

Szalayné Sándor Erzsébet

## Nemzetközi jog a kisebbségvédelem szolgálatában 1919 és 1950 között<sup>1</sup>

### International Law in the Service of the Protection of Minorities between 1919 and 1950

*The great powers sought to realise the fair settling of the ethnic question through the regulation of minority protection in the peace treaties (or in separate documents) ending WWI. That WWII could break out proves the failure of this endeavour in itself. This became even more conspicuous by the fact that the 1950 report of the Human Rights Committee of the UN, in which the „omnipotence” of human rights was declared, did not even mention minority rights.*

#### 1. A kisebbségvédelmi rendszer létrejötte – tanulságok

1919 végére a nyugati nagyhatalmaknak sikerült az utolsó vonakodó közép-, illetve kelet-európai államot is kisebbségvédelmi szerződés aláírására rábírní. <sup>2</sup> Ezzel véget ért a párizsi békekonferencia második szakaszában terítékre került téma, a kisebbségvédelem tárgyalássorozata. A konferencián részt vevő 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 a szerződéseket olyan eszköznek tekintették, amellyel biztosítani tudják az 1918–1919-es területi változásokat, és amellyel elkerülhető lesz az európai béke veszélyeztetése. Az a veszély pedig, amely az európai békét bármely pillanatban lerombolhatta, 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 jogukkal, a szerződéses formában garantált kisebbségi jogok, egyfajta elégtételként, a megbékélés útját jelentették volna – a konferencia résztvevőinek elképzelése szerint. A szerződéses rendszer megalkotói szerint az általános politikai-nemzeti asszimiláció lett volna az ideális végcél. Az oda vezető utat pedig a 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 fogékonyak és nyitottak mutatkozott ebben a kérdésben, és 1919 májusában előkészületeivel, tervezeteivel hivatalosan is elindította azt a folyamatot, amelynek végeredménye a kisebbségvédelem szerződéses rendszerének lét-

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a szerzőnek a Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet kiadásában megjelenő monográfiája (2003) alapján készült.

<sup>2</sup> 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.

rejőtte lett. A romániai zsidók első világháború előtti sorsa meghatározó jelentőséggel bírt az amerikai béke delegáció diplomáciai lépéseire és kitérésére. Az amerikai békeküldöttség 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 biztosítása állt. A háttérben pedig annak a ténynek az elfogadása, mely szerint Közép- és Kelet-Európa államai többnemzetiségű alakulatok. 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 autonómia-koncepciókkal szemben az egyik leggyakrabban emlegetett, jellegzetesen nemzetállami érv az „állam az államban” helyzet kialakulásának 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.<sup>3</sup>

Miután 1919 májusában készen álltak a kisebbségi szerződéses rendelkezések szövegei, újabb probléma merült fel: a nagyhatalmak politikusai 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, kisebbségek „lázádat” a nagyhatalmaknak ügyes diplomáciával végül sikerült elcsitítaniuk, és az érintett államokat sikerült rábírniki, 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.<sup>4</sup> Ez a sajnálatos módon később jelentőségteljessé vált kérdés – úgy tűnik – az egész kisebbségvédelmi rendszer egyik kulcspontja volt. Látható lett, 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 lévő szabályainak rendszere, hogy az új államok politikája és

<sup>3</sup> A későbbiek során, az alaki kisebbségi jog kiépülésének bemutatásakor erről még lesz szó.

<sup>4</sup> Az 1919. május 31-i ülésen különösen Jugoszlávia (vagyis a szerb–horvát–szlovén állam), valamint Románia képviselője tanúsított olyan egyértelműen elutasító magatartást, szóban és írásban egyaránt, még a legjavítóbb szándékú szöveg módosításokkal 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?” Idézi: Viefhaus: *i. m.* 194. o.

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 eszméjét elfogadtatni.

## 2. A Nemzetek Szövetsége közreműködésével létrejött anyagi kisebbségi jog

### 2.1. 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,<sup>5</sup> Balogh Arthur<sup>6</sup> – 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. Tágan 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.<sup>7</sup> 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 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;<sup>8</sup>
  - ún. kisebbségi szerződések;
  - a békeszerződések vonatkozó fejezetei;
2. speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében;<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Flachbarth: *i. m.* 66. és köv. o.

<sup>6</sup> Balogh: *Der Internationale Schutz der Minderheiten*. München, 1928, 44–45. o.

<sup>7</sup> Az anyagi, illetve alaki kisebbségi jog elhatárolását Buza 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 bemutatható.

<sup>8</sup> Az általános jelző ebben az összefüggésben arra utal, hogy a szóban forgó kategóriához tartozó szerződések területi hatálya az érintett állam teljes területére kiterjed, és nem csak adott kisebbségi jogviszonyt szabályoz, hanem az állam és kisebbsége közti viszony átfogó szabályozására törekszik.

<sup>9</sup> 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.

### 3. kisebbségi deklarációk.

## 2.2. Az ún. kisebbségi szerződések

Ezek 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:<sup>10</sup> 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:<sup>11</sup> 1920. november 29. óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az I. és a II. fejezetek.
3. A Szerb–Horvát–Szlovén Állammal Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én megkötött szerződés:<sup>12</sup> 1920. november 29. óta a Nemzetek Szövetségének védelme alatt az 1–11. cikkek.
4. A Romániával Párizsban 1919. december 9-én megkötött szerződés:<sup>13</sup> 1921. augusztus 30. 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):<sup>14</sup> 1924. szeptember 26. 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 hatálybalépésére soha nem került sor.<sup>15</sup>]

## 2.3. 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 kisebbségvédelmi rendelkezéseket [II.].

[ I.]

1. Az Ausztriával Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én aláírt békeszerződés<sup>16</sup> 62–69. cikkei, melyek 1920. október 27-től kezdődően álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

---

<sup>10</sup> 1920. január 20-tól 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.

<sup>11</sup> 1920. július 16-tól hatályban. A francia szöveget ld. Kraus: *i. m.* 82–87. o., a magyar szöveget: Halmosy: *i. m.* 89–94. o., továbbá Viehhaus: *i. m.* 210–212. o.

<sup>12</sup> 1920. július 16-tól hatályban. A francia szöveget ld. Kraus: *i. m.* 78–82. o.

<sup>13</sup> 1920. szeptember 4-től hatályban. A francia szöveget ld. Kraus: *i. m.* 95–99. o.

<sup>14</sup> 1924. augusztus 6-tól hatályban. A francia szöveget ld. Kraus: *i. m.* 101–106. o.

<sup>15</sup> Tartalmának néhány eleméről ld. alább a Törökországgal kötött lausanne-i békeszerződéshez fűzött lábjegyzetet.

<sup>16</sup> 1920. július 16-tól hatályban. Ld. Kraus: *i. m.* 73–78. o.

<sup>17</sup> 1920. augusztus 9-től hatályban. Ld. Kraus: *i. m.* 88–90. o.

2. A Bulgáriával Neuilly-ben 1919. november 27-én aláírt békeszerződés<sup>17</sup> 49–57. cikkei, amelyek 1920. október 27-től kezdődően álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.
3. A Magyarországgal Trianonban 1920. június 4-én aláírt békeszerződés<sup>18</sup> 54–60. cikkei, amelyek 1921. július 30-tól álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.
4. A Törökországgal Lausanne-ban 1923. július 24-én aláírt békeszerződés<sup>19</sup> 37–45. cikkei, amelyek 1924. szeptember 26-tól álltak a Nemzetek Szövetségének védelme alatt.

[II.]

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 egyfajta garanciát kaptak arra, hogy az ezentúl kisebbségként az új államokban élő valamikori állampolgáraik védelmére az érintett államok nemzetközi kötelezettséget lesznek kénytelenek magukra vállalni.<sup>20</sup> E garanciáknak a békeszerződésekbe való felvételének célja az volt, hogy azok az államok – vagyis Ausztria, Magyarország, Bulgária és Törökország – is hivatkozhasanak 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.

<sup>18</sup> 1921. július 26-tól hatályban. Ld. a francia szöveget kivonatolva 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.-el hirdette ki.

<sup>19</sup> 1924. augusztus 6-tól hatályban. Ld. 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, ld. Kraus: *i. m.* 275–277. o. – egy zsidó „nemzeti otthon” („national home”, „nationale Heimstätte”) létrehozatalának kötelezettségét stb. Ld. Pircher: *i. m.* 66. o.

<sup>20</sup> 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 azt a kötelezettségét, hogy hozzájárult a Szövetséges és Társult Főhatalmakkal kötött szerződésbe olyan rendelkezések felvételéhez, amelyeket ezek a Hatalmak szükségeseznek ítélték abból a célból, hogy a Szerb–Horvát–Szlovén Államban (ill. Romániában) a népesség többségétől eltérő fajú, nyelvű és vallású lakók érdekei, ... védelemben részesüljenek.” Ld. Halmosy: *i. m.* 101–102. o.

#### 2.4. 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 felfogott garanciarendszerhez – mégis arra szolgáltak, hogy az ún. kisebbségi szerződéseket, a békeszerződéseket és a kisebbségi deklarációkat egészítsék, 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.<sup>21</sup>

[ 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.<sup>22</sup>
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-tól a garanciája alá vonta.<sup>23</sup>

[II.] A Nemzetek Szövetségének garanciájától független szerződések

3. A brünni szerződés (1920. június 7.) Ausztria és Csehszlovákia között az állampolgárság és a kisebbségi oktatásügy tárgyában.<sup>24</sup>
4. A lengyel–csehszlovák egyezmény (Varsó 1925. április 23.), főként a kisebbségek iskolaügyeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.<sup>25</sup>
5. A jugoszláv–román egyezmény (Belgrád, 1933. március 10.) a jugoszláviai román és a romániai jugoszláv kisebbség kölcsönös védelméről.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> 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 szolgál, azonban mindenképpen meghaladná a jelen dolgozat kereteit. A [II.] 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.

<sup>22</sup> Az 1921. június 24-i határozatával a Nemzetek Szövetségének Tanácsa felszólította 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 írt, és a Tanács a fent említett határozatával el is fogadta. Ld. a határozat szövegét: Kraus: *i. m.* 116–119. o. Az Åland-szigeteki svéd kisebbségek nemzetközi jogi helyzetéről ld. mindelelőtt: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, 211–224. o.

<sup>23</sup> Az egyezmény kifejezetten kisebbségvédelmi rendelkezéseinek (64–158. cikk) német szövegét közli Kraus: *i. m.* 126–163. o.

<sup>24</sup> Ld. Flachbarth: *i. m.* 80. o.

<sup>25</sup> Ld. Flachbarth: *i. m.* 82. o.

<sup>26</sup> Ld. Flachbarth: *i. m.* 82. o.

<sup>27</sup> Ld. Kraus: *i. m.* 90–95. o.; továbbá Viehhaus: *i. m.* 212–216. o.

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 képviselői, másrésztől a Nemzetek Szövetsége nevében a Tanács elnöke és a főtítkárt írtak alá).<sup>27</sup>
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.<sup>28</sup>
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.<sup>29</sup>

### 2.5. A 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 óhaját (!), 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 megállapított általános elveknek megfelelő intézkedéseket, és a végrehajtás módzatai felől lépjenek a Tanácscsal egyezsége.”*<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 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. Ld. Kraus: *i. m.* 121–122. o.; Pircher: *i. m.* 97–98. o.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Eredeti francia szövegét közli Kraus: *i. m.* 114. o. Magyar szöveg: Búza: *i. m.* 26. 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.

<sup>31</sup> Ld. Kraus: *i. m.* 119–121. o.

1. Az albán kisebbségi deklaráció (1921. október 2.), mely 1922. február 17-től a Nemzetek Szövetsége garanciája alatt állt, eleget tett a Közgyűlés kifejezett óhajának: a nyilatkozat szövege a kisebbségi szerződések megfelelő rendelkezéseivel azonos.<sup>31</sup>
2. A litván kisebbségi deklaráció (1922. május 12.), mely 1923. december 11-től a Nemzetek Szövetsége garanciája alatt állt, úgyszintén megfelelt a Közgyűlés által támasztott követelményeknek.<sup>32</sup>
3. Lettország kisebbségi deklarációja (1923. július 7.), mely 1923. szeptember 1-jétől a Nemzetek Szövetségének garanciája alatt állt.<sup>33</sup>
4. Észtország kisebbségi deklarációja (1923. szeptember 17-i keltezéssel) voltaképpen egy határozaton alapszik, amellyel a Nemzetek Szövetségének Tanácsa egy észt képviselő 1923. augusztus 28-án, országának kisebbségi helyzetéről készített jelentését elfogadta.<sup>34</sup>
5. Irak 1932. május 30-án tett kisebbségi nyilatkozatot, melynek 1–10. cikkei ugyanazon naptól a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak.<sup>35</sup>

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

## 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 közti, 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-szléziai 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 lévő fél, illetve felek (a szövetséges és társult főhatalmak) nem kötelezik magukat saját kisebbségeikkel szemben azo-

<sup>32</sup> Ld. Kraus: *i. m.* 121–126. o.

<sup>33</sup> Ld. Kraus: *i. m.* 174–176. o.

<sup>34</sup> Ld. 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.

<sup>35</sup> Ld. *Journal Officiel* (1932) 1347–1349. o., idézi: Pircher: *i. m.* 67. o.



nos 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 szerződések<sup>36</sup> területi hatálya nem egyenlő terjedelmű. Főszabályként megállapítható, hogy az ebbe a kategóriába tartozó nemzetközi szerződések rendelkezései nemcsak a békeszerződések következtében megszerzett, tehát korábbi államterütekhez csatolt új területekre terjednek ki, hanem az érintett államoknak a békeszerződések előtt már fennállott területén élő kisebbségeket is védelemben kívánják részesíteni.<sup>37</sup> 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. 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. után Szerbiához vagy a Szerb–Horvát–Szlovén Államhoz kerültek.
- Ugyanúgy a görög kisebbségi szerződés 9. cikk (3) bek. csak az 1913. január 1. után Görögországhoz csatolt területeken volt alkalmazható.

A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése – az 1922. szeptember 21-i harmadik teljes ülésén – 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 viseltetnek a saját területükön élő kisebbségek iránt, mint amilyen magatartást a szerződéssel kötelezett államok kénytelenek tanúsítani.<sup>38</sup>

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

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 tar-

<sup>36</sup> Felsorolásukat a fenti 1.1.a. pont tartalmazza.

<sup>37</sup> Bár az érintett államok a szerződések aláírása előtt minden erejüket latba vetették, hogy erőteljesebb területi hatály korlátozást érjenek el, eredményt csak a fenti felsorolásban szereplő kivételek kiharcolásában könyvelhettek el.

<sup>38</sup> A közgyűlési határozat IV. pontja tartalmazza a fenti óhajt. Ld. Kraus: *i. m.* 164. o.

<sup>39</sup> 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. Ld. még a 30. lábjegyzetet.

talma nagyjában-egészében – amint arra korábban már utaltam – megegyezik a lengyel kisebbségvédelmi szerződés<sup>39</sup>. 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 életbeléptekor az országban lakóhellyel vagy illetőséggel („leur domicile ou leur indigénat”; pertinenza; Heimatsrecht<sup>40</sup>) 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. után letelepedett németek csupán a lengyel kormány külön engedélyével szerezhették meg a lengyel állampolgárságot.<sup>41</sup> Több szerződésben egy harmadik jogalap is szerepelt, nevezetesen azok az egyének is megszerezhették az adott állam állampolgárságát, akik az ország területén születtek helyben lakó szülőktől, de a szerződés életbeléptekor 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 közzététel terén, a nyilvános gyűléseken és a bíróságon; a többi állampolgárral egyenlő jog arra, hogy saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket létesítsenek, valamint azokban a kerületekben, ahol a kisebbségek a lakosság jelentékeny arányát („proportion considérable”) alkották, jog arra, hogy az állami elemi iskolákban az adott kisebbség 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

<sup>40</sup> Ld. a lengyel szerződés 3. cikkének első bekezdését.

<sup>41</sup> „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: *Jahrbuch des Völkerrechts* VIII., 87–249. o.

<sup>42</sup> Később, az alaki kisebbségi jog tárgyalása során részletezni fogom a kisebbségvédelmi eljárás szabályait.

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.<sup>42</sup>

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 szerződés<sup>43</sup> 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.

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 vallás és a hit magán- vagy nyilvános helyen történő korlátlan gyakorlását biztosítja, függetlenül attól, hogy állampolgáiról, külföldiekről, hontalanokról 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,<sup>44</sup> 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 vagyონát vámentesen, szabadon magával viheti, lengyel területen lévő ingatlanát meg tarthatja.<sup>45</sup> Ha az opciójogot az államutódlással érintett személyek olyan lehetőségének

<sup>43</sup> Mint már korábban is jeleztem, a lengyel kisebbségi szerződés mintául, alapul szolgált a többi hasonló szerződés, illetve a békeszerződések és deklarációk megfogalmazásakor.

<sup>44</sup> Ld. azonban a 42. lábjegyzetet.

<sup>45</sup> 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 80. cikk), Bulgáriától (40. cikk 1–4. bek. és 45. cikk) és Magyarországtól (63. és 64. cikk) elcsatolt területeken élők számára – külön feltételek megjelölésével – az opciójog gyakorlására.

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 jogosultak, 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 lakóhellyel bírtak-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 zárta le.

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 szerint<sup>46</sup> 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. Mindemellert 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 állampolgáréval azonos jogi és tényleges bánásmódot biztosított számukra. A szerződés megalkotói ezzel az intézkedéssel remélték megvédeni a kisebbségeket az állam által megvalósított diszkriminációval szemben. Tulajdonképpen egyesülési szabadságot adott nekik, ami annyit jelent, hogy szabadon létrehozhatták a belső jog szabályai által megengedett jogi formájú egyesület bármelyi-

<sup>46</sup> Buza: *i. m.* 85.

<sup>47</sup> 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. Ld. e szerződés 9. cikk, 1. bekezdését. Halmosy: *i. m.* 92. o.

két, jóléti, vallási, szociális, oktatási céllal; ezen intézményeket (pl. iskolákat) vezethették, felügyelhetők, bennük saját nyelvüket és vallásukat gyakorolhatták.

Közoktatást érintő kérdéseket rendezett a 9. cikk, amely meghatározta, hogy a lengyel kormánynak megfelelő könnyítésekkel kellett engedélyeznie annak érdekében, hogy a nem lengyel anyanyelvű állampolgárok gyerekeit az elemi iskolákban saját nyelvükön taníthatassák.<sup>47</sup> 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 részt<sup>48</sup> kellett biztosítani a közvagyonból nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra. A 9. cikk rendelkezései azonban csak olyan városokban és kerületekben voltak alkalmazhatók, amelyek jelentékeny arányban („proportion considérable”)<sup>49</sup> nem lengyel nyelvű állampolgárok, hanem kisebbségek által lakottak. A német anyanyelvű lengyel állampolgárokra a 3. bekezdés további szűkítést írt elő: rájuk e szakasz csak olyan területeken alkalmazható, amelyek 1914. augusztus 1-jén még Németországhoz tartoztak.<sup>50</sup>

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. Buza 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

<sup>48</sup> 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. Ld. ehhez még Balogh: *i. m.* 165–166. o.

<sup>49</sup> A „proportion considérable” rugalmas fogalma igen sok vitára adott okot az államok gyakorlatában, de a nemzetközi jogi szakirodalomban is. A szerződések egyáltalán nem rendelkeztek arról, hogy mit kellett ezen érteni, az államok teljesen szabad kezlet kaptak ez ügyben. Ld. ehhez Buza: *i. m.* 82–83, továbbá még Balogh: *i. m.* 164. o.

<sup>50</sup> Hasonló területi korlátozást tartalmazott pl. a Szerb–Horvát–Szlóven Állammal kötött kisebbségi szerződés 9. cikkének 3. bekezdése, amely kimondta, hogy csak az 1913. január után megszerzett területeken volt alkalmazható az említett rendelkezés. Ld. pl. Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve.* 74–75. o., ld. még a dolgozat A. részének 4. pontját.

<sup>51</sup> Buza: *i. m.* 88.

kisebbségi autonómia volna; az általános kisebbségi jog pedig nem a kisebbségi autonómia elvén épül fel.<sup>51</sup>

A lengyel kisebbségi szerződés 10. cikke – egy kisebbségre vonatkozóan – éppen kivételt jelent az előbb említett, a kisebbségi jog szerződéseiben fellelhető, általánosnak tekinthető hiányosság alól. Tekintettel arra, hogy Lengyelországban a zsidóknak külön jogi személyiséggel bíró 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.<sup>52</sup> 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. Anynyit 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.

## 5. A petíciós eljárás rendjének kiépülése: az alaki kisebbségi jog (1920–1925)

### 5.1. A kiindulási alap

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

*„[...] 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 a 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 bármilyen megsértésére vagy megsértésének veszélyére felhívja, és hogy a Tanács oly*

<sup>52</sup> Ugyanilyen rendelkezéssel csupán a litván kisebbségi deklarációban (7. cikk), valamint a Felső-Sziléziáról szóló német–lengyel egyezményben (70. cikk) találkozunk. Kraus: *i. m.* 126., 130. o.

*módon járhatson el és oly utasításokat adhasson, amelyek az adott esetben alkalmazhatók 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.*<sup>53</sup>

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 nélkül 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 „hathatósaknak” mutató utasításokat adhatott.
- c) Végül nemzetközi jellegű vitának minősült – a szerződő felek akarata szerint – minden olyan véleménykülönbség, amely a garancia alá helyezett cikkeket érintő jogi vagy ténykérdésből eredt a szerződő államok között, illetve ez utóbbiak és valamely tanács-tag 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.

<sup>53</sup> A mintául szolgáló szöveg a lengyel kisebbségi szerződés 12. cikke. A többi kisebbségi szerződés azonos szöveggel rendelkezést tartalmaz.

Ebből következik a második megállapítás: a kisebbségek nem rendelkeztek perképességgel, hiszen jogsérelem esetén saját maguk létezésével nem válhatták ki a Tanács védelmét, kérelmük, petíciójuk csupán informáló jellegűnek számított, aminek 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.<sup>54</sup>

1925 végére a Nemzetek Szövetségének égisze alatt zajló kisebbségvédelem alaki joga kialakultnak, konszolidáltnak mondható. A „procédure écrite”,<sup>55</sup> az írásban rögzített eljárás, vagyis a határozatok alapján az 1925 végén érvényben levő eljárás menete összefoglalva a következő volt:

Egy kisebbségi tárgyu petíció beérkezett a Nemzetek Szövetségének Főtitkárságához. Az 1923. szeptember 5-i tanácsi határozat 1. cikkének öt pontja alapján a Titkárság eldöntötte, hogy a kérvény elfogadható volt-e vagy sem. Ha igen, ezt közölte 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 kívánságára ez az eljárási kérdés a Tanács napirendjére is kitűzhető 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 (háromas bizottság), hogy vizsgálják meg együtt – rendszerint a legközelebbi tanácsi ülészak alkalmával – a petíciót és az észrevételeket. Ha közülük valaki 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 bepanaszolt megsértése tényleg megtörtént-e, illetve a megsértés veszélye valószínű-e, ha igen, akkor intézkednie kellett a jogsérelem megszüntetése iránt. A Tanács előtti eljárás („procédure non-écrite”) rendjére, tehát a munkamódszerre vonatkozó-

<sup>54</sup> Ld. erről részletesebben: Faluhelyi Ferenc: *Politikai vagy jogi kérdés-e ma a kisebbségek védelme*. Pécs, 1926

<sup>55</sup> A „procédure écrite” és a „procédure non écrite” kifejezések már a Titkárság kisebbségi ügyosztályán belül használatosak voltak. Előbbi a tanácsi és közgyűlési határozatokat, utóbbi pedig az eljárás során, a gyakorlatban kialakult munkamódszert, a határozatok megvalósításának mikéntjét jelölte. Ld. még a B. 2. pontot.

<sup>56</sup> 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.” Ld. Halmosy: *i. m.* 42. o.



an 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 szerezhetett be, felhívhatta a feleket, hogy szóban vagy írásban adják elő mondanivalójukat, szakértőket hallgathatott meg, kiszállhatott a helyszínre, közbevetett intézkedéseket tehetett. Ezek alapján a Tanácsnak az Egyezségokmány 5. cikke<sup>56</sup> 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.”<sup>57</sup> 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 Tanács nem rendelkezett szankciókkal, 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.<sup>58</sup> Egy szankcióval mégis fenyegethetett a Tanács, éspedig a Szövetségből való kizárással az Egyezségokmány 16. cikke alapján.<sup>59</sup>

Arra az esetre, ha az érdekelt kormány és bármely tanácstag 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 tanácstag 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.<sup>60</sup> A felek kötelesek voltak alávetni magukat az ítéletnek, de ennek kikényszerítésére sem állt a Szövetség rendelkezésére megfelelő eszköz: hacsak 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.<sup>61</sup> Az *avis consultatif*-nek kötelező ereje nem volt, de természete-

<sup>57</sup> Vö. a kisebbségi és a békeszerződések idevonatkozó szakaszait.

<sup>58</sup> Számatlan 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 telepések 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 Buza L.: *i. m.* 249–347. o.

<sup>59</sup> Ld. Halmosy: *i. m.* 47. o.

<sup>60</sup> Uo., mint fent 45. o.

<sup>61</sup> „... 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.” Ld. Halmosy: *i. m.* 45. o.

<sup>62</sup> Ezt a kifejezéspárt Gütermann: *i. m.* 149. o. szerint már a Titkárság kisebbségi ügyosztálya is ismerte, és alkalmazta.

tes, hogy a testület súlya és a közvélemény mégis befolyásolták a Tanácsot végleges álláspontjának megfogalmazásában.

A fentiekben azt igyekeztem bemutatni, hogyan jött létre a Nemzetek Szövetsége Tanácsának és Közgyűlésének határozatainak keresztül a kisebbségvédelmi eljárás jogi kerete. A kisebbségvédelem valódi működése során azonban az előbbi „procédure écrite” mellé kialakult egyfajta „procédure non écrite”<sup>62</sup> is, tehát az a mód, ahogyan az egyes intézmények ténylegesen eljárak, 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,<sup>63</sup> mind nagymértékben 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 munkamódszereknek a kialakításától.<sup>64</sup>

#### **6. Az 1930–1939 közötti időszak: a tehetetlenség és a politikai viták kora**

Minden, ember alkotta konstrukciónak megvannak a maga érzékeny pontjai. Itt bontakoznak ki először a készülő válság jelei, itt válnak a lappangó betegség tünetei szemmel láthatóvá. Minden okunk megvan arra, hogy a két világháború közti időszak politikai berendezkedése és a Nemzetek Szövetsége esetében a kisebbségvédelmi rendszert tekintsük 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 röviden bemutatható: a Közgyűlés hatodik bizottsága 1930 és 1934 között évente tárgyalta az eljárás rendjét, ahol eleinte német, később pedig magyar részről indultak el 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 együttműkö-

<sup>63</sup> 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!)

<sup>64</sup> Jelen dolgozat nem alkalmas arra, és ezért nem is vállalkozik rá, hogy e munkamódszer kialakulását és részleteit megvizsgálja.

<sup>65</sup> Elhangzott a Nemzetek Szövetsége Tanácsának 62. ülésén, 1931. január 24-én. *JO*, 1931., 238–239. o. Utal rá Gütermann is, *i. m.* 132. o.

déshez. 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.<sup>65</sup> A brit külügyminiszter békülékeny, prófétai 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 panaszát 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 a jogszabályok szövege ellentétben állt a Felső-Sziléziáról szóló genfi egyezmény (1922) rendelkezéseivel, Bernheim arra kérte a Nemzetek Szövetsége Tanácsát, hogy az említett egyezmény 147. cikke alapján olyan intézkedéseket foganatosítson, vagy olyan utasításokat adjon, amelyek megakadályozzák a szóban forgó törvények és rendeletek Felső-Sziléziára való alkalmazását.<sup>66</sup> 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 őszén 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.<sup>67</sup> 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 lévő kisebbségi szerződésekre vonatkozóan megtagad mindenféle együttműködést a nemzetközi szervekkel. Lengyelország tehát úgyszólván önhatalmúlag felmentette magát kisebbségvédelmi kötelezettségeinek nemzetközi védelme és ellenőrzése alól. A Nemzetek Szövetsége fajt accompli-val állt szemben.

A többi, kisebbségvédelmi szerződéssel érintett állam elhatárolta magát a lengyel lépéstől. Románia 1935 őszén azonban bejelentette a Titkárságnak, hogy az ő kormánya

<sup>66</sup> JO, 1933. 929–933. o. Idézi: Gütermann: *i. m.* 134. o.

<sup>67</sup> A Nemzetek Szövetsége Tanácsa ezek után formailag tudomásul vette a Közgyűlés részben elfogadott határozatát: nem került sor további tárgyalásokra, hiszen a megtorpedózt zsidókérdés nélkül nem volt már semmi értelme az eljárás megváltoztatásának.

sem fog többé kommentárt benyújtani a panaszokhoz, és nem kívánja képviseltetni magát többé a hármass 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 visszavetért a kisebbségi eljárás teljes elismeréséhez.

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

## 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 békekonferencia 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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Hiábavaló volt az az 1925-ös próbálkozás is, amely a Nemzetek Szövetsége keretén belül litván kezdeményezésre egy általános kisebbségvédelmi egyezmény kidolgozását javasolta.<sup>70</sup> Ugyanakkor nem talált meghallgatásra az a kínai kérés sem, amely az elképzelt általános kisebbségvédelmi egyezmény szövegébe a kisebbségi uralom alatt élő többség védelmére is szeretett volna egy klauzulát beépíteni.<sup>71</sup>

Amint az eddigiekből kiténik, a Nemzetek Szövetsége idején rendszerbe állított kisebbségi kötelezettségek hatálya csak bizonyos államokra terjedt ki, és még azok esetében sem az volt a lényege elsősorban, hogy az egyén bizonyos jogait és szabadságait, fa-

<sup>68</sup> Ld. báró Makino beszédének eredeti angol szövegét a faji egyenlőségről in: Kraus *i. m.* 277–282. 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.

<sup>69</sup> Ld. III. rész C. 2. pontját.

<sup>70</sup> 1925. szeptember 14-én Galvanuskauskas, litván képviselő javasolta egy bizottság felállítását a Közgyűlés 6. ülészakán, amely az általános kisebbségvédelmi egyezményt kidolgozhatná; a román és lengyel képviselő egyetértett az ötlettel, mindenki más tiltakozott ellene. Ld. *JO Suppl. Spéc.* no. 39, 15. és köv. o.

<sup>71</sup> Ld. *JO Suppl. Spéc.* no. 39. 19. o.: „[...] fixant leurs droits et devoirs communs envers les minorités et envers les majorités sous leur domination”.

ji, nyelvi vagy vallási diszkriminációtól való mentességét biztosítsa. E szerződések sokkal inkább az adott földrajzi térség szuverén államai közti béke fenntartását kívánták biztosítani 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 megvédjék 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.”<sup>72</sup>

Ezzel megfogalmazódott az átmenet a kisebbségvédelemről 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 jog igénye fogalmazódott meg, ami az emberi jogok univerzális védelme nélkül nem képzelhető el.<sup>73</sup>

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. pontjában<sup>74</sup> megfogalmazott önrendelkezési elvet csak a gyarmatokra, a korábbi mandátumterületekre és gyámsági területekre korlátozta. Természetesen a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerének részleges sikertelensége sem merült feledésbe. A kisebbségi kérdés fontosságát látszólagossá tette az a tény, hogy a háború idején és közvetlenül a háborút követő években számos kisebbség a megszűnés közelébe került, vagy legalábbis lélekszámának erőteljes csökkenését volt kénytelen átélni olyan intézkedések és események következtében, mint amilyenek a szervezett lakosságcserek, tömeges kiutasítások, deportációk és menekülthullámok voltak.

<sup>72</sup> Ld. *RdT* 204. köt. (1941–1943), 384–386. o., illetve magyar szöveg ld. Halmosy: *i. m.* 534. o.

<sup>73</sup> „Egyre inkább világossá válik az a felismerés, mely szerint a pusztá „békés egymás mellett élés” nem több egy törékeny fegyverszünetnél. Az ennél nagyobb 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 Verwirklichung* c. munkájában, Aarau, 1969, 36. o.

<sup>74</sup> „A nemzetek között, a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket fogantossítson;” ld. *Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályzata*. Kiadja az Egyesült Nemzetek Tájékoztatási Osztálya, Genf, 1960, 7. o.

<sup>75</sup> Mindez természetesen nem abszolút értelemben veendő, hiszen az 1947-es békeszerződéseket is még a klasszikus formában kötötték meg, és közismert, hogy 1945 után is születtek kétoldalú szerződések kisebbségek védelme érdekében.

Még nyomatékosabbá tette a direkt kisebbségvédelemmel szembeni ellenállást egyes államoknak attól való félelme, hogy a kisebbségi szerződéseken keresztül, melyeket szuverenitásuk csorbításának fogtak fel, beavatkozási lehetőséget kínálnak más államoknak.

Nem véletlen tehát, hogy az átmenet a megkötött nemzetközi szerződések szerkezetében is megmutatkozott. Az 1919–1920-as békeszerződések és kisebbségi szerződések többoldalú, de zárt formája helyét az ENSZ gyakorlatában meghonosodott nagy, multilaterális, nyílt típusú megállapodások vették át.<sup>75</sup> Legkézenfekvőbb példa erre maga az ENSZ Alapokmánya, amely 1. cikkének 3. pontjában univerzálissá teszi az emberi jogok védelmét.<sup>76</sup> Az 1947-es békeszerződések szövege pedig nem tartalmaz kisebbségvédelmi rendelkezéseket, hanem csupán egy viszonylag általánosan fogalmazott emberi jogi klauzulát.<sup>77</sup>

## 1.2. Nemzetek Szövetsége helyett Egyesült Nemzetek Szervezete<sup>78</sup>

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 találoan – pszichikailag érzékelhetően magán viselte a két világháború közti kisebbségi rendszer nyomait. A hetvenes évek végétől napjainkig terjedő időszak már nem mutat ilyen közvetlen összefüggést.<sup>79</sup>

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 Roosevelten ellenállása miatt ki-

<sup>76</sup> Ld. mint a 7. lábjegyzet.

<sup>77</sup> Ld. 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”, ld. Halmosy: *i. m.* 79–80. o.

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> Más a helyzet, ha csak az európai színteret figyeljük. Ld. ehhez részletesen Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996.

<sup>80</sup> Ld. 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.

maradt belőle. Szerinte a kisebbségi kérdés ugyanis „nem általános jelentőségű”, és „csak Európára vonatkozik”.<sup>80</sup> Roosevelttel ezzel a kijelentéssel hozzájárult ugyan ahhoz, hogy a kérdés ebben a formában lekerült a napirendről, de a magam részéről bizonyos 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.<sup>81</sup> A jelentés, amelyet Francesco Capotorti neves olasz nemzetközi jogász professzor készített el, 1979-ben látott napvilágot.<sup>82</sup> Nem rajta és nem is az ECOSOC Emberi Jogi Bizottságának kisebbségvédelmi albizottságán múlt, hogy a megbízástól a megjelenésig 31 év telt el. Az ok az államok által tanúsított közömbösségben volt keresendő: még 1972-ben is, amikor az ENSZ Titkársága a kisebbségvédelmet illetően kérdést intézett akkori 132 tagjához, csak 19 kormánytól kapott választ.

## 2. Az 1950-es ENSZ-tanulmány a kisebbségi rendelkezések hatályáról

A két világháború közti 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.<sup>83</sup> És bár egyes – igaz, a 80-as évek elején született – vélemények szerint<sup>84</sup> ma már semmi relevanciája sincs a két világháború közti 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

<sup>81</sup> 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 ényes kérdésre, melynek minden egyes érintett állam esetében egyedi aspektusai vannak [...]”

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> UN-Doc. E/CN.4/367 (1950. április 7.) Study of the legal Validity of the Undertakings concerning Minorities.

<sup>84</sup> Ld. Ermacora: *i. m.* 268. o.: „Ma már nincs különösebb értelme újra megvizsgálni [...]”, de rögtön hozzáfűzi, hogy pl. Ausztriában 1920. október 1. óta az alkotmány 149. cikkébe ágyazva a St-Germain-i békeszerződés kisebbségvédelmi rendelkezései átkerültek az ország belső jogába, és azóta is hatályban vannak.

<sup>85</sup> UN-Doc. E/CN.4/52, 1947. december 6., 15. o.

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”<sup>85</sup> – hangsúlyozta M. Nisot, Belgium képviselője.

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.<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

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.”<sup>88</sup>*

Az említett határozat további szövege szerint a főtitkárnak az Emberi Jogi Bizottság egy későbbi ülésén jelentést kell előterjesztenie a vizsgálat eredményéről, és egyúttal – amennyiben szükséges – javaslatot kell tennie a további lépésekre.<sup>89</sup>

Az ENSZ Titkárságának két évre volt szüksége a tanulmány elkészítéséhez: az Emberi Jogi Bizottságnak már az 1949. májusi–júniusi ülésén napirendi pontként szerepelt a téma megtárgyalása, de a tanulmány erre az időre nem készült el, így a kérdést elhalasz-

---

<sup>86</sup> „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).

<sup>87</sup> „Korai és meggondolatlan lenne az ügyet a Nemzetközi Bírósághoz utalni, mielőtt valamennyi jogi körülmény elemzése megtörtént volna [...]” Ld. 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.

<sup>88</sup> A 116 C (VI) sz. határozatot idézi az UN-Doc. E/CN.4/367 a bevezetőjében: 1. o.

<sup>89</sup> Ua., mint fent.



tották 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 Jogi Bizottságon 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.<sup>90</sup> A tanulmány ugyan még öt évig az Emberi Jogi Bizottság 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 az Emberi Jogi Bizottság tevékenységének lezárult egy szakasza: a polgári és politikai jogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmánytervezetének elkészültével. A Bizottság 1955. február 1-jén kiadott egy memorandumot saját további programjáról,<sup>91</sup> 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 megoldásra sem kerülhetett azonban sor, mert az Albizottság az 1950-ben elkészült tanulmányt az Emberi Jogi Bizottság 1950. márciusi–májusi ülésén hozott határozatával csak tájékoztató célzattal 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.<sup>92</sup>

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.

<sup>90</sup> „Hangsúlyozták azt is, hogy azok az információk, melyeket a Kormányoknak kellene a Titkárság részére nyújtaniuk a kisebbségek jogi státusát illetően, jelentőséggel bírhatnak a probléma szempontjából.” Ld. UN-Doc. E/CN.4/450, 2. o.

<sup>91</sup> UN-Doc. E/CN.4/710, 1955. február 1. – Memorandum on the Human Rights Programme.

<sup>92</sup> „A Bizottság rendelkezik azokról az (ügyrendjén szereplő) tárgypontokról, melyek várhatólag nem lesznek eredményesek [...], valamint elhalasztja azokat a témákat, amelyek kevésbé sürgősek [...]” *uo.*, mint fent, 1. o.

<sup>93</sup> UN-Doc. E/CN.4/367, 1. o.

<sup>94</sup> E szerződések részleteiről ld. a jelen dolgozat III.A. pontját, ld. UN-Doc. E/CN.4/367, 2. o.

## 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.<sup>93</sup>

A megvizsgált nemzetközi kötelezettségek a következők voltak:<sup>94</sup>

1. Albánia, Észtország, Lettország, Litvánia és Irak kisebbségi deklarációi;
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.<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup>

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 megszűnési 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:

<sup>95</sup> UN-Doc.E/CN.4/367. 5. o.

<sup>96</sup> „[...] 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 vizsgálódási körén.” (uo., mint fent, 4. o.)

<sup>97</sup> Ua., mint fentebb, 9. o.

<sup>98</sup> Emlékeztetnem kell arra, hogy a nemzetközi szerződések jogának kodifikálására csupán 1969-ben került sor.

„Következtetésként elmondható, hogy a háború önmagában nem eredményezte a kisebbségekhez fűződő kötelezettségek megszűntét.”<sup>97</sup>

Eltekintve attól, hogy a nemzetközi jog elmélete nem ad egyértelmű választ arra, hogy a kétoldali szerződéseket a szerződő felek közti hadiállapot megszünteti-e, vagy csupán felfüggeszti,<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup>

A kisebbségvédelmi kötelezettségek – két kivételtől eltekintve: Danzig és Lengyelország, valamint az Í land-szigetekről szóló svéd–finn szerződés – valójában vagy többoldali egyezmények, vagy pedig olyan egyoldali kötelezettségvállalások, amelyek a Nemzetek Szövetsége mint a nemzetközi közösség megtestesítője előtt hangoztak el. Egyúttal általános érdekek tartós rendezését, a nemzetközi rendet és békét kívánták biztosítani:

„[...] a kisebbségeket érintő nemzetközi kötelezettségvállalásokat általános érdekű kötelezettségvállalásoknak lehet tekinteni.”<sup>100</sup>

Egyes szerzőknél – nem az ENSZ-tanulmányban<sup>101</sup> – felmerült annak lehetősége, hogy a kisebbségvédelmi kötelezettségeket tartalmazó szerződéseket politikai szerződéseknek minősítve, a hadiállapot beálltával megszűntnek tekintsék őket. Érvelésük lényege, hogy a kisebbségi szerződések és a békeszerződések valójában nem is többoldali szerződések – hiába írta alá azokat számszerűen kettőnél több állam –, hanem olyan kétoldali szerződések, amelyeknél az egyik oldalon a kötelezettségeket teljesítő, a másik oldalon pedig az azokat az előbbi államokra rákényszerítő, egységes politikai egésként megjelenő államok állnak. A kétoldali 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 kötettek, de alapjában véve egyéneknek biztosított individuális jogokról szóltak, 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

<sup>99</sup> A tanulmány elismert jogtudósokra hivatkozik ezen megállapításainál: H. Lauterpacht: in: *Oppenheim's International Law*. 6<sup>th</sup> Edition, vol. II. 1944, 246. o.; Ch. Rousseau: *Principes généraux du Droit International Public*. I. kötet, 1944, 573. o.

<sup>100</sup> UN-Doc. E/CN.4/367, 9. o.

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> UN-DOC. E/CN.4/367. 12. o.

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.”<sup>102</sup>*

Az a tény, hogy e nyilatkozatok megtétele feltételként szerepelt az érintett államok felvételekor a Nemzetek Szövetségébe, igazolja a deklarációk szerződéses jellegét:

*„Olyan államok írták alá azokat, amelyek a Nemzetek Szövetségébe való felvételért jelentkeztek. A vállalt kötelezettségek a felvétel feltételének minősültek.”<sup>103</sup>*

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 öt 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 viszonyoknak 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, bizonyos körülményekre hivatkoznak, ahhoz *expressis verbis* megfogalmazásra lenne szükség.

Ha napjaink történelminek minősülő eseményeit, alyait 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.

<sup>103</sup> Ua., mint fent 12–13. o. Egyébként erről a kérdéstről a kisebbségvédelmi rendszert alkotó jogforrások jogi természetének értékelésekor már részletesebben kifejtettem álláspontomat.

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 felülvizelési szerv megszűnt létezni.”*<sup>104</sup>

A kisebbségi deklarációk jogi természetű és a volt mandátumos területeknek adott status 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.”*<sup>105</sup>

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. század végi letisztulása befejeződik, akkor lesz erkölcsi alapja (és időszerűsége) az ENSZ Közgyűlésének arra, hogy véglegesen megszüntnek nyilvánítsa vagy fölélessze a deklarációkat.<sup>106</sup>

- 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 kötele-

<sup>104</sup> I.C.J. Reports 1950, 132–133. o. – International status of South-West Africa, advisory opinion.

<sup>105</sup> UN-Doc. E/CN.4/367. 16. o.

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Ua., mint fent 17. o.

zettel is azáltal, hogy bármely szerződéssel kapcsolatos panaszra, intervencióra csak a Nemzetek Szövetségén keresztül kerülhetett sor:

*„A kötelezettséggel terhelt állam számára is biztosíték volt.”<sup>107</sup>*

A garantáló hatalom megszűnésével – első látásra úgy tűnhet – a kötelezett államok azonban „veszélybe kerültek”, miután korlátlanná 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.”<sup>108</sup>*

A félelem azonban valójában csak elméleti szintű. A történelem bebizonyította, hogy a kisebbségi kérdés ürügyként való felhasználása nincs tekintettel 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 becsmérő 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.”<sup>109</sup>*

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 területátsatolásokkal hátrányosan érintett államok igénye a védelemre, valamint a megváltozott etnikai összetétellel, megnövekedett területtel rendelkező államok közötti érdekegyensúly 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 kieszközölését átruházták a Nemzetek Szövetségére. A garancia megszűnése pedig – véleményem szerint<sup>110</sup> – sem többet, sem kevesebbet nem jelent, mint hogy az eredeti jogosultak visszakérülnek eredeti jogaikba: ma-  
guk érvényesíthetik az őket érintő szerződésekből folyó követeléseiket.

<sup>108</sup> Ua., mint fent 17. o.

<sup>109</sup> Ua., mint fent 17. o.

<sup>110</sup> Ugyanezt az álláspontot igazolja a Dél-Nyugat-Afrika-ügyben megszületett tanácsadó vélemény is. Ld. *I. C. J. Reports*, 1950, 132–133. o. Ld. 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 mondani-valóját: 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.”<sup>111</sup>*

Az előzőekben már említett közgyűlési határozat szerint az ENSZ „nem lehet közömbös a kisebbségek sorsa iránt”.<sup>112</sup> 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 mérlegelésére, hogy az egyik hatálytalanítaná a másikat.”<sup>113</sup>*

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 nem segít. Az ENSZ-tanulmány maga látszólag felismeri ezt a tényt, sőt meg is fogalmazza,<sup>114</sup> de nem vonja le belőle a távolabbi következtetéseket. 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 megemlézése 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:

<sup>111</sup> UN-Doc. E/CN.4/367, 18. o.

<sup>112</sup> Ld. mint fentebb.

<sup>113</sup> Ua., mint fentebb 21. o.

<sup>114</sup> „[...] 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 foglal magában, nevezetesen a különleges privilégiumok gyakorlásának jogát, valamint saját intézmények fenntartásának jogát.” (ua., mint fentebb, 19. o.)

<sup>115</sup> Ua., mint fentebb, 24., ill. 27. o.

„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 megfosztottak tekintették azokat?”<sup>115</sup>

Az első kérdésre, hogy tudniillik az 1947-es békeszerződések megalkotóinak volt-e joguk megszüntetni a kisebbségvédelmi rendelkezéseket, a válaszadást az ENSZ-tanulmány azal kezd, hogy megállapítja: a korábbi kisebbségi szerződések szerződő felei nem azonosak az új békeszerződések megkötő felekkel. Itt lépne be – elvi szinten – az az alaptétel, 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.

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-tanulmánynak 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.<sup>116</sup>

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 megszüntettek tekintették:

„[...] úgy tekintették, hogy egyes események ezeket a rendelkezéseket már megfosztották érvényességüktől [...]”<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Ua., mint fent 26. o.

<sup>117</sup> Ua., mint fent 27. o.



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 formában azt az álláspontot fejezte ki, hogy újabb kisebbségvédelmi tárgyú szerződések megkötése nem szerepel az elképzeléseik között. Álljon itt két, egymásnak szögesen ellentmondó, a békekonferencián 1946. augusztus 14-én, illetve szeptember 2-án elhangzott nézet Magyarország, 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 népeségű államok köteleznék magukat ezeknek a jogoknak a tiszteletben tartására.”<sup>118</sup>*

Románia képviselője (Tatarescu):

*„Románia kijelenti, hogy [...] mindemellett semmiféle, az I. világháború után bevezetett és kevésbé üdvös következményekkel járó régi kisebbségi szabályozásra emlékeztető rendszert nem tud elfogadni.”<sup>119</sup>*

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.”<sup>120</sup>*

Az ENSZ-tanulmány abból a feltevésből indul tehát ki, hogy az 1945. augusztus 2-án kelt potsdami megállapodás értelmében a területátcsatolások és a lakosságcserék nem álltak ellentétben a nemzetközi joggal.<sup>121</sup> 1998-ban, negyvennyolc évvel az ENSZ-tanulmány elkészülte után a második világháborút lezáró megállapodások erkölcsi és jogi megítélése legalábbis nagyon vitatottá vált.

<sup>118</sup> Document C.P. (PLEN) 17, 5. o., in: UN-DOC. E/CN.4/367, 31. o.

<sup>119</sup> Document C.P. (ROV/P) Doc. 8, 13. old. In: UN-Doc. E/CN.4/367, 31. o.

<sup>120</sup> UN-Doc. E/CN.4/367, 33. o.

<sup>121</sup> 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 eszközét. Ugyanakkor vannak arra utaló jelek, legalábbis bizonyos esetekben, hogy megoldásként a lakosságcserét, illetve a kitelepítést – mint a legpegyezőbb megoldást – részesítik előnyben”. In: The future of the international law for the protection of national minorities, *AJIL* 39 (1945), 94. o.

Az ENSZ-tanulmány a területátcsatolások hatásának vizsgálatakor 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 részéről (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.”<sup>122</sup>*

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:

*„[...] Ha egy államban minden kisebbségi tényező eltűnik, akkor a kisebbségvédelmi rendszer megszűnik, mivel már nem szolgál további célokat.”<sup>123</sup>*

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 idő óta viták keresztjében áll. Tartózkodik továbbá attól, hogy egy általánosan érvényes definíciót fogalmazzon meg, csupán megállapítja a következőket:

<sup>122</sup> Ua., mint fentebb, 34. o.

<sup>123</sup> Ua., mint fentebb, 34. o.

<sup>124</sup> Ua., mint fentebb, 36. o.

<sup>125</sup> Ezt az elvet az 1969. évi bécsi szerződés a nemzetközi szerződések jogáról már a nemzetközi jog tétele szabályaként konstruálja meg. Az 1950-es ENSZ-tanulmány utal arra a kodifikációs munkára, amely a Nemzetközi Jogi Bizottság keretében már akkor megindult.

*„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 feltételek mellett, olyannyira, hogy az elv alkalmazása nem főszabály-nak, hanem csak kivételes esetnek tekinthető.”<sup>124</sup>*

Az 1950-ben készült tanulmány a *clausula rebus sic stantibus* elvben még olyan fikciót lát, amely szerint a klauzula a felek által a szerződésalkötés alkalmával minden esetben szem előtt tartott hallgatólagos feltétel, amelyre a szerződésalkötés körülmények lényeges megváltozása miatt az a fél hivatkozhat, akire e változások súlyosabb terheket rónának.<sup>125</sup> A szerződés megszüntetését követelő fél azonban nem jogosult nyomban végleges és kötelező hatállyal egyoldalúan minősíteni a változásokat, 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.”<sup>126</sup>*

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 garáncijának 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 fontossággal rendelkező új tényezőt is létrehoz.”<sup>127</sup>*

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 Szövetségére. 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 közötti eredménytelen működése. A béke tartósságát 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: lakosságcsere-vel, ki- és áttelepítésekkel – nemzetiségeiktől megszabadulni. Azon országokban,

<sup>126</sup> UN-Doc. E/CN.4/367, 37. o.

<sup>127</sup> Ua., mint fentebb 39. o.

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 alapvető szintű említése nem teszi-e lehetővé a rebus sic stantibus klauzúrára való hivatkozást. Ennek során arra a 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 rezsim, melyet az államoknak csak egy szűkebb köre alkalmaz.”<sup>128</sup>*

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 megszűntnek kell tekinteni.”<sup>129</sup>*

A kisebbségvédelmi rendszer, egészében véve, a lényegesen megváltozott körülmények összessége miatt már nem alkalmazható, és ezért a clausula rebus sic stantibus alapján megszűntnek 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.<sup>130</sup>
- A második világháború után békeszerződések által kötelezett államok korábbi kötelezettségei megszűnnek, amennyiben az új békeszerződésekbe sem kisebbségvédel-

<sup>128</sup> Ua., mint fentebb 41. o.

<sup>129</sup> Ua., mint fentebb, 71. o.

<sup>130</sup> Ua., mint fentebb, 47–51. o.

<sup>131</sup> Ua., mint fentebb, 52. és köv. o.

mi záradékot, sem olyan nyilatkozatot nem vettek fel, amely a korábbi kötelezettségek fenntartását elismerné. Bulgáriáról, Magyarországról és Romániáról van szó.<sup>131</sup>

- Lettország, Észtország és Litvánia kötelezettségei továbbá azért is tekinthetők megszűntnek, mivel a Szovjetunióhoz való csatolásukkor – 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.
- Hatályban lévőnek 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.<sup>132</sup>

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága eddig tárgyalt tanulmánya záró megjegyzéseiben nyilvánította az emberi jogok mindenhatóságába vetett hitét,<sup>133</sup> és ezzel olyan hibát követett el, melynek kiküszöbölése még most – a 21. század elején – is javában tart.

<sup>132</sup> 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., ill. 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; 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.

<sup>133</sup> Ua., mint fentebb, 70–71. o., Final Observations.