kötelezettség nemcsak a bíróságok, hanem az összes közigazgatási és kormányzó hatóságok előtti nyelvhasználatra is vonatkozik, mert hisz, szerinte, „semmi értelme sem volna a könnyítéseket csak a bíróságok előtti használatra szorítani“. A bizottság tárgyalásainak e részletei mutatják, hogy Búza föltevésai, sajnos, nem egészen felelnek meg a Bizottság intencióinak. Nem lehetetlen azonban, hogy a lengyel szerződésből a közigazgatási nyelvhasználatot pusztán felületességből hagyták ki, de aztán követni akarták, hibáiban is, a szerződések e prototípusát.

menni a S.-H.-Sl. Államra külön klauzulát kényszeríteni, föltéve, ha Olaszország, saját akaratából, nem vállal hasonló kötelezettségeket a szlovén nyelvre vonatkozólag.¹ Az olasz delegátus erre azt válaszolja, hogy az olasz intézmények szabadelvű szelleme már magában véve is garanciát nyújt az Olaszországba bekebelezett területek lakossága szempontjából. — Sajnos, az olasz delegáció, bár eleinte teljesen általános és elvi alapokon mozgott, a dalmát-olasz városokra való hivatkozással letérni látszott erről az elvi magaslatról. A többiek nyomában észre is vették, hogy az olasz delegáció nem az összes kisebbségi nyelveknek a közigazgatásban való jogaiért küzd elsősorban, hanem inkább az olasz nyelv pozíciójáért és érvényesüléséért. Ezt észre véve, az olasz intervenciót oly módon akarták leszerelni, hogy az elnök egy speciális intézkedést javasol: a S.-H.-Sl. Állam köteleztessék arra, hogy az Adriai-tenger partján megtelepedett olasz állampolgároknak joguk legyen olasz anyanyelvük szabad használatára a közigazgatási hatóságokkal való érintkezésben olyan föltételek mellett és olyan kiterjedésben, amint az az osztrák uralom alatt meg volt engedve. Az olasz delegáció azonban átlát a szítán, visszatér ismét az elvi magaslatra s kijelenti, hogy nem óhajtott külön rendelkezéseket az olasz városok javára, csak hangsúlyozza, hogy ha ilyenszerű általános klauzulákat nem vennének föl a szerződésbe, igazságtalanságot követnének el az olasz városokkal szemben.

Augusztus 4-én megérkezik aztán Pasics levele a bizottság elnökéhez. Az önérzettől dagadó levélben kijelenti, hogy az S.-H.-Sl. Állam nincs a nemzetek jogi és politikai egyenlőtlenségére alapítva, mint pl. a Török Birodalom vagy az Osztrák-Magyar Monarchia volt. Ennélfogva a kisebbségi jogok kérdésének nincs is gyakorlati célja. A szerb-horvát-szlovén alkotmány nem ismer felekezeti különbségeket. Nincs macedón kisebbség Jugoszláviában, őket a hatóságok szerbeknek tekintik, nincs tehát semmi szükségük speciális védelemre. „A népi kisebbségek, amennyiben ilyenek egyáltalában vannak, teljesen védettek államunkban.“ Semminő joguk nincs veszélyeztetve és ezért a nemzetközi garanciának nincs gyakorlati értéke, mivel nem javítaná helyzetüket. De a jugoszláv kormány mégis gondos vizsgálat alá fogja venni a bizottság javaslatait, föltéve, hogy ezek az S.-H.-Sl. Állam szuverén jogait nem érintik és föltéve, hogy a bizottság nem akarja kivételes és speciális jogi régime alá vonni Jugoszláviát, mint olyan államot, amely nem keit elég bizalmat jogi intézményeivel a művelt világban.

Pasics levelét a Bizottság válasz nélkül hagyja és elhatározza, hogy amíg az Ötös Tanács le nem tárgyalja a szerződést, addig nem lép a jugoszláv delegációval további érintkezésbe.² A szerződés szöve-

¹ Elnök megjegyzése nyilvánvalóan a „normális” kisebbségi kötelezettségen túlmenő, a jugoszláviai városi olasz kisebbség javára adandó külön jellegű kötelezettségekre vonatkozik, mert hisz akkor már nyilvánvaló volt, hogy reciprocitásról szó sem lesz, tehát: Olaszország éppúgy nem vállal kisebbségi kötelezettségeket, mint ahogy nem oktrojáltak Németországra ilyeneket.

² Jellemző arra, hogy mennyire bíztak meg a szerb ígéretekben, a brit delegátus (Nicolson) következő javaslata (augusztus 7): „A S.-H.-Sl. Állam kötelezi magát, a korfui egyezmény és az 1918 december elsejei belgrádi egyezmény követ-

gét, miután a preambulumnál még egy kis vita merült föl,¹ augusztus 25-én fölterjesztik az Ötös Tanácshoz. A 12. cikkre vonatkozólag két szöveg van: 1. a brit, amerikai, japán, javasolva a népszövetségi főmegbizotti intézményt — ezt a francia delegátus nem fogadja el; 2. az olasz javaslat Macedónia autonómiájáról — a francia delegátus ezt sem fogadja el.

A Bizottság kísérőjelentése a főtanácshoz több szempontból is érdekes dolgot tartalmaz:

„A Balkán háború következményeként Szerbia kb. 5 millió lélekkel növekedett; az új lakosok között nagy számmal vannak albánok és mohamedánok, azonkívül macedónok, akik — bármi legyen a valóság nyelvüket és fajukat illetőleg — túlnyomó részben Bulgáriához tartozóknak érzik magukat politikai kötelekeknl fogva.“

A jugoszláv delegáció válasza a szeptember 8-i ülésben kerül a Bizottság elé. Elvben elfogadja ugyan a javasolt szerződést, de különböző változtatásokat kíván.² Előre bocsátva azt, hogy az S.-H.-Sl. Állam belső törvényei kielégítő garanciákat nyújtanak a nyelvi kisebbségeknek, legfőbb kifogása a garancia-cikk ellen irányul (11. cikk). Kifogásolja ugyanis azt, hogy a Tanács a kisebbségi kötelezettségek megsértésének „veszélye“ esetén is közbeléphet. Különben is helyesebbnek találja (és javasolja), ha az egész cikk csak kb. ennyiből állana:

„A S.-H.-Sl. Királyság beleegyezik abba, hogy a N. Sz. Tanácsa bármely tagja a Tanács elé hozhatja a kisebbségi szerződés bárminő megsértését és a N. Sz. Tanácsa, a jugoszláv kormány meghallgatása után, ilyen kérdés további megvizsgálását az Állandó Nemzetközi Bíróság elé viheti.“ A Bizottság azonban kijelenti, hogy erre a cikkre (11. cikk, a garancia-paragrafus) vonatkozólag semmiféle módosítást nem fogadhat el, a jugoszláv delegátus viszont azt jelenti ki, hogy a jugoszláv kormány az ország szuverénitásának semmi oly megszorítását nem írja alá, amely már a világháború előtt szerzett területekre vonatkozik (beleértve Macedóniát). A főtanácshoz intézett levelében a Bizottság újból leszögezi, hogy nem a jugoszlávok szabadították föl önmagukat, hanem a szövetségesek segítségével történt e „felszabadulás“.

kezményekép, hogy összehív, szabad, egyenlő és titkos szavazással választott Alkotmányozó Nemzetgyűlést, amelynek célja lesz a S.-H.-Sl. Állam alkotmányának kidolgozása.“ — Nicolson javaslatát az olasz és amerikai delegációk ellenzik. További folytatása nincs a dolognak, mivel a brit delegáció visszavonta javaslatát, tekintettel arra, hogy a szerb kormány bejelentette Belgrádban azt a szándékát, hogy azonnal összehívja az alkotmányozó nemzetgyűlést.

¹ Az olasz delegáció fenntartással élt e kifejezés ellen: „A horvátok és szlovének már saját akaratukból egyesültek a S.-H.-Sl. Állam szerbjeivel.“ — Azonkívül vita indul meg arról, hivatkozzanak-e a preambulumban a december i-i belgrádi proklamádóra vagy inkább a december 24-ire. A brit és japán delegáció a december 24-i mellett van. — Az amerikai, francia és olasz delegációk szerint nem kívánatos hivatkozni arra az ígéretre, hogy alkotmányozó nemzetgyűlés fog összehívni. (A japán és brit delegáció álláspontját fenntartja.)

² Kisebb kérései is vannak, pl. „Serb, Croat and Slovene (State)“ szavak helyébe „Serb-Croat-Slovene“ kifejezést kér tételni. — A 9. cikkben (amely a kisebbségi nyelvű állami iskolákról és a kisebbségeknek biztosítandó pénzügyi támogatásról szól, de amelynek rendelkezései csak az „új“ területekre vannak szorítva) „1913 január óta“ helyett „1914 augusztus óta“ szavakat kívánja tenni, mivel az sérti szuverénitását (1913 január óta' került ugyanis Ószerbia és Macedónia Szerbiához). — Kifogásolja a 11. cikket (garancia-szakasz), mivel nem tartalmaz kölcsönöséget (vájjon hogy értették ezt a kölcsönöséget?).

Érdekes, hogy — mintegy kompenzációképpen a macedón autonómia és a népszövetségi biztosi intézmény elejtéséért¹ — a főtanács a Nemzetek Szövetsége Tanácsának intézkedő jogát Jugoszláviával szemben némileg erőteljesebben fogalmazta meg.²

A tervezetet újból megküldik a jugoszláv kormánynak; ez Clémenceauhoz intézett levelében (november 5) megteszi reá megjegyzéseit. Prestige-dolgokon kívül többrendbeli változtatást kér: 1. Ne vonatkozzanak a kisebbségi kötelezettségek az 1914 előtt is Szerbiához tartozott területekre. 2. A Tanács intézkedő joga éppúgy legyen megszövegezve, amint a többi kisebbségi szerződésben (mivel a „mesures“ szóban rejlő kötelezettség erősebb és komolyabb, mint a másik kifejezésben foglalt stipuláció).³ 3. Kéri kikötni, hogy a N. Sz. nem fog interveniálni az állam és a kisebbségi egyének között felmerült vitás esetekben, „mivel e vitás esetek bírói eljárás alá kell hogy kerüljenek“^{cc} hiszen ezért van a Bíróság. 4. Kéri kimondani, hogy a kisebbségi kötelezettségek nem annyira előjogokat jelentenek, hanem egyszerűen csak a megadott jogok védelméről van szó. 5. Alá kívánja húzni, hogy a kisebbségi személyek lojalitásán, minden tekintetben kötelezve vannak arra, hogy az állammal szemben mindenmű kötelezettségeiket teljesítsék, amelyek reájuk nem kevésbé hárulnak, mint a többi állampolgárra.⁴ A Bizottság válasza a következő pontokat tartalmazza:

1. A preambulumon nem lesz változtatás. 2. A szerződés a jugoszláv állam egész területére kell, hogy hatályos legyen, mivel ez alapvető elv, amelyet az összes kisebbségi szerződéseknél érvényesítenek. 3. Ami a Tanács intézkedő jogának erősebb megfogalmazását illeti („prendre telles mesures“), az olasz delegáció itt azt javasolja, hogy ne is adjanak erre magyarázatot, de a többség határozatára úgy interpretálják ezt, hogy a változtatás nem lényegbevágó, inkább csak szerkesztési különbség.⁶ 4. Ami annak kimondását illeti, hogy nem előjogokról (privilegium) van szó, hanem jogvédelemről, az olasz delegátus olyan véleményen volt, hogy fölösleges biztosítékot adni, de a többség mégis

¹ „After the decision of the Supreme Council when it was resolved not to provide special conditions for Macedonia.“

² Míg az összes többi szerződésben a Tanácsnak az a joga van, hogy „a Tanács oly módon járhasson el és oly utasításokat adhasson (le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions), amelyek az adott esetben alkalmasoknak és hathatósaknak mutatkoznak“, addig a jugoszláv kisebbségi szerződésben a Tanács oly intézkedéseket foganatosíthat (pourra prendre telles mesures) és oly utasításokat adhat, amelyek stb.

³ Tehát a „pourra prendre telles mesures“ szavak törlendők és helyettük a „pourra procéder de telle façon“ kifejezés állíttassák vissza.

⁶ A jelentős kisebbségekkel bíró államokat (és barátaikat) később is foglalkoztatta a kisebbségek lojalitásának« kérdése, ami több esetben ügyes diverzió volt; ezáltal igyekeznek ugyanis elterelni a figyelmet saját kötelezettségeik be nem tartásáról. Így elérték azt, hogy a N. Sz. III. közgyűlése, az 1922 szeptember 29-i alapvető határozatok során, erről is említést tett: „A közgyűlés... súlyt helyez arra a kötelezésre is, hogy a faji, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó egyének kötelesek lojalis állampolgárokként együttműködni azzal a nemzettel, amelyhez most tartoznak.“ — A kisebbségek „lojalitásának“ követelése egyébként ürügy lehet a kormányoknak a panasztevő kisebbségek zaklatására. Lásd erre vonatkozólag Chamberlain kategórikus nyilatkozatát, amelyben elismeri a kisebbségek háborítatlan panaszjogát, a Tanács 1925 június 10-i ülésében. V. ö. A. Mandelstam: La protection internationale des minorités. Paris, 1931. c. munkájának „Les devoirs des minorités“ c. fejezetét, 137—147. lk.

⁵ „The alteration of a phrase did not constitute a modification in substance, but was simply a change in drafting.“

megállapította, hogy nem volt szándékában előjogokat alkotni a kisebbségek javára, vagy fölmenteni e kisebbségeket azon állammal szemben fönálló kötelezettségeik alól, amelyhez tartoznak. — A S.-H.-Sl. delegációhoz küldendő levél végleges szövegét e pontok figyelembevételével szerkesztették meg, hangsúlyozván, hogy nem szükséges ennél fogva bármi változtatást tenni a szerződéstervezet szövegén, amelyet a Szövetséges és Társult Hatalmak különben is aláírtak már. De hogy a jugoszlávokat megnyugtassák, újból rámutatnak arra, hogy a N. Sz. Tanácsa akciót csakis valamely tanácstag kívánságára indíthat és nem a kisebbséghez tartozó személyek kívánságára. A főtanács írásban is leszögezi, hogy a vita (a tanácstag és a kisebbségi áUam között) jogi és nem politikai jellegű és hogy ez a vita a Bíróság elé kerülhet, a Bíróság pedig jogi fórum; nincs tehát semmi szükség arra, hogy a szövegen bármit is változtassanak.

Ezzel a válasszal aztán a Bizottság pontot is tett a párbeszéd végére. A jugoszláv delegáció 1919 december 5-én aláírta az 1919 szeptember 10-éről keltezett (akkor írták alá a főhatalmak) saint-germaini kisebbségi szerződést.

FOGÓS KÉRDÉS volt a szerződéseknek a Nemzetek Szövetségével való kapcsolata ügye.¹ Legelső alakjában (a május 9-1 ülésben bemutatott szerződés-tervezetben) ez a kapcsolat még meglehetősen homályos körvonalakban jelenik meg.

Lengyelország a következő kötelezettségeket vállalja minden egyes szerződő féllel (tehát a főhatalmakkal) szemben és elismeri azokat, mint nemzetközi érdekű kötelezettségeket, amelyek fölött a N. Sz.-nek bírósági joga (jurisdictiója) van. E rendelkezések a N. Sz. védelme alatt fognak állani. A főhatalmaknak meglesz az a joguk, hogy e rendelkezéseknek a lengyel kormány által való be nem tartása esetén fellebbezhessenek a N. Sz.-hez olyan módon, amelyet a Szövetség fog meghatározni. — A május 16-i ülésben pedig megtoldják ezt azzal, hogy „a N. Sz. Tanácsa hozzájárulása szükséges lesz e rendelkezések bárminő megváltoztatásához.“ A magyarázat hozzáfűzi még: a Bizottság tagjai között egyesek azt a kívánságukat fejezték ki, adassék meg a kisebbségek képviselőinek az a jog, hogy ügyüket egyenesen a N. Sz. elé vihessék (to approach the L. of N. directly). Némi vita is keletkezett afelől, hogy minden kisebbségnek megadassék-e ez a jog, vagy csupán a zsidóknak, amely kisebbségnek, mint láttuk főntebb, elég közel sikerült férközni a hatalmasokhoz, úgyhogy befolyását elsősorban a zsidó kisebbség, de nemkülönben általában a kisebbségi jogok érdekében a főtanácsnál és a Bizottság körül érvényesíteni sikerült.

Szükségesnek látszott tehát meghallgatni a munkájában akkor már meglehetősen előrehaladt „népszövetségi bizottság“ valamely tagját, mint azon bizottságnak képviselőjét. Ez aztán a népszövetségi gondolat nagy hívét és az akkor már kialakulófélben lévő népszövetségi mechanizmus kitűnő ismerőjét, Viscount Cecil-t (akkor

¹ Előrebocsátjuk, a következők könnyebb megérthetősége céljából, miben áll ez a kapcsolat: I. a kisebbségi szerződések egy (utolsó) cikke (jugoszláv szerződésben: ii, román: 12, csehszlovák: 14) kimondja, hogy a szerződés összes rendelkezései, amennyiben kisebbségi személyeket érintenek, nemzetközi érdekű kötelezettségek s mint ilyenek a N. Sz.-nek védelme alatt állanak és a Szövetség Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül meg nem változtathatók. — Azonkívül a Tanács minden egyes tagjának joga van a Tanács figyelmét a kötelezettségek valamelyikének megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívni. Abban az esetben, ha ezekre a cikkekre vonatkozó kérdésekben az illető állam kormánya és a Tanács valamely tagja között véleménykülönbség merül fel, az nemzetközi jellegű vitának tekintendő s amennyiben azt a Tanácstag kéri, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé terjesztendő. A Bíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye.

még csak Lord Robert Cecil) delegálta. A kisebbségi bizottság május 29-i ülésében jelenik meg először, ahol előadja s megmagyarázza javaslatát.

Ennek értelmében fölvesznek a kisebbségi szerződésbe oly rendelkezéseket, amelyek szerint az egyes személyek is feljogosítottak arra, hogy az Állandó Nemzetközi Bírósághoz appelláljanak oly esetekben, amikor nem kapnak kielégítő ítéletet a nemzeti bíróságoknál.

Cecil gondolatait elvben kedvezően fogadta a Bizottság, csak abban volt kétsége, hogy ezt a fellebbezési jogot föltétel nélkül mindenkinek meg kell-e adni vagy sem. A következő ülésben aztán Cecil is és a francia Berthelot is betérjesztik pontosan megfogalmazott tervezeteiket.

Bertheloté a következő elveken alapszik: mind az egyes személyek, mind pedig a közületek feljogosítottak arra, hogy valamely, kisebbségi ügyet a Tanács egy tagja elé vigyenek. Ez a tanácstag aztán megvizsgálja a panaszt és megállapítja, elég fontos-e ahhoz, hogy a Tanács elé vigye. Ez, Berthelot szerint, elég garanciául szolgál éppúgy a kisebbségi államnak, mint az egyénnek, a kisebbségnek. Ha a Tanács elé jönne az ügy, a Tanács megvizsgálja s vagy elveti vagy az Állandó Nemzetközi Bíróság elé viszi. Ez, mindkét félre, a második garancia. — A Bíróság aztán megvizsgálja a panaszt s vagy elveti vagy foglalkozik vele. Ez lenne a harmadik garancia.

Lord Robert Cecil azonban világosabban lát. Tervezete majdnem azonos a mai, végleges szöveggel, de kisebbségbarát koncepciója még a következő pontot is diktálta neki, amely, sajnos, a tárgyalás folyamán lassankint teljesen elmaradt: „minden lengyel (s más) állampolgárnak vagy állampolgár-csoportnak meglesz az a joga, hogy az Állandó Nemzetközi Bírósághoz appelláljon. A Bíróságnak hatalma lesz ahhoz, hogy oly határozatot hozzon és oly parancsot adjon ki, amelyet helyesnek tart. A Bíróság határozata végleges.“ Ezzel szemben Berthelot szövege csak annyit kíván, hogy „a szerződések minden megsértése, amelyről a N. Sz. Tanácsának valamely tagja informálva van, a Tanács elé kerül, amely elvetheti vagy, ítélet céljából, a Bíróság elé viheti.“

Igen érdekes még az is, hogy a Tanács intézkedő jogának tárgyalásánál az amerikai delegáció azt javasolja, hogy a Nemzetek Szövetsége minden tagjának (tehát nem úgy, mint most: csakis a Tanács tagjainak) legyen meg az a joga, hogy a Tanács figyelmét, barátságosad fölhívhassa a kisebbségi kötelezettségek valamelyikének megsértésére stb. Ezt a javaslatot elfogadja az olasz delegáció is, míg a francia, brit és japán delegációk csakis a Tanács tagjainak kívánják megadni ezt a jogot. A négyes főtanács, ahová a Bizottság folterjesztette az ügyet, szintén ily módon vélekedett s döntött, úgyhogy, a mai rendszer szerint, csakis a Tanács tagjai hívhatják föl a Tanács figyelmét a kisebbségi kötelezettségek megsértésére. Nagyobb divergencia fejlődik ki a Bíróság elé vihető ügyekről is: az amerikai-olasz közös javaslat megengedi, hogy kisebbségek, mégpedig éppen úgy egyének, mint szervezett csoportok, a Bíróság elé vihetnek oly panaszokat, amelyek a kisebbségi garanciák megsértésére vonatkoznak, míg a brit-francia-japán álláspont szerint a Bíróság jurisdicciója a két állam között fölmerült kisebbségi vitára van korlátozva. A négyes főtanács természetesen ismét a brit-francia-japán álláspont mellett dönt. Abban azonban egyértelműen megegyeznek, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye s a

határozat ugyanolyan erejű és érvényű, mint az Egyességokmány 13. cikke értelmében hozott határozat.¹

ISMERTETÉSEM VÉGÉRE ÉRTEM, feladatomban a kisebbségi bizottság munkásságának végigkísérését tűztem ki a Hunter Miller-féle mű alapján, a magyar szempontok figyelembe vételével. De ezzel a téma még nincs kimerítve. Tanulmányoznunk kellene a Békekonferencia egész működését, a Párizsban akkor uralkodó politikai atmoszférát, az egyes delegációk külső aktivitását, azon idők hírlap- és röpiratirodalmát, hogy még világosabb képet nyerjünk a kisebbségi szerződések keletkezésének és kidolgozásának történetéről. De a kép még így sem lenne teljes. Ehhez ismerni kellene a Békekonferencia egész irattárát és az egyes államok diplomáciai tevékenységét. Ha ennek még nem érkezett el az ideje (s ki tudja, mikor fog elérkezni?), a nyilvánosságra jutott iratok és a nyilvánosság előtt lefolyt akciók tanulmányozását máris programjába vehetné a magyar politikai történetírás. A kisebbségi szerződések létrejöttének részletei csak egy kis része a Békekonferencia és az ott kidolgozott 'rendszer' történetének. Nélkülünk, de rólunk s mindvégig ellenünk ítélték, határoztak ott. Ha e rendszer és ezen „új rendezés” ellen nemcsak lírai kitörésekkel és bús magyarkodással akarunk küzdeni, hanem az érvek egész fegyverzetével, kritikailag kell ismernünk és ismertetnünk nemcsak az antant-országokban uralkodó eszmeáramlatokat, szellemi mozgalmakat és a párizsi atmoszférát, hanem — lehetőség szerint — a Békekonferencia működését részleteiben is. A magyar történettudomány, amely szerencsére már túlhaladt az 1867-es dátumon, el kell hogy jusson 1919—1920-ig is.

BARANYAI ZOLTÁN

¹ Érdekes, hogy a csehszlovák delegáció, augusztus 12-i jegyzékében, hozzá kívánja tenni a kisebbségi szerződés kérdéses cikkéhez a következő megszorításokat: „Mindazonáltal a kisebbségi kötelezettségeknek bárminemű megsértése vagy bármilyen véleménykülönbség (e cikk értelmében) nem terjeszthető addig elő, míg magasabb csehszlovák hatósághoz való fellebbezés lehetséges, vagy ha a csehszlovák állam bírói fórumai végső fokon döntöttek az alaptörvények értelmében bírói hatalmuk gyakorlatában.” — A Bizottság azonban elveti a csehek e javaslatát.