

A kisebbségi jogvédelem fejlődésének útjai.

Írta: Szász Zsombor.

A kisebbségi védelem fejlődésének útját a kisebbségi védelem nemzetközi és belső állami jogi jellegének viszonya keresztezi.

A világháború előtt a *kisebbségek* — akkor még „*nemzetiségek*“ — nemzetközi jogi védelemben nem részesültek: a nemzetiségi kérdés minden állam belügye volt. Csupán a berlini kongresszus által elismert új balkáni államok felekezeti kisebbségeit vette védelmébe a berlini szerződés és helyezte védelmüket a nagyhatalmak garanciája alá.

Ez a védelem — mint a párizsi konferencia alkalmával Clémenceau a lengyel köztársaság elnökéhez, Paderewszkyhez intézett levelében írta — nem volt hatályos, *était inopérante* s ezért a békekonferencia az újonnan teremtett kisebbségek védelmének új formájáról akart gondoskodni. Ez az új mód, mint Clémenceau ugyanabban a levelében mondja, abban kell hogy álljon, hogy a kisebbségi viták „kivonatván a politika légköréből, bíróságok — *cours de justice* — elé utaltassanak“.

A multaknak tapasztalatából leszűrt ez a helyes tanulság azonban papíron maradt, a konferencia nem alkalmazta, hanem egy zavaros jogalkotásba merült: amíg a kisebbségi jog kodifikációját a kisebbségi államokra, addig ellenben a jogvédelmet egy nemzetközi területre, a Népszövetségre bízta.

Anyagi jog tekintetében maguk a kisebbségi szerződések egy rendszertelen és hiányos keretet nyújtanak, amelyet, — a szerződés első szakasza értelmében, — az illető államok lettek volna kötelesek kitölteni, rendszerbe foglalni. A szerződések I. §-a így szól:

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

A kisebbségi államokat tehát nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség terheli, amelynek azonban eddig nem tettek, vagy legalább nem a maga egészében tettek eleget, de amelyre szoríthatók volnának. Amikor tehát a kisebbségvédelem fejlődésének lehetőségeiről beszélünk, alternatíva előtt állunk: egyfelől adva van a tényleges helyzet, amikor a kisebbségi jog nincs kodifikálva; s másfelől az a lehető helyzet, amikor a kisebbségi államok jogrendjükbe iktatták a kisebbségek jogait. Mindkét helyzetnek: annak is, hogy ma a kisebbségi jog nincs állami joggá kodifikálva és annak is, hogy egyszer a szerződéseknek megfelelően kodifikálva lesz, következményei vannak.

Ma, a kisebbségi jog kodifikálatlan állapotában a kisebbségeknek nincs tételes anyagi joguk, tehát nem jogalanyok, nem lehet jog-séremlük, nem fordulhatnak állami bíróságokhoz, nincs jogsegély.

Másfelől legyünk tisztában azzal, hogy a népszövetség körében lassanként kifejlődött eljárás nem a kisebbségek jogvédelme, hanem a szerződések végrehajtásának garanciája azokon a politikai kereteken belül, amelyet a népszövetség nyújtani bír.

Mikor a kisebbségi szerződéseket alkották, — mint említettem, — felcsillant az a gondolat, hogy a politikai természetű garancia nem hatályos és a kisebbségek jogvédelme csak független bíróságok keretében szervezhető. De ahelyett, hogy ezt tették volna, a hatalmak megelégedtek azzal, hogy kimondták, hogy „a kisebbségi szerződés rendelkezései nemzetközi érdekű kötelezettségek és a nemzetek szövetségének védelme alatt fognak állani“ és „a tanács minden egyes tagjának meglesz a joga, hogy a tanács figyelmét e kötelezettség valamelyikének megsértésére, vagy megsértésének veszélyére felhívja“. De a garanciát képező eljárást sem a kisebbségi szerződés, sem a népszövetség alapokmánya nem szabályozta, hanem az az eljárás, amelyet a népszövetség tanácsa követ, a tanács időközönkénti döntésein, elsősorban a Tittoni-féle jelentésen alapul.

Ebben az eljárásban a kisebbségeknek, mint sértett feleknek, panaszosoknak, helyük és szerepük nincs.

A Tittoni-féle jelentés szerint a kisebbségek fordulhatnak panaszaiikkal, ha tetszik, a népszövetséghez, de „panaszuk csak kérés, vagy egyszerű információ jellegével bír, de a tanáccsal szemben nincs jogi jelentősége és nem idézheti elő a tanács közbelépését“. Hogy mit ért ez alatt a népszövetség, annak hiteles magyarázatát adta az 1929. évi Adatci-Chamberlain-Quinones de Léon-bizottság jelentése:

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

Ebben az eljárásban tehát a kisebbségeknek nincs helyük.

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

Ez a népszövetségi jogvédelem; nincs ebben az eljárásban semmi, de semmi jogi elem.

Hogy ez az úgynevezett „kisebbségvédelem“, — *protection des minorités*, — sem az elméletben, sem a gyakorlatban nem „jog“-védelem, azt mindenki tudja. Tíz év lefolyása alatt a népszövetség tanácsa kisebbségi panaszt komoly tárgyalás alá nem vett, orvoslást nem nyújtott, hanem tárgyalt a sértést elkövetett állam kormányával. Mindenki érzi, hogy valamit tenni kell, de a baj az, hogy a közvéleményben az a hit vert gyökeret, hogy javulás érhető el a mai eljárás reformjával. Nemzetközi institúciók, irodalom és sajtó foglalkozik a kérdéssel abban a hitben, hogy reformokkal: azzal, hogy megengedjük, hogy a kisebbség anyaállama magáévá tegye a fajilag hozzátartozó kisebbség panaszát, hogy perbeli félnek ismerjük el a panaszló kisebbséget, ha kontradiktóriussá, ha nyilvánossá tesszük az eljárást, a kérdés meg lesz oldható. Nem gondolnak azzal, hogy a mai eljárás minden reformálása egy dolgon nem változtat, azon, hogy a bíróság nem bíróság, hogy a népszövetség tanácsa nem „*cour de justice*“ s az előtte folyó eljárásból, akármennyit reformálják is, nem lesz bírói eljárás. A népszövetség tanácsát egymással éles külpolitikai ellentétben álló államok képviselői alkotják: elképzelhető-e, hogy azok apró-cseprő kisebbségi kérdések miatt félretegyék ellentéteiket s egy erdélyi magyar, vagy szudetai német panaszát a román vagy csehszlovák kormány ellen a kisantant vagy Franciaország képviselői részrehajlatlanul bírálják el? Tisztában van ezzel a lehetetlenséggel minden kisebbség, de mivel ez az eljárás képezi a „népszövetségi garanciát“ s tíz esztendei gyakorlat idefejllesztette s mivel a kisebbségeknek kodifikált joguk és más jogorvoslati útjuk sincs: a kisebbségek mégis, a jogorvoslat

minden reménye nélkül ehhez az inkompetens testülethez kell, hogy forduljanak, egyetlen elégtételük lévén, hogy panaszuk az európai nyilvánosság elé kerül.

Ezen a kisebbségvédelmi anarchián a népszövetségi eljárás reformja nem segít, mert amit reformálni akarnak, nem reformálható hasznavehetővé. A kérdés az, tekintve, hogy a népszövetség szervezetén és az annak keretében kifejlődött eljárásokban ma a legkisebb változtatás is a lehetetlenséggel határos, van-e valami remény, hogy a kisebbségi védelem valami módon effektívvé váljék?

Hogy a kisebbségi védelmet általában helyes és célszerű volt-e kivenni az állami hatóságok, bíróságok kezéből s nemzetközi fórum elé utalni: ezzel a kérdéssel most nem foglalkozom. Az 1919-i román béke delegáció rámutatott volt a kérdés nemzetközi vonatkozásának egy anomáliájára, arra, hogy a kisebbségi szerződés kisebbségi védelme „az államban két kategóriájú állampolgárokat létesít: azokat, akik szükségleteik terén az államra támaszkodnának s olyanokat, akik ellenséges indulattal fognak az állammal szemben viselkedni s védelmet annak határain kívül keresnek“. E kifogás jogosultsága előtt nem lehet szemethunyni. De jelenleg nem ez a fontos, hanem az, hogy a dolgok mai állása mellett áthidalható-e a kisebbségi szerződések kisebbségi jogvédelmének ellentéte, összeegyeztethető-e az a dualitása, amely egyfelől a kisebbségi jog kodifikálását a kisebbségi államok kötelességévé teszi, másfelől a jogorvoslatot egy nemzetközi testületre bizza?

A helyzet, ha a kisebbségi államok a kisebbségi jogot a kisebbségi szerződés 1. §-a értelmében törvénybe iktatják, így alakul:

A kisebbségek, egyesek és jogi személyek, jogok tulajdonosai, jogalanyokká válnak; e jogok megsértése esetén aktorátusuk lesz, az állami hatóságokhoz, bíróságokhoz fordulhatnak védelemért, perbenálló felek lesznek s a bíróság köteles a jogvitát eldönteni. Mindez logikai következménye egy állami kodifikációnak. Ha a kisebbségi jog a belső állami jogrendszer részévé válik, az állami bíróság ítélezése nem kerülhető el. A kisebbségi jogok túlnyomóan a közigazgatás területébe tartozván, sérelmük orvoslása az államok közigazgatási bíróságainak hatáskörébe fog tartozni s attól nem vonható el. Ahogy a jogalkotás, a törvényhozás és a törvény végrehajtása a végrehajtó hatalom joga és kötelessége, úgy kötelessége és immanens joga a bírói hatalomnak a törvény alkalmazása. Amíg ma, a kodifikátlanság korában, a kisebbségi szerződés 12. szakasza alapján a jogalkalmazás a népszövetség keretében fejlődött ki, az

1. szakasz végrehajtása esetében az eljárás az állami bíróságok hatáskörébe fog átcsúszni.

Mert nehéz elgondolni, hogy belső, állami jogrend biztosítására alkotott jogszabály sértésének esetére egy törvényhozás nemzetközi fórumot jelöljön ki döntőbíróként; a kisebbségnek sem érdeke ez. Estland, Dánia, amelyek törvényhozási úton szabályozták a kisebbségi kérdést, egyik sem fordult a népszövetség kétes értékű jogszolgáltatásához. A csehszlovák nyelvtörvény 7. §-a, nem törődve kisebbségi szerződéssel és népszövetségi tanáccsal, kimondja, hogy „Streitigkeiten über den Sprachengebrauch . . . werden von den zuständigen staatlichen Aufsichtsorganen als Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung . . . erledigt.“ Csak a felsősziléziai kisebbségek fordulhatnak a népszövetséghez, de ott a kérdést nem a törvényhozás, hanem a kisebbségi törvényen alapuló nemzetközi szerződés rendezte s előbb más, külön szervezett instanciák merítendők ki.

Nyilvánvaló, hogy a nemzetközi, népszövetségi és belső, állami kisebbségvédelmi eljárás között inkongruencia áll fenn s a fejlődés iránya, ha komoly kisebbségvédelmet akarunk, nem kétséges.

A kisebbségi államoknak a szerződés rendelkezéseinél fogva, de a jogrend szempontjából is érdekükben áll a kisebbségi anyagi jog kodifikációja. Ebben az esetben az illetékes bíróságokat is meg fogják jelölni. A jogi helyzetek logikájánál és a multak tapasztalatainál fogva lehetetlen, hogy ez a fórum a népszövetség legyen, hiszen ma is minden kisebbségi panasz alkalmával hangsúlyozzák, hogy az állam iránti lojalitás megkövetelné, hogy előbb a hazai jogszolgáltatási fórumokat merítsék ki.

A dualitás, a kisebbségvédelem nemzetközjogi és belső, állami jogi dualitása meg volna menthető, ha az állami bíróságok ítélete ellen fellebbezést engedtetnék ahhoz az egyetlen nemzetközi fórumhoz, amely komoly bíróságként meggy: a hágai Nemzetközi Állandó Bírósághoz. Persze, ez a szuverenitás korlátozásának kérdését legérzékenyebb oldalán, a bírói hatalom terén érintené s elgondolni is nehéz, hogy egy állami bíróság előtt elért *res judicata*val szemben nemzetközi fórumhoz való továbbvitelbe egyeznék bele egy állam.

A kisebbségek szempontjából felmerülhetne az az aggály az állami bírások ellen, hogy a kisebbségeket egy esetleg ellenséges többségi nép állami bíróságainak szolgáltatjuk ki. Meggyőződésem

azonban, hogy nincs olyan balkáni bíróság, amely a részrehajlatlan bírászkodásnak több garanciáját ne nyujtaná, mint a népszövetség tanácsa. A csehszlovák legfelső közigazgatási bíróság kifogástalanul működik kisebbségi ügyekben s a román bíróságok is részrehajlatlanoknak bizonyultak nem egy olyan ügyben, amely kisebbségi érdekű volt. Panasz Romániában csak az ítélet végrehajthatatlansága miatt merült fel; de hol volna egy népszövetségi döntés szankciója, végrehajthatóságának garanciája?

Különben is, a kisebbségvédelem céljaira szakbíróságok volna szervezhetők, amelyeknek pártatlanságát a kisebbségi nemzetekhez tartozó bírók részvétele biztosíthatná. Praktikus előnye volna az állami bíróságoknak, hogy azok a peres eljárás minden garanciájával: felek képviseletével, kontradiktórius eljárással, nyilvánossággal fel volnának ruházva, mind olyan kritériumok, amelyeknek a népszövetségi eljárás keretében semmi értéke nincs.

Legnagyobb előnye volna azonban az állami bírászkodásnak az, hogy állandóan a kisebbségek kezeügyében volna.

A kisebbségi védelmet ma nem az állami jogrend, az igazságszolgáltatás, hanem az európai politika érdekei döntenek el. Ma nem az a fontos, hogy egy egyház iskolákat veszít el, hogy egy kisebbségi gyermek becsületos nevéből és nemzetiségéből fosztatik meg, hanem az, hogy magyarnak és németnek ne legyen igaza a kisantanttal szemben. Ma a népszövetség elé csak a súlyos panaszok kerülnek s a népszövetség így is panaszol a megterhelés ellen. De az állami jogrend szempontjából: maradhat-e bármely kis jogsérelem megtorlatlanul? Nagy előnye az állami bírászkodásnak, hogy az nem válogathat súlyos és nem súlyos esetek között, hanem a legegyszerűbb kisebbségi ember legkisebb jogsérelmét is éppen úgy el kell, hogy bírálja, mintha a kisebbségi élet legfontosabb tényezőjéről volna szó.

A kisebbségi jogvédelem állami megszervezése a kisebbségi anyagi jog kodifikációjának szükségszerű következménye, az viszont a kisebbségi államok szerződésen alapuló kötelezettsége. Érdeke úgy az illető államoknak, mint kisebbségeiknek. Erre, e szerződéses kötelezettség teljesítésének kieroszakolására kell hát, hogy a propaganda irányuljon s nem a népszövetségi eljárás reformjára, ami a mai kisebbségvédelmi anarchián semmit sem változtat.