

A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM RENDSZERE

1. A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM FEJLŐDÉSE A KEZDETEKTŐL AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚIG

Amikor a Szövetséges Főhatalmak a területi változásokat szentesítő békeszerződések kidolgozása alatt szembesültek a Kelet-Közép-Európára kiterjesztendő intézményesített kisebbségvédelem megalkotásának szükségességével, a kisebbségvédelem már több évszázados múltra tekinthetett vissza Európában. A kisebbségi jogok nemzetközi jogi szabályozása mindenkor a nemzetközi kapcsolatok függvényeként jelent meg, története pedig elválaszthatatlanul összekapcsolódott azokkal az európai méretű történelmi változásokkal, amelyeket a reformáció, majd később a modern nemzetek születése indított el.

A kisebbségvédelem addigi történetét a szakirodalom a védelem alanya szerint két szakaszra osztja.¹ Az első a 16. sz. közepétől 1815-ig terjedt. Ez idő alatt a nemzetközi szerződésekben kizárólag a vallási kisebbségek jogainak rögzítése szerepelt. A második szakasz 1815-től az első világháború végéig tartott, s ebben a vallási kisebbségek védelme mellett már megjelent az etnikai kisebbségek nemzetközi szerződések által garantált jogvédelme is.

1.1 Az augsburgi vallásbékétől a bécsi kongresszusig

Az 1517-es lutheri és az 1536-os kálvini reformáció hatására megszűnt a féltve őrzött egység a nyugati kereszténységben belül. A kirobbanó „vallásháborúk” már a 16. sz. közepén nyilvánvalóvá tették, hogy a vallási türelem hiánya olyan nemzetközi problémákhoz vezethet, amelyek eredményes kezelése a vallási kisebbségeknek nyújtott, nemzetközi szerződésekbe foglalt állami garanciák nélkül elképzelhetetlen.

A nemzetközi vitaelintéző eljárásaként bevett háborúk rendszerint a legyőzött fél területi veszteségével értek véget. A területi cserék azonban a reformáció után a korábbiakhoz képest bonyolultabbakká váltak, mivel az átengedett területek lakossága most már sokszor más felekezethez tartozott, mint a győztes ország lakossága, vagy annak többsége. A reformáció életképességének bebizonyosodása után ezért állandóvá váltak az olyan szerződéskötések, melyekben a szerződő felek már a vallási kisebbségek szabad vallásgyakorlásának garantálására is kitértek.

Az 1555. szeptember 25-i augsburgi vallásbéke azzal,² hogy elismerte a rendek vallásszabadságát,³ és minden olyan alattvalónak, amelyik nem értett egyet a földesúr vallásával, megadta a szabad, háborítatlan elköltözés jogát, megtette az első komoly lépést a vallási kisebbségek szerződészerű védelme terén. A „cuius regio, eius religio” még nem volt ugyan klasszikus értelemben vett kisebbségvédelem – hisz épp az érintett területek vallási homogenizációját tűzte ki célul –, de már elismerte a vallási kisebbségek létét, s ha minden területre érvényes szabad vallásgyakorlatot, állandó védelmet nem is biztosított számukra, garantálta nekik a választás lehetőségét, a szabad elköltözés jogát.

Az 1648. október 14-én megkötött vesztfáliai béke jelentette a következő nagy lépést.⁴ A kisebbségvédelem területén az első, valóban nemzetközi jogilag is jelentős szerződés 5. cikke a katolikus és protestáns vallást egyenrangúnak ismerte el, és mindkét vallás híveinek biztosította a vallás-, és lelkiismereti szabadságot másvallású földesuraikkal szemben. A békeszerződés tehát amellet, hogy meghagyta a szabad, háborítatlan elköltözés jogát, a kérdés eredményes kezelését már inkább a vallási kisebbségek háborítatlan vallásgyakorlásának mindkét oldalról történő engedélyezésétől várta.

A vallási kisebbségek védelmének kérdése természetesen nemcsak a Német-Római Birodalom területén került napirendre, hanem szinte minden olyan területi cserével végződő európai konfliktusban, ahol a gazdát cserélt terület lakossága nem ugyanahhoz a felekezethez tartozott, mint a győztes. Így például az 1660-os olivai békében Lengyelország ugyan átengedte Livóniát a protestáns Svédországnak,⁵ de a svéd király kötelezettséget vállalt arra, hogy tiszteletben tartja az új terület katolikus lakosainak vallásszabadságát. Hasonló garanciát kaptak Maastricht lakói is, amikor XIV. Lajos 1678-ban a nijmegeni szerződésben visszaadta a területet Hollandiának,⁶ valamint az Ausztriától Poroszországhoz kerülő Szilézia lakói is 1742-ben, a breslauer békében.⁷ A francia–angol hatalmi vetélkedés is „kitermelt” ilyen, a vallási

kisebbségek védelmét előirányzó jogszabályokat. Az 1713-as utrechti,⁸ majd az 1763-as párizsi béke⁹ is biztosította a Franciaországtól Nagy-Britanniához került területek katolikus lakóinak vallásszabadságát. De nem hiányozhattak ezek a törvénycikkek az 1773-as, Lengyelország első felosztása alkalmával aláírt varsói lengyel–porosz szerződésből,¹⁰ és a finn területeket Oroszországnak átengedő 1790-es frederikshammi szerződésből sem.¹¹

1.2 A bécsi kongresszustól az első világháború végéig

A 18. sz. vége egy új korszak kezdetét jelentette Európa történetében. A modern szabadságesszmék térhódítása mellett a közösségi érzelmek intenzívvé válásával és demokratizálódásával a forradalmi Franciaországban megszületett a modern nacionalizmus és a modern nemzet, melynek alanya már nem a nemesség, hanem a nép, az adott ország lakossága volt. A lojalitás új fókuszja a haza lett. Az idő előrehaladtával Kelet-Közép-Európában is egyre erősebben jelentkező nemzeti mozgalmak számára azonban a nyugat-európai példával szemben az állami és a nemzeti keretek nem voltak ugyanazok. A kettő fedésbe hozását a térségben uralkodó etnikai kevertség, és a hatalmas területet lefedő négy, nemzetek feletti birodalom léte is hátráltatta. Bár Napóleon legyőzése után az európai nagyhatalmak kapcsolataik intézményesítésével kísérletet tettek a status quo megőrzésére, s a kontinentális hatalmak a Szent Szövetség deklarálásával dinasztiai hatalmának stabilizálását is célul tűzték ki, már nem hagyhatták teljesen figyelmen kívül a polgári és szabadságjogok iránt egész Európában egyre erősebben artikulálódó igényt, s egyre többet kellett foglalkozniuk azokkal a kérdésekkel is, amelyeket a különböző nemzetiségekhez, vagy nemzeti kisebbségekhez való tartozás ténye vetett fel.

A 19. sz. elejétől a szerződések ezért a vallás szabad gyakorlásának joga mellett egyre többször mondták ki (még ezzel a joggal szorosan összekapcsolva) az adott terület másvallású lakosainak polgári és politikai jogegyenlőségét is. Az 1814. június 21-i Belgiumot Hollandiával egyesítő egyezmény szerint például minden vallás egyenlő védelemben részesült,¹² s az ország minden polgárának vallásfelekezetre való tekintet nélkül egyforma joga volt a közhivatalok viselésére. A protestáns Genfi Köztársaságnak is szerződésben kellett magát arra köteleznie,¹³ hogy az 1815. március 29-én területéhez csatolt savoy hercegség katolikus lakóinak jogait tiszteletben tartja. Garantálnia kellett a katolikusok állampolgári jogegyenlőségét, és iskoláik, templomaik, községeik szervezetére, és saját intézményeik költségeire vonatkozóan a katolikus kisebbségnek egyfajta kollektív különállási jogot kellett biztosítania.

A 19. sz. második harmadától kezdve az első világháború kitöréséig elsősorban a balkán-félszigeti rendezések kapcsán merült fel a vallási kisebbségek védelme, ekkor már „természetesen” összekapcsolódva a polgári és politikai jogegyenlőség kérdésével. Az 1830-as, Görögország függetlenségét elismerő londoni konferencián Görögországnak köteleznie kellett magát,¹⁴ hogy a politikai jogokat tekintve az ország minden lakosa felekezeti különbség nélkül egyenlő elbánásban fog részesülni. A párizsi egyezmény 1858-ban Moldva és Havasalföld lakosainak szabad vallásgyakorlatát és egyenlő hivatalképességét rögzítette.¹⁵ A Berliini kongresszus pedig „Bulgáriára, Montenegróra, Szerbiára, Romániára és Törökországra külön-külön állapította meg azt a nemzetközi jogi kötelezettséget; 1. a vallásszabadság minden állampolgár és minden idegen részére biztosítandó; 2. a különböző vallásfelekezetek hierarchikus szervezete s egyházi fejükkel való érintkezése elé semminemű akadály sem gördíthető; s 3. a hitfelekezeti különbség sehol és senkivel szemben sem érvényesíthető, mint ok a polgári és politikai jogokból, a közhivatalok viseléséből s a különböző foglalkozások gyakorlásából való kizárásra.”¹⁶ Azt, hogy a nagyhatalmak odafigyeltek a szerződések pontjainak betartására, tehát komolyan vették a szerződések garantálásával rájuk háruló kötelezettségeket és megszerzett jogokat, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy Németország, Anglia, Franciaország és Olaszország addig nem volt hajlandó Romániát elismerni, amíg az nem módosította alkotmányának 7. cikkelyét, mely az állampolgárság megszerzéséből kizárta a nem keresztény lakosságot.¹⁷

A nemzeti kisebbségek védelmének kérdése, s egyáltalán a nemzeti kisebbség mint olyan a nemzetközi jogban először a lengyel kérdéssel kapcsolatban merült fel 1815-ben, a bécsi kongresszuson. A Lengyelország legutolsó felosztásának következményeit megtárgyaló ülésen ismertetett angol memorandum hatására Poroszország, Ausztria és Oroszország kétoldalú egyezmények formájában garanciát

vállaltak arra,¹⁸ hogy „[...] a lengyelek, mint Oroszországnak, Ausztriának és Poroszországnak alattvalói, nemzeti képviselőket és intézményeket fognak kapni, amelyek politikai életük mindazon elemeit szabályozzák, amelyeknél ezt a kormány, amely alá tartoznak, szükségesnek és megfelelőnek tekinti.”¹⁹ Ezt a kötelezettségvállalást a kongresszus záródokumentumába is bevették,²⁰ melyet a nyolc résztvevő hatalom is aláírt. Bár pontosan nem határozták meg, hogy milyen következménnyel jár a kötelezettségek megsértése, de a nemzetközi kötelezettség tényét, s az interveniálás jogát senki sem vonta kétségbe.

Az 1878-as berlini szerződésnek csak a 4. szakasza foglalkozik kimondottan a nemzeti kisebbségek védelmével.²¹ Ez Bulgáriára vonatkozóan kimondja, hogy azokon a helyeken, ahol a bolgárok török, román, görög vagy más néppel keverve élnek, e népesség jogait és érdekeit mind a választásoknál, mind a szervezeti szabályzatok kidolgozásánál figyelembe kell venni.

A bolgár, görög és a szerb kormány az 1913-as bukaresti béke utáni jegyzékváltásban kötelezte magát, hogy a területén élő kucó-vlachok iskolái és egyházi számára autonómiát ad. A kisebbség számára engedélyezték püspökségek felállítását, s lehetővé tették még azt is, hogy a román kormány kulturális intézményeiket anyagilag is támogathassa.²²

Tisztán, kimondottan csak a nemzeti kisebbségek védelme az első világháború vége előtt igen ritkán jelent meg a nemzetközi szerződésekben. Ehelyett legtöbbször a vallási kisebbségek védelmének igényével összekapcsolva került napirendre. A második balkán háborút lezáró Törökországgal megkötött békeszerződések például biztosították a felekezeti kisebbségekhez tartozó egyének számára a teljes vallásszabadságot és az ország többi lakójával azonos polgári és politikai jogokat. A felekezeti kisebbséghez való tartozás azonban itt már megegyezett a különböző nemzeti kisebbségekhez való tartozással, így aztán ezek a szerződések természetesen a nemzeti kisebbségeket is védték.

Az első világháború kirobbanásának idején tehát a nemzetközi jog már nagyon sok, kimondottan a vallási és nemzeti kisebbségek védelmére hozott jogszabályt ismert, sőt a Balkán-félsziget partikuláris nemzetközi jogaként már kétségkívül létezett a kisebbségi jogok bizonyos – területileg korlátozott – rendszere is. Mégis elmondható, hogy ezek a jogok addig nem álltak össze egy egységes, zárt nemzetközi kisebbségi joggá. Az, hogy ez a világháború után mégis megtörtént, a területi változások miatt kialakult lépéskényszer mellett elsősorban a nagyhatalmak stratégiai érdekeinek volt köszönhető, valamint annak a történelmileg „folyékony” helyzetnek, amely lehetővé tette számukra, hogy akaratukat az érintett államok egy részének kifejezett tiltakozása ellenére is keresztülvigyék.

2. AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ KÖVETKEZMÉNYEI A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ÁLLAMRENDSZERRE NÉZVE

Az első világháború gyökeresen átalakította Kelet-Közép-Európa államrendszerét. A területet addig lefedő nagy, nemzetek feletti birodalmak jelenléte megszűnt, s helyükön a nemzeti elv megvalósulásához már kétségkívül sokkal közelebb álló, de a nemzetállam megvalósulásától valójában még – az esetek többségében – messze álló kisállamok egész sora jött létre.

Az antant nagyhatalmak egészen 1918-ig nem gondoltak komolyan arra, hogy a térség államrendszerét átalakítsák, s bár a területi átrendeződés igénye az emigrációk programjában már a háború elején is jelen volt, a gondolat kezdetben még a térség belső nemzeti mozgalmában sem játszott meghatározó szerepet. A háború azonban egyre jobban elhúzódott, s az antant hatalmak az önrendelkezési elv propagandisztikus, a Monarchia háterszágának gyengítését célzó hangoztatása mellett rákényszerültek arra is, hogy a szövetségesekért folytatott versenyben az olasz, görög és román támogatásért cserében a legfőbb nemzeti célként megfogalmazott területi változásokra is ígéretet tegyenek.²³ Ráadásul a többéves hihetetlen emberi és anyagi áldozattal járó megpróbáltatás a Monarchiában és Oroszországban olyan óriási általános válságba torkollott, amely a területi átrendeződést követelő, a népek önrendelkezési elvét hangoztató nemzeti erőket is egyre jobban radikalizálta.

A központi hatalmak vereségekor már nyilvánvaló volt, hogy Kelet-Közép-Európa régi államrendje nem tartható fenn tovább. A több évszázados dinasztiákat elsöprő forradalmi hullám, s az antant nagyhatalmak szövetségeseinek előrenyomulása kész tények elé állította a győzteseket: az antantnak a területtel kapcsolatos háború utáni elképzeléseit hozzá kellett igazítani a realitásokhoz. Ráadásul újra kellett gondolnia a térség jövőbeli biztonságpolitikai szerepét is, mivel az európai hatalmi egyensúlyban

korábban kulcsszerepet játszó Monarchia felbomlott, a másik fontos hatalmi tényezőben, Oroszországban pedig győzött a forradalom, azzal fenyegetve, hogy az új rend sikeres konszolidációja esetén egész Európa számíthat a térségen amúgy is végigsöprő forradalmi hullám szovjet-orosz támogatására. Az új rendszer bázisállamainak – a Szerb-Horvát-Szlovén Királyságnak, Romániának, Lengyelországnak és Csehszlovákiának – ezért a győztesek (elsősorban Franciaország) azt a feladatot szánták, hogy egyfelől gátat képezzenek Németország esetlegesen újraéledő nagyhatalmi törekvéseivel szemben, másfelől, hogy egyfajta „egészségügyi övezetként” megakadályozzák a szocialista forradalom erőszakos exportját. Mivel azonban úgy látták, hogy ennek a feladatnak ezek csak akkor tudnak eleget tenni, ha megfelelő nagyságú, a stratégiai és gazdasági szempontok figyelembevételével kialakított területtel rendelkeznek, az új államok határainak nemzetközi elfogadásánál az etnikai elv, mint az egyetlen igazságos rendező elv háttérbe szorult, s így a nagyhatalmak áldásukat adták arra, hogy jelentős nagyságú nemzeti kisebbségek kerüljenek az új határok közé.²⁴

A béketárgyalásokon a győztes nagyhatalmak szeme előtt már az új bázisállamok jövőbeni stabilitása lebegett, s ezért, hogy a stabilitás egyik legnagyobb veszélyének, a nemzeti kisebbségek bomlasztó erejű elégedetlenségének elejét vegyék, korábbi szövetségeseikkel, valamint a háborúból vesztesen kikerülő államokkal kisebbségvédelmi jogszabályokat fogadtattak el,²⁵ és ezeket a Népszövetség védelme alá helyezték. A térség nyugalmanak biztosítása érdekében ezeket a kisebbségvédelmi jogszabályokat a húszas évek elejéig Kelet-Közép-Európa gyakorlatilag összes államával elismertették.²⁶

3. A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELMI JOGSZABÁLYOK A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT

A két világháború közötti kollektív biztonsági rendszer egyik fontos elemének tekintett népszövetségi kisebbségvédelem két összetevőből állt. A kisebbségek jogait és a kisebbségvédelemre kötelezett államok kötelességeit rögzítő kisebbségvédelmi jogszabályokból, valamint az olyan procedurális jogszabályokból, melyek a Népszövetség illetékes szerveinek lehetővé tették, hogy a kisebbségvédelmi kötelezettségek betartása felett őrködjenek.²⁷ A kisebbségvédelmi jogszabályok és a garanciaeljárásra vonatkozó jogszabályok nem egy időben keletkeztek. Míg az előbbiek már a párizsi békekonferencián elnyerték végső formájukat, addig a garanciaeljárást maga a Népszövetség alakította ki a húszas években, lépésről-lépésre.

3.1 A kisebbségvédelmi jogszabályok keletkezésének története

A békekonferenciára készülődő nagyhatalmak között egyetértés volt arra nézve, hogy az új kelet-közép-európai államrendszer stabilitása érdekében az új államok kisebbségeit²⁸ valamiképpen védeni kell.²⁹ A gyakorlatban megvalósítandó nemzetközi védelem módjáról azonban a delegációknak Párizsba való megérkezésükkor még vajmi kevés elképzelésük volt.³⁰

A kisebbségvédelem kérdése a Népszövetség alapokmányának kidolgozásával kapcsolatban került először napirendre. Először is el kellett döntenie, vajon a kisebbségvédelmi jogszabályok belekerüljenek-e majdan az alapokmányba. Ezzel kapcsolatban az angol és az amerikai elképzelések eltértek egymástól. Míg Wilson második és harmadik tervezete a nemzeti és vallási kisebbségek jogainak a dokumentumban való rögzítését javasolta,³¹ addig a Lord Cecil³² és Smuts tábornok³³ által kidolgozott angol javaslatok ezzel szemben foglaltak állást. Azzal érveltek, hogy egyrészt az új államok határainak kialakítása még nem zárult le, másrészt a Wilson által javasolt kisebbségvédelmi pont túl általános. A január 31-i egyeztetett angol amerikai álláspont végül is az angol javaslatot fogadta el. Eszerint a szövetséges főhatalmak elhatározták, hogy az új államokat majd külön-külön szerződésekben kötelezik a kisebbségvédelemre.

Az ily módon kilátásba helyezett kisebbségvédelmi szerződések részletes kidolgozására Wilson csak röviddel a Németországnak átnyújtandó békeszerződés szövegének lezárása előtt tett javaslatot. A Négyes Tanács által május 1-én életre hívott Új Államok és Kisebbségek Bizottsága azt a feladatot kapta, hogy vizsgálja meg, milyen kisebbségvédelemre vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel kell megterhelni Lengyelországot, valamint a többi új államot.³⁴ A probléma megtárgyalása már csak azért sem túrt halasztást, mert a területi kérdésekkel foglalkozó IX. Bizottság Főtanáccsal egyeztetett állásfoglalása

kimondta, hogy az új államok határainak szentesítésénél, illetve kialakításánál az etnikai elv nem fog legfőbb kritériumnak számítani. A gazdasági és stratégiai szempontoknak – a térség változásainak belső dinamikájával egybecsengő – előtérbe kerülése pedig egyértelművé tette, hogy az új államok keretei között szinte kivétel nélkül mindenhol jelentős nagyságú kisebbséggel kell számolni.

A Bizottság munkája során véglegessé vált, hogy a nemzetközi kisebbségvédelem a minimális kisebbségi jogok garantálására fog koncentrálni, s ennek megfelelően elsősorban a kisebbséghez tartozók állampolgári jogegyenlőségét fogja az államoktól megkövetelni. Bár ezen némileg túlmutatva elismerte a kisebbségek sajátos jogát az iskoláztatás, nyelvhasználat és a kultúra terén, de óvakodott attól, hogy olyan jogokat is biztosítson nekik, amelyekre támaszkodva azok a szuverén államon belül politikai testületté szerveződő külön jogi személyként léphettek volna fel. Ezt volt az oka annak, hogy sem a Bizottság, sem a Négyes Tanács nem támogatta a Comité des Délégations Juvies³⁵ által szorgalmazott, Kelet-Közép-Európa összes kisebbsége számára nyújtható kulturális autonómia³⁶ gondolatát. S ugyanez volt az oka annak is, hogy a Négyes Tanács elvetette annak lehetőségét, hogy a kisebbségek vélt vagy valós sérelmeik esetén panaszaiikkal közvetlenül a Nemzetek Szövetségéhez fordulhassanak. Ennek ellenére egyes szerződésekbe belekerültek az állampolgári jogok biztosításán jóval túlmutató, a kulturális autonómia, sőt a területi autonómia egyes elemeit is biztosító kötelezettségek is (ilyenek voltak például az erdélyi székely és szász községek egyházi és iskolai autonómiáját, vagy a Ruténföld területi autonómiáját előíró jogszabályok).

Kisebb, a helyi viszonyok diktálta változtatásoktól eltekintve a nagyhatalmak gyakorlatilag ugyanazokat a kisebbségvédelmi jogszabályokat írták alá mind a győztes, mind a vesztes kelet-közép-európai államokkal. A kelet-közép-európai nemzeti mozgalmak logikájának ismeretében azonban egyáltalán nem meglepő, hogy ez a kötelezettség a két táborban más és más fogadtatásra lelt. Bár a békeszerződéseket aláíró államok területi veszteségeik miatt elégedetlenek voltak, s ennek hangot is adtak, az őket kisebbségvédelemre kötelező, a szerződésekbe beépített jogszabályok ellen már csak nagyszámú külső kisebbségük érdekében sem tiltakoztak. A háborúból területi növekedéssel kikerülő, korábban a nagyhatalmak szövetségében harcoló államokkal viszont – Csehszlovákia kivételével³⁷ – csak óriási nyomásgyakorlással lehetett aláírni a kisebbségvédelmi szerződéseket.³⁸

A szerződések aláírásának kikényszerítése két szempontból is kényes kérdésnek számított. Először is, a Népszövetség – és valójában a Népszövetség keretén belül működő nemzetközi kisebbségvédelem is – a tagállamok teljes szuverenitására épült. Az aláírásra kötelezett új bázisállamok viszont az állami szuverenitás gondolatával összeférhetetlennek tartották a jogszabályok ultimátumszerű elfogadtatását, s azt, hogy ily módon elvileg a hatalmak állandó kontrollja alá kerültek. A kisebbségvédelem szükségességét ugyan ők sem kérdőjelezték meg, de azt belügynek tartván, a belső törvények nyújtotta garanciákkal, illetve államközi szerződésekkel kívánták szabályozni. Másodszor, bár a Népszövetség alapgondolata az államok egyenlőségét tételezte fel, ennek ellenére a nagyhatalmak nem köteleztek minden tagállamot arra, hogy kisebbségeit nemzetközi jogi védelem alá helyezze, sőt, ezt a terhet maguk sem vállalták.

A nagyhatalmaknak a kisebbségvédelmi szerződések állami szuverenitást sértő voltával kapcsolatos álláspontját legjobban a Lengyelországgal kötendő kisebbségvédelmi szerződéssel együtt Paderewski lengyel miniszterelnöknek eljuttatott Clemenceau-féle kísérőlevél foglalja össze.³⁹ A dokumentum a szuverenitás csorbulásával kapcsolatos aggályokat a nemzetközi diplomácia történetéből hozott érvekkel igyekezett eloszlatni. Elsősorban az 1878-as Berliini kongresszusra utal, mikor kijelenti: „Elsősorban hangsúlyozom, hogy a szerződéskötésnek ez a módja nem újdonság. Az európai jog régóta bevett eljárása, hogy új állam alakulásakor, vagy amikor egy már fennálló állam területileg nagymértékben megnövekszik, a nagyhatalmak együttes és hivatalos elismerésüket ahhoz a feltételhez kötik, hogy a kérdéses állam egy kötelező érvényű nemzetközi konvencióban vállalja bizonyos kormányzati elvek betartását.” Az adott kormányzati elvekre vonatkozó kötelezettségvállalás tehát nem jár a szuverenitás csorbulásával. Ez csak egy előfeltétele a „régibbi” államok közösségébe való integrálódásnak. Ugyancsak az ez irányú aggodalmak eloszlatására szolgált az az érve is, mely szerint a régibbi nemzetközi szerződésekkel szemben a nemzetközi kapcsolatok formálódó új rendszerében a nagyhatalmaknak nem lesz joguk beavatkozni az

államok belügyeibe, mivel a kisebbségvédelmi szerződéseket a Népszövetség védelme alá helyezik. S hogy minden kétséget eloszlasson, a kisebbségvédelmi szerződések célját Clemenceau a következőképpen foglalja össze: „A területeken, melyek most Lengyelországhoz, illetve más államokhoz kerülnek, szükségszerűen nagy számban élnek olyan emberek, akik más nyelvet beszélnek, más fajhoz tartoznak, mint az a nép, amelynek kebelébe kerülnek. [...] Azt reméljük, hogy az érintett lakosság könnyebben megbékél majd új helyzetével, ha tudja, hogy az elnyomás és jogtalan bánásmód minden veszélyével szemben kezdettől fogva biztosított védelmet és megfelelő garanciákat élvez. A lakosság tudomása e garanciák meglétéről remélhetőleg ténylegesen elősegíti majd a mindenki által óhajtott összehangolódást, valamint jelentős lehet a hatása úgy is, hogy annak alkalmazása szükségtelessé válik.”⁴⁰

Az Új Államok és Kisebbségek Bizottsága által kidolgozott nemzetközi kisebbségvédelmi jogszabályok tehát beépültek az öt kisebbségvédelmi szerződésbe, négy békeszerződésbe, és azokba a balti államok és Albánia által tett deklarációkba, amelyeket a Népszövetségbe való felvételük előfeltételeként a világszervezet elvárt tőlük.

3.2 A szerződésekbe foglalt kisebbségvédelmi jogszabályok

A szerződésekbe és a deklarációkba foglalt kisebbségvédelmi jogszabályok három csoportra oszthatók. Az első csoportba az állampolgárságra vonatkozó jogszabályok tartoznak. A másodikba azok az anyagi-jogi normák, amelyek feladata az élet, a szabadság és az egyenlőség biztosítása. A harmadik csoport pedig a végrehajtás garanciájaként szolgáló jogszabályokat tartalmazza.

3.2.1 Az állampolgárság kérdése

Az állampolgárság megszerzésének illetve megtartásának törvényi szabályozása – mint mindenféle kisebbségvédelem alapja – központi helyet foglal el a szerződésekben. A háború végére a kelet-közép-európai államrendszer gyökeresen átalakult, s a határoknak nem az etnikai elv alapján történő elismerésével emberek milliói egyik napról a másikra a saját szülőföldjükön ugyan, de egy új állam keretein belül találták magukat. A kisebbségvédelmi jogszabályok összeállítói tisztában voltak a magukat nemzetinek tekintő államok homogenizációs törekvéseinek veszélyével, ezért, hogy ezeknek a rendelkezéseknek megfelelő súlyt adjanak, az idevonatkozó törvénycikkeket alaptörvény jelleggel látták el.

Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezések egyrészt az állampolgárságra való jogot biztosították, másrészt pedig az optálás kérdését szabályozták. (A lengyel kisebbségi szerződés 3–6. cikkelyei)

A jogszabályok a területiális elvet tették meg az állampolgárság megszerzésének alapjává. Ez alapján egyetlen, az adott területen született vallási vagy nemzeti kisebbséghez tartozó személytől sem lehetett megtagadni az állampolgárságot. A területiális elv azonban önmagában véve még kevés lett volna az állampolgárság kérdésének lefedésére, mivel nem szabályozta a nem a területen született, de mégis a területhez kötődő személyek helyzetét. Ezért a rendelkezések kimondták, hogy mindenki jogosult az állampolgárságra, aki az illető állam részére juttatott területen megtelepültnek tekinthető.⁴¹

A szerződések az újonnan kisebbségi helyzetbe került *személyeknek* választási lehetőséget biztosítottak: az új állampolgárságot választva maradhattak a szülőföldjükön, de a régi állampolgárságuk mellett is dönthettek. Mind a kérdés eldöntését, mind az optálás végrehajtását határidőhöz kötötték. Az opciójoggal az érintettek hat hónap és két év között megállapított időtartam alatt élhettek. Ha valaki az optálás mellett döntött, akkor egy éven belül át kellett települnie, de úgy hogy hátrahagyott ingatlanait megtarthatta, ingóságait pedig korlátozások nélkül magával vihetette.⁴²

3.2.2 Az élethez, a szabadsághoz és az egyenlőséghez való jog

Az ebbe a csoportba tartozó anyagi-jogi normák között van olyan, amely állampolgárságtól függetlenül az állam minden egyes lakosára vonatkozik, és van olyan is, amely csak az érintett állam állampolgáira.

Az élet és a szabadság védelme születési, állampolgársági, nyelvi, faji vagy vallási különbség nélkül az ország minden lakosát megillette. (2. cikkely)

Az egyenlőség kérdésköre azonban már csak az állampolgárság bázisán értelmezhető. Külön

cikkely garantálta a törvény előtti egyenlőséget és az azonos polgári és politikai jogokat (például az állások, hivatalok, méltóságok betöltésénél, a különböző foglalkozások gyakorlásánál). Ugyanez a cikkely biztosította minden állampolgár számára a nyelvhasználat szabadságát a privát szférában, a kereskedésben, a vallásgyakorlatban, a sajtóban, a publikációkban és a nyilvános gyűléseken. (7. cikkely) A jogszabály szerint a hivatalos nyelvtől eltérő anyanyelvű állampolgárok nyelvüket a bíróságok előtt is használhatták szóban vagy írásban. Azonban ennek a kétségkívül pozitív rendelkezésnek a jövőbeni hatékonyságát már eleve megkérdőjelezte az a homályos, többféle értelmezésre is lehetőséget adó megfogalmazás, mely szerint a bíróság előtti szabad nyelvhasználat érvényesülése érdekében a más anyanyelvű állampolgárokat az állam *méltányos* könnyítésekben részesíti majd.

Külön cikk írta elő, hogy azok az „[...] állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi... állampolgár. Különösképpen ugyanilyen joguk van saját költségükön jótékonysági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelőintézeteket létesíteni, igazgatni és azokat felügyelni, s jogukban áll, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják.” (8. cikkely) Ezt az egyébként alaptörvényi jelleggel felruházott kötelezettséget tartalmilag kiegészíti – mindenesetre már nem alaptörvény jelleggel – egy az állami közoktatási rendszer kiépítésénél figyelembe veendő jogszabály. Ebben a kormányok garanciát vállaltak arra, hogy ott, ahol más anyanyelvű állampolgárok *jelentékeny arányban* élnek, *megfelelő könnyítésekkel* lehetővé teszik, hogy a gyermekek az elemi iskolákban saját nyelvükön tanulhassanak. (Az államnak természetesen jogában állt a hivatalos nyelv kötelező tantárgyként való oktatását előírni.) Ugyanígy azokban a városokban és közigazgatási egységekben, ahol a kisebbségek *jelentős arányban* éltek, az államnak – a jogszabály szerint – gondoskodnia kellett arról is, hogy ezek a kisebbségek a nevelési, vallási vagy jótékonysági célokra fordítandó költségvetési tételekből ugyanezekre a célokra *arányos részt* kapjanak. Ez mindenesetre nem jelentett abszolút jogot az állami támogatásra, mivel a költségvetés mindenkori helyzetének függvényében az állam megtagadhatta a kisebbségek által fenntartott intézmények támogatását. (9. cikkely)

3.2.3 A garancia

Mivel minden szerződés valójában annyit ér, amennyit a felek betartanak belőle, a Hatalmak a kisebbségvédelmi jogszabályokat a végrehajtás garanciájára vonatkozó klauzulákkal is megerősítették. A rendelkezések nagy része belső, állami, alkotmányos garanciát kapott, ily módon az állam – elvileg – nem hozhatott ezekkel ellentétes törvényeket vagy rendeleteket. (1. cikkely) A szerződés egésze pedig a Nemzetek Szövetségének védelme alá került. (12. cikkely)

A később, az évek folyamán lépésről-lépésre kialakított garanciaeljárás első elemeinek megszületése is ehhez a nemzetközi védelmet garantáló cikkelyhez kapcsolódik. Eszerint a népszövetségi Tanács minden tagjának joga volt a Tanács figyelmét felhívni a kötelezettségek megsértésére, vagy annak fenyegető veszélyére. A Tanács ilyen esetekben – a közelebről nem definiált – „alkalmas és hathatós” módon eljárhatott az állammal szemben. A majdani garanciaeljárás másik eleme a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság bevonásának lehetősége azokba a vitákba, amelyek esetlegesen egy tanácstag és az állam között kialakulnak. Ebben az esetben a tanácstag kérésére a vita a legfőbb nemzetközi jogi fórum elé kerülhetett, s annak döntése ellen fellebbezésnek helye nem volt.

3.2.4 Az általános szerződések és deklarációk speciális rendelkezései

A kisebbségi szerződések, a békeszerződések és a deklarációk szinte szóról szóra megegyeztek egymással. Mégis, a helyi viszonyok különbözősége szükségessé tette, hogy egyes szerződéseket speciális rendelkezésekkel lássanak el. E cikkelyek mindegyike az állampolgári egyenlőség garantálásán túlmutató jogokat biztosított valamely vallási, vagy nemzeti kisebbség számára. A skála az autonómia egyes elemeinek biztosításától egészen a területi autonómia garantálásáig terjedt.

A Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal és Görögországgal megkötött kisebbségi szerződések külön kitértek a területükön élő muzulmán állampolgárok speciális jogaira. Egyrészt garantálták a muzulmánok egyházi szabadságát, másrészt kimondták, hogy a muzulmánok esetében a családi és a személyes jogállás tekintetében a mohamedán jog rendelkezései az irányadók.⁴³ Görögországnak emellett az Athos-hegyi

szerezteseknek az 1878-as berlini szerződés óta fennálló különleges jogállását is garantálnia kellett. (13. cikkely)

A török kormány a Sčvres-i békeszerződésben kötelezte magát arra, hogy elismeri és tiszteletben tartja minden faji kisebbség egyházi és iskolai autonómiáját, valamint hogy a szultánok által korábban számukra juttatott vallási, iskolai, bírói kiváltságokat és mentességeket továbbra is érvényesnek tekinti. A Lausanne-i szerződés ezt a pontot nem vette át, helyette ígéretet tett arra, hogy a kormány a nem muzulmánok családi és személyi státusát tekintve minden intézkedést megtesz, hogy a problémás kérdéseket lehetőleg az ő szokásaiknak megfelelően szabályozza. (38–45. cikkely)

Az egyes államok zsidó kisebbségeinek speciális jogaival több kisebbségi szerződés és deklaráció is külön foglalkozott. A görög és a lengyel kisebbségi szerződés, valamint a litván deklaráció is előírta a szombat szabad és sérthetetlen megünneplésének jogát.⁴⁴ Ezen belül a lengyel és a litván dokumentum további kötelezettségvállalást is tartalmazott a kérdésre nézve. Ezek a kormányok nem írhattak ki választásokat szombatra, ami a téma természeténél fogva a zsidó lakosság politikai egyenlősége megvalósításának elengedhetetlen előfeltétele volt.⁴⁵ A lengyel szerződés iskolai autonómiát biztosított a zsidó hitközségek által alakított iskolai bizottságok számára, mikor rájuk ruházta – állami felügyelet mellett – a közpénzekből a zsidó oktatási intézményekre eső rész szétosztásának jogát. (10. cikkely) A litván deklaráció ennél jóval tovább ment, mikor az ország területén élő zsidó kisebbségnek személyi autonómiát garantált. Az autonómia a zsidó közösségek vallási, oktatási, jótékonyági és általános kulturális ügyeire terjedt ki, az önadóztatást is lehetővé téve.⁴⁶

A román kisebbségvédelmi szerződés 11., a görög szerződés 12. szakasza az egyes zárt tömbben élő nemzeti kisebbségek kérdésével foglalkozott. Vallási és tanügyi önkormányzat formájában bizonyos fokú – részleteiben nem kidolgozott – különállást biztosított egyrészt az autonómia több évszázados tradíciójával rendelkező szász és székely közületeknek, másrészt a pindusi románoknak. Rendkívül fontos, hogy itt a rendelkezések a speciális jogokat már a közületeknek, a kisebbségek régóta meglévő (egyházi és iskolai) szerveinek adták. Itt kifejezetten „helyi autonómiáról” volt szó, amely nem képezhetett keretet az adott kisebbség egységes jogi személyként való elismeréséhez.⁴⁷

A kisebbségi szerződések közül a legszélesebb körű autonómiát a csehszlovák szerződés biztosította a kárpát-ukrán lakosság számára. (10–13. cikkely) A területi autonómia kiterjedt a közoktatási, nyelvi, vallási és a helyi közigazgatási ügyekre. A szerződés az autonómia kereteit is megállapította, mikor a Ruthénföldnek törvényhozó hatalomként tartománygyűlést, a végrehajtó hatalom élére pedig a köztársaság elnöke által kinevezett kormányzót ígért.⁴⁸

3.3 A Népszövetség védelme alá helyezett államközi szerződések

A két világháború közötti intézményesített nemzetközi kisebbségvédelem jogforrásai közé sorolhatók azok az államközi szerződések is, amelyeket megkötésük után rögtön a Népszövetség garanciája alá helyeztek.⁴⁹ Nem sok ilyen egyezmény született, de ezek mindegyike a kisebbségi szerződéseknel részletesebben szabályozta – legtöbbször szélesebb körű jogokat is biztosítva – az érintett kisebbségek ügyét.

A Népszövetség Tanácsa 1921 június 27-én hagyta jóvá az Áland-szigetek jogállásáról megkötött finn–svéd egyezményt. A Finnország állami fennhatósága alatt maradó, 95%-ban svédek lakta szigetek területi autonómiát kaptak. Az államfragmentum jogi természetével rendelkező területnek saját parlamentje (Landsting) volt, a végrehajtó hatalom élére pedig a Landstinggal egyeztetve a köztársasági elnök kormányzót nevezett ki. A szerződés külön érdekessége volt, hogy az – a helyi svéd lakosság érdekeinek megfelelően – az esetenként az etnikai viszonyokat is befolyásoló agrárkérdést is szabályozta.⁵⁰

A Németország és Lengyelország között 1922. május 15-én megkötött felső-sziléziai egyezmény ugyan nem biztosított autonómiát az érintett lengyel és német kisebbségnek, de a szerződésnek kétség kívül óriási erénye volt, hogy részletesen kifejtette és szabályozta a jogegyenlőség elvéből adódó – a kisebbségi szerződésben részleteiben ki nem dolgozott –, szabályokat a kisebbségeket érintő minden lényeges kérdésre vonatkozóan.⁵¹

A Memel-vidék 1924. március 14-én kapott területi autonómiát Litvániától. Ezzel a területtel

kapcsolatban kétféle kisebbségvédelem is érvényben volt: a területi autonómia a német kisebbséget védte a Litván államon belül, a Népszövetség előtt tett litván deklaráció pedig a memeli litván kisebbséget (is) a területi autonómiával szemben.⁵²

3.4 A szerződések értékelése

A Népszövetség védelme alatt álló kisebbségvédelmi szerződéseket a két világháború között rengeteg kritikával illették több oldalról is. A szerződéskötésre rákényszerített új, vagy megnövekedett területű államok kritikáikban mindvégig elsősorban a szuverenitás kérdésére koncentráltak. Állami szuverenitásuk csorbításaként tekintettek a jogszabályokra, s ezért követelték azok általánosítását, azaz hogy a Népszövetség minden tagállama önként vállalja ugyanezeket a kötelezettségeket.

Komoly fenntartásaik voltak azoknak is, akik egy lehetőleg jól működő, hatékony kisebbségvédelem alapjainak megteremtését várták a szerződésektől. Sokan a szerződések legnagyobb hiányosságának azt tartották, hogy azok az államok érzékenységre való tekintettel csak a minimális átlagvédelmet, csak a többségi állampolgárokkal való jogegyenlőséget célozták meg (ráadásul a politikai és polgári jogok felsorolása sem volt teljes körű, csak egyes példák felhozatalára koncentrált) ahelyett, hogy a teljesebb nemzeti kisebbségi önrendelkezés biztosítása felé mozdultak volna el. Emellett kétségkívül helytálló volt az a megállapítás is, hogy a rendelkezések által megszabott védelem mértéke az egyes kisebbségekkel szemben nem volt egyforma. Amíg például a 430 ezer főt számláló csehszlovákiai rutén kisebbség számára széles körű autonómiát helyeztek kilátásba, addig az erdélyi székely és szász közületek a vallási és tanügyi kérdésekre korlátozódó helyi autonómia biztosítására is csak általános ígéretet kaptak. A lengyelországi 4,75 milliós ukrán kisebbség pedig egyáltalán semmiféle autonómiát sem kapott.⁵³

Különösen sok problémát okozott az egyes határozatok nem elég precíz megfogalmazásból adódó többféle értelmezési lehetősége. Az olyan kijelentések, mint például a „megfelelő könnyítéseken fognak részesülni”, vagy azon a környéken, „ahol jelentékeny arányban élnek”, vagy a közvagyon terhére „méltányos részt kapnak”, gyakorlatilag kiszolgáltatták a kisebbségeket a belső állami törvényhozásnak. Hasonló következményekkel járt az is, hogy az egyes kötelezettségmegszabások nem voltak elég kategorikusak, és bizonyos kötelezettségek végrehajtását egyszerűen nem kötötték határidőhöz.⁵⁴ Ezt a kormányok ki is használták, s a jogszabályok gyakorlatba való átültetését ameddig csak lehetett húzták-halasztották. Különösen nagy hiányosságnak tekinthető, hogy a szerződések azt konkrétan nem szögezték le, hogy a kisebbségek a törvényhozó hatalomban és az önkormányzati testületekben számarányuknak megfelelő arányban nyerjenek képviselőket.

Másrészt viszont a kritikai megjegyzések ellenére is mindenképpen pozitívan kell értékelnünk a kisebbségvédelmi szerződések létét. A háború előtti időszakhoz képest feltétlenül komoly előrelépésnek számított, hogy Európa keleti felében – Szovjet-Oroszország kivételével – sikerült a kisebbségi jogok egységesítése irányába egy jelentős előrelépést tenni. A szerződéseknek kétség kívül rengeteg hiányosságuk volt, de valószínűleg a kisebbségi jogoknak még így is azt a maximumát tartalmazták, amelynek aláírására az érintett államokat rá lehetett szorítani. Nemcsak a szerződések tökéletlenségének tudható be, hogy a kisebbségvédelmi jogszabályok hatékonysága megkérdőjelezhető maradt, hanem annak is, hogy a kötelezett államok kihasználva a népszövetségi végrehajtó hatalom, tehát a nemzetközi szankcionáló erő hiányát, csak kevés hajlandóságot mutattak a rájuk háruló kötelezettségek végrehajtására.

4. A NÉPSZÖVETSÉG GARANCIAELJÁRÁSA

Ellentétben a kisebbségvédelmi jogi normákkal, melyek gyakorlatilag már a Párizsi békekonferencián elnyerték végső formájukat, a garanciaeljárás csak lépésről-lépésre épült ki a húszas években. Bár a kisebbségvédelmi szerződéseket megalkotói a Népszövetség garanciája alá helyezték, sokáig nyitott kérdés volt, hogy az újonnan alakult nemzetközi szervezet hogyan is feleljen meg ennek a feladatnak. A szerződések aláírásakor még csak az abban foglalt, garanciára vonatkozó jogszabályok léteztek a későbbi eljárásból. Ezek szerint a Tanács minden tagjának joga volt arra, hogy felhívja a Tanács figyelmét a szerződészegésre, vagy annak veszélyére, s a Tanács a jogsértés vagy annak veszélye esetén az állammal szemben „alkalmas és hathatós módon” eljárhatott. Ha véleménykülönbség alakult ki a Tanács

egyik tagja és valamely kötelezett állam között kisebbségvédelmi jogi vagy ténykérdésben, akkor az nemzetközi vitának számított, és a tanács tag kérésére a megfellebbezhetetlen ítéletet hozó legfelső jogi fórum, a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság elé volt terjeszthető. Végül pedig, a kisebbségek védelméről rendelkező jogszabályok csak a Népszövetség Tanácsa többségének hozzájárulásával voltak megváltoztathatók.

Bár a garanciára vonatkozó cikkelyek a Népszövetség majdani garanciaeljárásával kapcsolatban még rengeteg kérdést hagytak megválaszolatlanul, az mindenesetre már ezekből a cikkelyekből is kiolvasható volt, hogy a garancia kérdésében a Tanácsnak lesz kulcsszerepe. S valóban, míg a Népszövetség Közgyűlése a későbbiekben elsősorban az elvi kérdésekkel foglalkozott, a konkrét, megoldásra váró ügyekkel főleg a Tanács, s a munkáját segítő, a kisebbségvédelmi eljárásban is nélkülözhetetlenné váló Titkárság, illetve annak kisebbségi osztálya⁵⁵ szembesült.

4.1 Az eljárásra vonatkozó határozatok⁵⁶

Az eljárásra vonatkozó szabályokat a Nemzetek Szövetsége több lépésben, 1920 és 1929 között alakította ki. Az igazán fontos, az egész garanciaeljárás arculatát meghatározó rendelkezések azonban már 1920 és 1923 között megszülettek.⁵⁷

A Tanács 1920. október 22-én fogadta el Tittoninak, a kisebbségvédelmi kérdések előadójának a jelentését arról, hogy a gyakorlatban mit is jelent a Nemzetek Szövetségének garanciája. Ez a tanácsi határozat volt az első a garanciaeljárást kialakító rendelkezések sorában. A jelentés megerősítette és egyszer s mindenkorra rögzítette a Tanács illetékességét a kisebbségvédelmi eljárásban. Eszerint a Tanács jogi eljárását csak Tanács-tag indíthatta el, s a szerződésekben rögzített kisebbségi jogok megváltoztatása is csak a Tanács szavazattöbbségével volt lehetséges. Ugyanekkor ez a tanácsi határozat volt az, amelyik tisztázta a kisebbségek petícióinak jogi helyzetét is az eljárás során. A kisebbségeknek és az érintett államoknak joguk volt ugyan a Népszövetséghez fordulni, de panaszuk mindenkor csak informális jellegűnek számítottak. A petícióknak a Titkárságra kellett beérkezniük, s a főtitkárnak kommentár nélkül kellett őket a Tanács, valamint a Népszövetség minden tagjához eljuttatnia. Ha a Tanács valamelyik tagja ez alapján meg akarta indítani az eljárást, akkor fel kellett hívnia a többi tag figyelmét a fenyegető veszélyre. Ebben az esetben – ha a Népszövetség tagja volt – a beadványt a bepanaszolt állammal is automatikusan közölték, s lehetőséget kapott rá, hogy észrevételeit megtegye. Amennyiben a főtitkár az esetet különösen súlyosnak ítélte meg, a petíciót az ülések közti szünetben távirati úton is közölhette a Tanács tagjaival.

A Tanács még ugyanezen az ülészen, október 25-én a petíciók vizsgálatával kapcsolatban egy olyan határozatot hozott, amely a későbbi eljárás szempontjából alapvető jelentőségűnek bizonyult. Ezután a beérkezett petíciókat egy-egy ad hoc bizottság (Hármas Bizottság, „kisebbségi bizottság”) vizsgálta meg, amely a Tanács elnökéből, és további két tanács tagból állt össze. Két szempontból is nagyon fontos volt ez a határozat. Először is, megkönnyítette a Tanács munkáját, mivel így egy-egy petícióval már nem kellett a teljes Tanácsnak foglalkoznia, hanem csak három embernek. Másodszor, s talán ez volt a fontosabb, a Tanács tagok ily módon a döntéseknek a Tanács nyilvános ülésén való kihirdetésénél anonimításba burkolózhattak, a jogsértésre az érintett állam magas rangú képviselője előtt nem egy konkrét személy hívta fel többé a figyelmet, hanem egy bizottság.⁵⁸

Az 1921. június 27-i tanácsi határozat a kormányok petíciókkal szemben kialakított állásfoglalásának kérdését rendezte a garanciaeljárás során. A rendelkezés csehszlovák és lengyel nyomásra született meg, s kezdetben csak azon petíciók tárgyalására vonatkozott, amelyek olyan államtól indultak ki, amely nem volt tagja a Népszövetségnek.⁵⁹ Eszerint minden ilyen petíciót rögtön Genfben való megérkezése után el kellett juttatni a bepanaszolt állam kormányának. Ennek három hét állt rendelkezésére, hogy eldöntse, kíván-e reagálni a vádakra. Amennyiben igen, akkor további két hónapot kapott a válasz kidolgozására, s csak ezután, a válasszal együtt lehetett a petíciót a Népszövetség tagjaihoz eljuttatni.

1923. szeptember 5-én a Tanács a garanciaeljárás tökéletesítése érdekében több fontos kérdésben is határozott. Rögzítette a beérkezett petíciók elfogadhatóságának, tehát a Tanács elé terjeszthetőségének kritériumait. A Titkárságon belül megalakult „kisebbségi szekció” feladata lett, hogy

minden beérkező panaszt a következő szempontok szerint megvizsgáljon: A petíció csak olyan sérelem ellen kérhetett védelmet, amelyre nézve szerződésbe foglalt nemzetközi védelem volt érvényben. A petíció nem igényelhetette a kisebbség és az adott állam közötti politikai kapcsolat megszakítását. A bejelentések nem származhattak anonim, vagy nem autentikus forrásból, s tartózkodniuk kellett a sértő megszövegeztől. Végül nem tartalmazhattak olyan adatokat vagy tényeket, amelyeket már egy korábban napirendre tűzött kérvényben alaposan megvizsgáltak. Amennyiben a főtitkár ezek alapján a petíciót elfogadhatónak tartotta, a vizsgálat eredményét közölték az érintett állammal. Ha az állam ebbe a döntésbe belenyugodott, akkor két hónapot (a Tanács elnökének engedélyével akár több időt is) kapott, hogy megtegye észrevételeit. Csak ezután, az észrevételekkel együtt került a petíció a Tanács, és csakis a Tanács elé. A Népszövetség többi tagjához csak akkor juttatták el a petíciókat s az arra adott állami reflexiókat, ha azt az érintett állam kérte, vagy ha azt a Titkárságtól a Népszövetség valamely tagja kifejezetten megkérte. Amennyiben a bepanaszolt állam nem értett egyet a Titkárság döntésével, s megkérdőjelezte a petíció elfogadhatóságát, akkor a petíció a Tanács elnökéhez került, aki két másik taggal együtt egy ad hoc bizottságban véglegesen döntött a kérdésről.⁶⁰

Az 1925. június 10-i tanácsülés valójában semmi újat nem hozott a garanciaeljárás gyakorlatába, mikor az érdekelt államok Hármas Bizottságból való kizárását hivatalosan is rögzítette, a gyakorlatban ugyanis ez már a kezdetektől fogva így működött.

A garanciaeljárás végleges arculatát a Dandurand⁶¹ által kezdeményezett reformokra reflektálva meghozott 1929. június 13-i tanácsi állásfoglalás alakította ki. Az új javaslatok szerint, a főtitkár többé nem hagyhatott egyetlen elutasított petíciót sem visszajelzés nélkül. A panaszossal közölték az elutasítás tényét, és ezzel egyidejűleg az elfogadhatóság feltételeit is. A „kisebbségi bizottságok” működésével kapcsolatos kérdések is a Tanács napirendjére kerültek. A Tanács elnökének ettől fogva jogában állt az ügyek kivizsgálására az eddigi kettő helyett négy tanácsstag segítségét kikérni (Ötös Bizottság), és a „kisebbségi bizottságok” a tanácsülések közti szünet alatt is összeülhettek, ha az szükségesnek mutatkozott. A „kisebbségi bizottságok” által lefolytatott vizsgálatok nyilvánosságra hozatala csak az érintett állam hozzájárulásával történhetett meg. Ugyanakkor a Főtitkár új feladatot is kapott: évente egyszer a Népszövetség hivatalos lapjában⁶² nyilvánosságra kellett hoznia a garanciaeljárással kapcsolatos az évi statisztikai adatokat (a beérkezett petíciók száma, az elutasított és a Hármas Bizottságok elé került panaszok száma, a „kisebbségi bizottságok” és az általuk tartott ülések száma, a megvizsgált és lezárt petíciók száma).

4.2 A garanciaeljárásban érintett népszövetségi fórumok

A Nemzetek Szövetségének alapokmánya még nem tartalmazott semmi konkrétumot a Közgyűlés és a Tanács kompetenciájának elhatárolásáról. Az alapokmánynál később megszövegezett kisebbségi szerződések garanciáról szóló cikkelye azonban már sejtetni engedte, hogy a garanciaeljárás központi szerve a Tanács lesz. Végül aztán olyan munkamegosztás alakult ki, melyben a konkrét kisebbségi panaszokkal a Tanács foglalkozott. Ez már csak az ülések gyakorisága, és a döntést megelőző egyeztetésnél figyelembeveendő tagok száma miatt is ésszerűbb volt. A Közgyűlés inkább általános, elvi jellegű kérdésekkel foglalkozott, ugyanakkor azonban ellenőrzési jogosultsággal rendelkezett a Tanács felett is. Ez abban realizálódott, hogy a Tanácsnak évente egy beszámolót kellett betérjesztenie a Közgyűlés elé az évi tevékenységéről, s az azt követő általános vita után, az egyes tagállamoknak jogukban állt – s ezzel igen gyakran éltek is – a beszámolóból bizonyos témákat kiemelni, s azokat a Közgyűlés valamely bizottsága elé utaltatni. A kisebbségi kérdések esetében ez a bizottság az általános politikai kérdésekkel foglalkozó VI. Bizottság volt.

Bár a kisebbségi sérelmek tárgyalásánál a Tanács volt az illetékes szerv, mégis egyre inkább az a gyakorlat alakult ki, hogy az adott panasszal a Tanács tagjai közül mindig csak az illetékes Hármas Bizottság tagjai foglalkoztak, ők döntötték el, hogy a Tanács megindítsa-e a jogi eljárást, vagy sem,⁶³ s ha az ügy esetleg a Tanács elé került, akkor a bizottság ajánlásait a Tanács többi tagja fenntartás nélkül elfogadta.⁶⁴ Formálisan tehát a Tanács és a „kisebbségi bizottságok” álltak a panaszjelzés központjában, valójában azonban az egész eljárás kulcsa a Titkárság elméletileg csak adminisztratív feladatokat ellátó,

önálló hatáskörrel nem rendelkező kisebbségi szekciójának munkája lett. Ez leginkább annak köszönhető, hogy a Nemzetek Szövetségében a Titkárság volt az egyetlen olyan szerv, amely egész évben Genfben tartózkodott, s megszakítás nélkül dolgozott. Ennek köszönhetően a kisebbségi szekcióban dolgozó munkatársak nemcsak hogy jól eligazodtak a genfi diplomácia dzsungelében, de nagy szakismeretre is szert tettek. Ehhez természetesen az is hozzájárult, hogy a kisebbségi szekciónak gyűjtenie kellett a beérkezett petíciókat, a kormányok arra adott válaszait, a kisebbségek helyzetére vonatkozó összes információt, törvényszövegeket, törvényjavaslatokat, újságcikkeket stb. Ezen kívül a szekciónál rendszeresen látogatást tettek az érintett kormányok megbízottai, de néha kisebbségi politikusok is. Ugyanakkor a kisebbségi szekció vezetője – szigorúan az érintett kormány engedélyével, s annak meghívására – a helyszínen is tájékozódhatott, s ilyenkor beszélgetéseket folytathatott a kormányok képviselőivel, s esetenként a kisebbségek megbízottaival is.⁶⁵ A Hármass Bizottságok első ülésére a szekciónak összefoglalást kellett készítenie a petícióról és a kormány arra adott válaszáról. Ezt gyakran kiegészítette az ügyre vonatkozó konkrét javaslatokkal is. Mivel a bizottságok tagjai legtöbbször tájékozatlanok voltak az adott kérdésben, ezért legtöbbször feltétel nélkül el is fogadták a javaslatokat. Ha a bizottság szükségesnek tartotta, hogy az érintett kormányokkal bizalmas tárgyalásokat folytasson, akkor rendszerint a szekció igazgatóját bízta meg a tárgyalások vezetésével. A Hármass Bizottság, illetve a szekció munkájára a közvetítés, a zárt ajtó mögötti bizalmas tárgyalás volt jellemző. Mivel nem akartak egyetlen államot sem nyilvánosan „meghurcolni”, valamint annak is tudatában voltak, hogy minden egyes határozat végrehajtása a végrehajtó hatalom hiánya miatt csaknem teljesen az államok együttműködési készségétől függött, ezért olyan kompromisszumok elérésére törekedtek, amelyek mind az érintett állam, mind a Népszövetség Tanácsa számára elfogadhatónak tűntek.

A kisebbségi szerződések garanciáról rendelkező cikkelye a hágai Állandó Nemzetközi Bíróságot, mint legfelső nemzetközi jogi fórumot a garanciaeljárás fontos részeként említette meg. Kétféle célból terjeszthetett a Tanács egy kisebbségvédelemmel kapcsolatos ügyet a bíróság elé. Kérhetett szakvéleményt – ebben az esetben a bíróság döntése csak jogi véleménynek számított, s nem volt kötelező érvényű –, és kérhetett végrehajtható, megfellebbezhetetlen ítéletet is. Hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság a két világháború közti kisebbségvédelemben csak marginális szerepet kapott, elsősorban annak tudható be, hogy a Tanács minden lehetséges esetben a kompromisszumos megoldásokat részesítette előnyben, s ha csak lehetett elkerülte a hatalmas publicitással járó hivatalos eljárásokat. A Tanács, mely valójában egy politikai fórum volt, a garanciaeljárásban bírói funkciót is ellátott. Mind az államok, mind a Tanács igyekeztek lehetőleg már ezt a „bírói fórumot” is elkerülni. Ha ez esetleg nem sikerült, akkor is volt még lehetőség az eljárás alatti megegyezésre. Így aztán érthető, hogy döntéshozatal végett egyetlen egyszer sem kérték ki a bíróság véleményét.

4.3 A garanciaeljárás statisztikai mérlege

1921 és 1938 között 473 petíció minősült az előzetes vizsgálatok után elfogadhatónak. Ez körülbelül a fele volt a benyújtott petícióknak.⁶⁶

1. táblázat: Az elfogadhatónak minősített petíciók száma⁶⁷

1921	13	1927	26	1933	42	
1922	20		1928	40	1934	24
1923	11		1929	42	1935	13
1924	17		1930	48		19367
1925	25		1931	75	1937	6
1926	19	1932	37	1938	7	

A legtöbb panasz az első világháborúból területi gyarapodással kikerülő kisállamok nemzetiségi politikája ellen érkezett, a legtöbb beadványt pedig – értelemszerűen – ugyanezen államok nemzetiségei juttatták el a titkársághoz

2. táblázat: Az elfogadhatónak minősített petíciók megoszlása a bepanaszolt államok szerint

Lengyelország	203	Bulgária	2	Magyarország	9
Németország	29	Görögország	41	Észtország	1
Litvánia	3	Albánia	12	Jugoszlávia	35
Románia	78	Irak	2	Ausztria	9
Törökország	12	Csehszlovákia	36	Lettország	1

3. táblázat: Az elfogadhatónak minősített petíciók megoszlása a panaszosok szerint

lengyelországi németek	163	lengyelországi ukránok	25
görögországi albánok	21	jugoszláviai magyarok	12
romániai magyarok	43	németországi lengyelek	25
csehszlovákiai németek	15	jugoszláviai macedónok	11

A petíciók tartalmi vizsgálata azt mutatja, hogy a kötelezett államok szinte minden lehetséges ponton megsértették a kisebbségeik védelmére velük elfogadott jogszabályokat.⁶⁸ A jogsértések széles skálán mozogtak: a sajtószabadság megsértésétől egészen a katonai és rendőri erők alkalmazásáig terjedtek.⁶⁹

4. táblázat: Az elfogadhatónak minősített petíciók megoszlása a panasz tárgya szerint

oktatás	89	állampolgárság	25
kultúra, egyesületek, sajtó	28	munkajogi diszkrimináció	42
általános diszkrimináció	67	anyanyelv használata	23
magántulajdon elkobzása	27	vallásszabadság	30
agrárreform, kisajátítások	60	erők	22

A „kisebbségi bizottságok” az előtárgyalások során igyekeztek az érintett állammal valamilyen kompromisszumot kötni, s ez az esetek túlnyomó többségében sikerült is, hiszen mind a Tanácsnak, mind az érintett államnak érdekében állt a nyílt konfliktus elkerülése. Így aztán érthető, hogy csak viszonylag kevés ügy került a Tanács elé. Az Állandó Nemzetközi Bíróságot a Tanács a Népszövetség története alatt kisebbségi ügyekben mindössze hétszer vonta be a jogi eljárásba, azonban ekkor is csak a bíróság jogi állásfoglalását kérte ki. Az állásfoglalás kézhezvétele után kivétel nélkül mindig megszülettek a megfelelő kompromisszumok, s ezzel elkerülhetővé vált a legfelsőbb nemzetközi jogi fórum döntésének kikérése.

5. A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZTI NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELMEI EREDMÉNYEI ÉS HIÁNYOSSÁGAI

A két világháború közötti nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert rengeteg kritika érte több oldalról is. Bíralták mind az első világháborúból területi nyereséggel kikerült államok, mind a vesztesek, de a különböző nemzetközi szervezetek⁷⁰ és a kisebbségek államon belüli politikai, kulturális, és gazdasági szervezetei is. A bírálatokba a kérdés természeténél fogva sok emocionális elem vegyült, de a különböző ellen-, és reformjavaslatok mentén összefoglalható a kritika érdemi, a rendszer működésére vonatkozó része.

5.1 Reformjavaslatok

A bázisállamok – a későbbi kényszerű együttműködés ellenére is – illegitimnek tartották, hogy a nagyhatalmak a háború végén kialakult aszimmetrikus hatalmi konstellációt kihasználva rákényszerítették őket a kisebbségi szerződések megkötésére.⁷¹ Állami szuverenitásuk csorbulásaként értékelték a szerződések aláírásának kikényszerítését. Már a kisebbségvédelmi jogszabályok aláírásáról

folytatott tárgyalások alatt is azzal akartak enyhíteni a rájuk nehezedő nyomáson, hogy együttműködésük feltételeként a nemzetközi kisebbségvédelem általánosítását kérték. Bár a kérdést a Népszövetség Közgyűlésein több politikus is felvetette, a nagyhatalmak ellenállása lehetetlenné tette a javaslat keresztülvitelét. Mindössze annyit sikerült elérni, hogy a III. Közgyűlés 1922. szeptember 21-i határozata kifejezte azt az óhajt, hogy a kisebbségeivel szemben minden tagállam az igazságosságosságnak és a türelemnek azt a fokát valósítsa meg, melyet a kisebbségi szerződések az általuk kötött államokra elismertek.⁷² Ez azonban csak óhaj maradt, s az általánosítás a későbbiekben sem valósult meg.

A kisebbségvédelem hatékonyságának javítását elsősorban az első világháborúból vesztesen kikerülő, nagyszámú külső kisebbséggel rendelkező államok, a kisebbségek politikai szervezetei és a különböző nemzetközi szervezetek szorgalmazták. A kisebbségvédelmi jogszabályokkal szemben fentebb ismertetett kritikai észrevételeik hangoztatása mellett a garanciaeljárás tökéletesítését több ponton is el akarták érni.

Az egyik legfontosabb reformelképzelés egy *állandó kisebbségi bizottság* felállítását javasolta a Tanács mellett.⁷³ Érveik szerint az ad hoc jellegű Hármass Bizottságoknak nem volt sem elég idejük, sem elég háttérismeretük ahhoz, hogy a kisebbségek számára létfontosságú kérdéseket lelkiismeretesen megvizsgálják. A javaslatok kezdeményezői a felállítandó bizottság feladatát a következőkben jelölték meg: a) Az ügyeket készítse elő a Tanács üléseire, b) tartson gyakori helyszíni vizsgálatokat, c) javaslatok terjesszen elő a Tanácsnak.

A kezdeményezés ellen nemcsak a nagyszámú kisebbséggel rendelkező államok, hanem a Titkárság kisebbségi szekciójának hivatalnokai is tiltakoztak.⁷⁴ Az államoknak több okból sem állt érdekében egy ilyen szerv életre hívása. Először is nem volt semmi kedvük az állandó kontrollhoz, másodsorban így esetleg veszélybe kerülhetett volna az a hallgatóságos egyezség, mely szerint a vitás kérdések esetén a legfontosabb elérendő cél – a nyilvánosság kizárásával – a színpalak mögött megkötendő kompromisszum. Arról nem is beszélve, hogy eddig a kormányok ígéreteinek betartását csak ritkán ellenőrizték, s ez a gyakorlat a javaslat elfogadása esetén esetleg megváltozhatott volna.

A Titkárság kisebbségi szekciója elutasító magatartását azzal indokolta, hogy a bizottság megalapítása ellentmondana a kisebbségi szerződéseknek, azonkívül teljesen felesleges is lenne, mivel a kisebbségi szekció gyakorlatilag ugyanazokat a feladatokat látja el, amit a javaslattevők a kisebbségi bizottságtól elvárnak.

Az ellenőrzés kérdésével kapcsolatban merült fel még a párizsi békekonferencia idején (majd később, 1922-ben is) az a javaslat, hogy a Népszövetségnek állandó megfigyelőket kellene küldenie a kevert lakosságú területekre.⁷⁵ Az elképzelés ellen nemcsak a jelentős költségek szóltak, hanem az is, hogy nem volt a kisebbségi szerződésekkel jogilag összeegyeztethető. Ily módon ugyanis az illető államok állandó felügyelet alá kerültek volna, márpedig ez összeegyeztethetetlen volt azzal az alapelvvel, mely szerint a Népszövetség tiszteletben tartja az állami szuverenitást, és az államok egyenlőségére épít.

Külön kérdéskört jelentett a petíciót benyújtó kisebbségek jogállása, s a garanciaeljárásban betöltött szerepe. A panaszost az eljárás nem ismerte el jogi személynek. Nem volt a bepanaszolt állammal egyenrangú fél, s mindössze arra volt joga, hogy petíciót juttasson el a Titkárságra. Ráadásul a petíció sorsáról kezdetben egyáltalán nem, s a későbbiekben is csak hiányosan tájékoztatták. A kérdéskörre vonatkozó javaslatok ezen akartak változtatni. A panaszos egyenrangú félként való kezelését nemcsak azért nem támogatta a Tanács és a Titkárság, mert az bántotta volna az érintett államok presztízsét, hanem azért is, mert ha a kisebbségek panaszt tevő szervezeteit egyenrangú félként ismeri el, akkor az az állam politikai életében is – a nagyhatalmak által egyáltalán nem kívánt – nyomot hagyhatott volna. A békekonferencián a hatalmak ugyanis kifejezetten a kisebbségek önálló politikai jogi személyé válása ellen foglaltak állást. A javaslat támogatása pedig ezzel az alapelvnek is tekinthető döntéssel nem volt összeegyeztethető.

A Tanáccsal kapcsolatban is napvilágot látott néhány reformjavaslat. Az az elképzelés, hogy többen vegyenek részt a „kisebbségi bizottságokban”, 1929-ben megvalósult. Dandurand javaslata azonban, mely arra irányult, hogy az egész Tanács foglalkozzék minden egyes petícióval, a Tanács elutasításába ütközött. Ugyanígy nem valósultak meg azok a javaslatok sem, melyek lehetővé tették volna,

hogy a petíciók egyenesen a Tanács elé kerüljenek, és ott többségi döntéssel határozzanak a sorsukról. A javaslat kezdeményezői a nyilvánosság elrettentő erejére építettek, s remélték, hogy az államokat a nem kívánt publicitás visszatartaná a durva jogsértésektől.

A garanciaeljárás jogi arculatát erősítették volna azok az elképzelések, melyek az Állandó Nemzetközi Bíróság befolyásának erősítését akarták elérni.⁷⁶ A petíciók közvetítette jogsértések ügyében egy végső soron politikai szerv, a Tanács volt az illetékes fórum. Lehetősége volt ugyan rá, hogy a bíróság jogi véleményét, vagy döntését kikérje, de ezzel a konfliktusokat elsimítani kívánó stratégiája miatt csak nagyon ritkán élt. A javaslat célja amellet, hogy segítségével természetesen az államokat az önkényes eljárásoktól vissza akarta tartani, az volt, hogy a kisebbségek háta mögött megkötött – ráadásul a végrehajtásában alig ellenőrzött – politikai kompromisszumokkal szemben nagyobb hangsúlyt kapjon az ítéleteket, s nem kompromisszumokat hozó jogi eljárás.

A harmincas években, a Népszövetség befolyásának csökkenésével párhuzamosan a kisebbségek körében egyre általánosabbá vált a nézet, hogy már egyáltalán nem lehet a kisebbségvédelmet a Népszövetség garanciaeljárására építeni.⁷⁷ Egyre nagyobb hangsúlyt kapott az a vélemény, hogy a kisebbségnek államon belül, a belső törvényhozás útján kell garanciákat kapnia, s hogy ezt elérje, *minden lehetséges eszközt* meg kell ragadnia. A kisebbségek a harmincas évek második felére már sokkal több reményt fűztek egy esetlegesen megkötött államszerződéshez, mint a népszövetségi kisebbségvédelemhez.⁷⁸

A Népszövetség kisebbségvédelmi tevékenységét nemcsak a két világháború között, hanem a második világháború után is rengeteg kritika érte. Szemére vetették, hogy nem volt elég hatékony, nem volt pártatlan, s nem teljesítette a maga elé kitűzött célokat. Természetesen rengeteg jogos kritika fogalmazható meg mind a nemzetközi kisebbségvédelmi jogi normák, mind a garanciaeljárás kapcsán. Mégis, a két világháború közötti nemzetközi kisebbségvédelmet nem szabad egy – természetesen kívánatos, de – soha nem volt, normatív kisebbségvédelemhez mérni. A kétség kívül rengeteg hiányosság ellenére, a népszövetségi kisebbségvédelem azzal, hogy a belső állami pozitív kisebbségi törvényhozás lehetőségét meghagyva Kelet-Közép-Európa államai számára meghatározta a kisebbségi jogok minimumát, s ezek betartása felett a garanciaeljárás kidolgozásával – jól-rosszul – örködött, mindenképpen komoly előrelépést jelentett a nemzetközi kisebbségvédelem addigi történetéhez képest.

5.2 A nemzetközi kisebbségvédelem bukásának oka

Az első világháború végén Kelet-Közép-Európa korábbi államrendszere összeomlott. Az új államrendszer a nagyhatalmak vezető politikusainak Párizsba érkezésekor – néhány későbbi finomítástól eltekintve – már valójában készen állt, s csak a nagyhatalmi elismerésre várt. A nagyhatalmak tisztában voltak a térség etnikai kevertségével, s azzal is, hogy milyen veszélyt rejtene a nemzetiségi jellegű konfliktusok Európának ezen a részén. Bár tőlük függetlenül már nagy vonalakban eldőlt a területek sorsa, s az alapvető területi berendezkedésen ha akartak sem tudtak volna már változtatni, jó néhány kérdés eldöntésében még aktívan közreműködhetek. A határmegállapítások kérdését a térség jövőbeni biztonságpolitikai szerepének rendelték alá, s ezért az etnikai elvet nem nyilvánították fő rendező elvnek. Mivel azonban a hatalmi érdekeiket is szolgáló új európai béke megteremtését tartották szem előtt, s ezért minden téren a bázisállamok stabilitásának megteremtésére törekedtek, azok akarata ellenére is kisebbségi szerződéseket írtak alá velük, hogy ezzel lehetőleg elejét vegyék egy nagyobb, az egész térséget destabilizáló etnikai konfliktus kirobbanásának. A kisebbségvédelmi jogszabályokat elfogadtatták a legyőzött államokkal, s a térség többi államával is. A jogszabályokat pedig a Népszövetség védelme alá helyezték. Ezzel nagyot léptek a kelet-közép-európai kisebbségvédelem – minimális célok mentén történő – egységesítése felé, s ez kétség kívül óriási előrelépés volt a világháborút megelőző állapotokhoz képest.

A háborút követő területi átrendeződés óriási változásokat hozott a nemzetek életében. Az addig kisebbségben élők államalkotó nemzetek alanyai lettek, míg a korábbi többségi nemzetekből százezrek, esetenként milliók találták magukat egyik napról a másikra kisebbségi sorban. A határok átrendezése természetesen hatalmas politikai, gazdasági és szociális változásokkal járt együtt. Kelet-Közép-Európában, ahol az önálló államiság megteremtése, illetve megőrzése más nemzeti mozgalmak területi igényeivel folyamatosan konkurálva, szükség szerint hol történeti, hol etnikai érvekkel alátámasztva, sokszor a

nemzethalál víziójától fűtve jelent meg, a rendezés részeként bevezetett nemzetközi kisebbségvédelem nem jelentett gyógyírt a térség etnikai feszültségeire.⁷⁹ Sem a vesztes, sem a győztes államok nem voltak elégedettek a nemzetközi kisebbségvédelemmel: a győztesek sokallták, a vesztesek kevesellték. A kisebbségvédelemről folytatott vita mögött azonban egy idő után már nyilvánvalóvá vált az államok valódi törekvése: a háborúból területi veszteséggel kikerülők a békeszerződések revízióját, míg az új, vagy megnagyobbodott területű államok a nemzetiségek lehetőleg mihamarabbi asszimilációját akarták elérni. Ilyen helyzetben valójában nem a nemzetközi kisebbségvédelmi jogszabályok hiányosságán, vagy a garanciaeljárás tökéletlenségén múlt a nemzetközi kisebbségvédelem csődje, hanem sokkal inkább a térség államainak – a világháborút követő területrendezés által is gerjesztett – kibékíthetetlen ellentétén, és a harmincas évek kedvezőtlen nagypolitikai változásain, melyek a kollektív biztonsági rendszer – melynek a nemzetközi kisebbségvédelem is eleme volt – teljes összeomlásához vezettek.

Források:

- ¹ A kisebbségvédelem fejlődésének főbb állomásait több szerző is sorra veszi elemzésében. Lásd: Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Ludvig Voggenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928; Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930.
- ² In: Helmuth K. G. Rönnefarth und Heinrich Euler: *Konferenzen und Verträge*. A. G. Ploetz, Würzburg, 1958. Bd. 3. 23–24.
- ³ A vallásszabadság csak a katolikus és a lutheránus felekezetre vonatkozott, a reformátusra nem.
- ⁴ In: Clive Parry (Edit.): *The consolidated treaty series*. Oceana Publications Inc., New York, 1969. 1. köt. 119–357.
- ⁵ In: *The consolidated treaty series*. 6. köt. 9–93.
- ⁶ In: *The consolidated treaty series*. 14. köt. 441–493.
- ⁷ In: *Konferenzen und Verträge*. Bd. 3. 161–163.
- ⁸ In: *The consolidated treaty series*. 27. köt. 475–501.
- ⁹ In: *The consolidated treaty series*. 42. köt. 279–347.
- ¹⁰ In: *The consolidated treaty series*. 45. köt. 253–267.
- ¹¹ In: *The consolidated treaty series*. 51. köt. 43–53.
- ¹² In: *The consolidated treaty series*. 63. köt. 239–245.
- ¹³ In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 73–79.
- ¹⁴ In: *The consolidated treaty series*. 80. köt. 327–335.
- ¹⁵ In: *The consolidated treaty series*. 119. köt. 349–363.
- ¹⁶ In: *The consolidated treaty series*. 153. köt. 171–193. A kötelezettségeket idézi Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930. 16.
- ¹⁷ A kérdéssel részletesen foglalkozik Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Ludvig Voggenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928. 14–16.
- ¹⁸ In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 145–171.
- ¹⁹ In: Galántai József: *Trianon és a kisebbségvédelem*. Maecenas, Budapest, 1989. 50.
- ²⁰ In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 453–495.
- ²¹ In: *The consolidated treaty series*. 1977. 153. köt. 171–193.
- ²² A jegyzékváltást ismerteti Buza László: i.m. 17–18.
- ²³ Az önrendelkezési elv érvényesülése Wilson béketervében egy a kríziseket biztosan kezelő nemzetközi békerendszer alapja volt. A béketárgyalásokon azonban egyrészt a térségben lezajló változások belső dinamikája, másrészt a térséggel kapcsolatos francia elképzelések előtérbe kerülése nyilvánvalóvá tette, hogy a népek önrendelkezési joga csak részben, torzítottan, a győztesek érdekeinek megfelelően érvényesülhet. Ez azonban rögtön meg is osztotta és kényszerpályára állította ezeket az államokat, elkerülhetetlenül vagy a status quo fenntartásában érdekelt, vagy a határok revíziójára törő államok közé sorolva őket.
- ²⁴ A kisebbségek arányával, területi megoszlásával részletesen foglalkoznak a következő munkák: Vitéz Nagy Iván: *Európa kisebbségei. Nemzetiségstatisztikai vázlat*. Magyar Kisebbség, Lugos, 1929.; Wilhelm Winkler: *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten*. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien, 1931.; Galántai József: i.m. 24–33.; Pándi Lajos: *Köztes-Európa, Térképgyűjtemény*. Osiris–Századvég, Budapest, 1995.
- ²⁵ A Szövetséges és Társult Főhatalmak a vesztes államok békeszerződéseibe építették bele azokat a kisebbségvédelmi jogszabályokat, amelyek a kisebbségi szerződésekben is szerepeltek. A Szövetséges és Társult Főhatalmak és Ausztria közt Saint-Germain-en-Laye-ben megkötött békeszerződés 62–69. cikke, a Bulgáriával Neuilly-sur-Seine-ben megkötött békeszerződés 49–57. cikke, a Magyarországgal Trianonban megkötött békeszerződés 54–60. cikke, s a Törökországgal Lausanne-ban megkötött szerződés 37–43. cikke tartalmazza a kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Németországot a

nagyhatalmak nem kötelezték kisebbségvédelmi jogszabályok elfogadására.

²⁶ A Népszövetség közgyűlésének javaslatára a Népszövetségbe való felvétel előfeltételeként Albánia, Észtország, Lettország és Litvánia a Népszövetség Tanácsa előtt a kisebbségi szerződésben megállapított általános elveknek megfelelő deklarációt tett, s annak rendelkezéseit a Népszövetség garanciája alá helyezte. Lásd Balogh Arthur: i.m. 49–50.

²⁷ A kérdést több magyar szerző is részletesen elemzi. Lásd: Balogh Arthur: *i.m.*; Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. Ludvig Voggenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1925; Baranyi Zoltán: *A kisebbségi szerződések létrejötte*. *Magyar Szemle*. 1931. 10. 190–200., 1931. 11. 285–296.; Búza László: *i.m.*; Nagy Elek: *Magyarország és a Népszövetség*. Franklin-Társulat, Budapest, 1925.

²⁸ A kisebbségek fogalmát a szerződések közelebről nem határozták meg, hanem a definíciót megkerülve vallási, etnikai és faji kisebbségekről beszéltek. A kérdéssel részletesen foglalkozik Dieter Blumenwitz: *Minderheiten- und Volksgruppenrecht: Aktuelle Entwicklung*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1992. 26–34.

²⁹ Az antant nagyhatalmak programjaiban szereplő kisebbségvédelmi elképzelésekről lásd Galántai József: i.m. 40–48.; Erwin Viefhaus: *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*. Holzner Verlag, Würzburg, 1960. 56–74.

³⁰ A békekonferencia kezdetén még nyitott kérdés volt, hogy a konferencia a kisebbségvédelmet nemzetközi garanciával ellátva egész Kelet-Közép-Európára kiterjeszti-e, vagy kizárólag az államok illetékességi körén belül hagyja. Sebastian Bartsch: *Minderheitenschutz in der internationalen Politik*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995. 71.

³¹ Wilson ún. „első párizsi tervezetének” hatodik cikkelye a következőt mondja ki: „A szövetség minden új államtól – független és autonóm államként való elismerésük előfeltételeként – igényli, hogy vállaljanak kötelezettséget: jogi hatalmuk alatt álló valamennyi faji és nemzeti kisebbségnek pontosan ugyanazt a bánásmódot és biztonságot nyújtják – mind jogilag, mind ténylegesen – amelyeket népességük faji vagy nemzeti többségének biztosítanak.” In: Galántai József: i.m. 56. Wilson tervezeteiről lásd Bellér Béla: *Az európai nemzetiségi kongresszusok és Magyarország a kisebbségvédelem tükrében (1925–29)*. Századok. 1981. 5. 995–996., valamint Erwin Viefhaus: i.m. 109–119.

³² Cecil, Edgar Algernon Robert (1864–1958). Angol politikus. Részt vett a Népszövetség Egyezségokmányának kidolgozásában. 1926–27-ben a genfi leszerelési tárgyalásokon ő vezette Nagy-Britannia delegációját. 1937-ben Nobel-békedíjat kapott.

³³ Smuts, Jan Christiaan (1870–1950). Katonatiszt, dél-afrikai politikus. Országá képviselője a békekonferencián. 1919–24 között a Dél-Afrikai Unió miniszterelnöke.

³⁴ Görögország és Románia nem volt újonnan alakult állam, a Négyes Tanács a bizottság kérdésére mégis úgy döntött, hogy velük is szerződéseket íratnak alá. Két okból döntöttek így: egyrészt területük jelentősen megnőtt, s ily módon nagyszámú kisebbség került az ország határai közé; másrészt a kisebbségek elnyomása miatt a nagyhatalmak az első világháború előtt Romániában a zsidó, Görögországban a mohamedán kisebbség érdekében többször is kénytelenek voltak intervenálni, s nem bíztak benne, hogy nemzetközi kötelezettségek nélkül a kormányok hozzáállása megváltozna. Sebastian Bartsch: i.m. 72.

³⁵ A békekonferenciára hét zsidó delegáció érkezett. A kelet-európai zsidó szervezetek elképzeléseiket összehangolták az amerikai delegáció javaslataival, s együttesen léptek fel a kelet-európai nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáért. A franciaországi és angliai asszimilálódott zsidó szervezetek nem támogatták ezt az elképzelést, ők a teljes jogegyenlőség megszerzésében látták a nemzetiségi probléma megoldását. A zsidó szervezetek a konferencián jelentős befolyással rendelkeztek, különösen az amerikai küldöttségen belül. A zsidó küldöttségek programjairól, és párizsi tevékenységéről lásd Erwin Viefhaus: i.m. 34–42.; 74–100.; 138–152.

³⁶ A kulturális autonómia gondolata Ausztriában születet meg a 19. sz. második felében, majd az osztrák szociáldemokrácia egyik vezéregyénisége, Karl Renner dolgozta ki részletesen a századforduló után. Lásd Karl Renner: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*. Leipzig–Wien, 1918.

³⁷ Bár a csehszlovák kormány is szuverenitása csorbításaként tekintett a kisebbségi szerződésre, a csehszlovák delegáció mindvégig együttműködött az Új Államok és Kisebbségek Bizottságával.

³⁸ Lásd Galántai József: i.m. 82–112.

³⁹ A dokumentumot teljes terjedelmében közli Galántai József: i.m. 193–200.

⁴⁰ A kisebbségvédelmi szerződések céljának meghatározása később, 1925-ben nagy vihart kavart a Népszövetség VI. Közgyűlésén. Mello Franco a kisebbségi kérdések előadója jelentésében kifejtette, hogy a kisebbségvédelem célja az, hogy előkészítse azokat a feltételeket, melyek a teljes nemzeti egység megvalósításához szükségesek. Hasonló értelemben nyilatkozott Chamberlain is. Buza felhívja a figyelmet arra, hogy ezekben az esetekben a szerződések egyoldalú interpellációiról van szó, s ezért ezek semmiképpen sem tekinthetők autentikusnak. Buza László: i.m. 200–205. Mivel a kijelentések óriási vihart kavartak, a VIII. Közgyűlésen Apponyi Albert kezdeményezésére tisztázták a „félreértéseket”. Eszerint a Tanács tagjai beolvadás alatt politikai beolvadást, lojalitást értettek, semmi többet. Balogh a „félreértést” fölöttébb jóhiszeműen az állam és a nemzet amerikai és nyugat-európai értelmezésének a kelet-európaiktól való eltéréseben, valamint az angol és a francia nyelvben a „nation” szó jelentésének eltérő értelmezési lehetőségében látta. Balogh Arthur: i.m. 59–61.

⁴¹ A megtelepültség kifejezésére a szerződésekben használt terminológia nem volt egységes. A lengyel, román, görög szerződés lakóhelyről beszél, a csehszlovák és a szerb-horvát-szlovén lakóhelyről vagy illetőségről, a magyar és az

osztrák illetőségről, a bolgár pedig a letelepedettségről. A kérdést részletesen elemzi Balogh Arthur: i.m. 107–112.

⁴² A valóság nem mindig felelt meg a jogszabályok szellemének. Erre több, a Népszövetséghez eljuttatott beadvány is felhívta a figyelmet. A panaszok főleg az egész térségben napirendre kerülő agrárreform kapcsán fogalmazódtak meg. A legnagyobb nyilvánosságot kapott ügy, mely a Tanács elé is eljutott, talán a Magyarországra áttelepült volt erdélyi földbirtokosok optáns perének évekig elhúzódó kérdése volt. Lásd Sebastian Bartsch: i.m. 108.

⁴³ A Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal megkötött kisebbségi szerződés 10. cikkelye, a görög szerződés 14. cikkelye.

⁴⁴ A görög szerződés 10., a lengyel szerződés 11., a litván deklaráció 8. cikke.

⁴⁵ A lengyel szerződés 11., a litván deklaráció 8. cikke.

⁴⁶ A litvániai zsidóság autonómiájáról lásd Hugo Wintgens: *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen, und religiösen Minderheiten*. Verlag von W. Kohlhammer, Stuttgart, 1930. 276–279.

⁴⁷ Míg a székely és a szász községeknek ígért autonómia csak az iskolai és egyházi ügyekre terjedt ki, addig a pindusi románoknak joguk volt önálló jóléteknysági/szociális intézményeket is működtetni.

⁴⁸ Beneš maga ajánlotta fel az Új Államok és Kisebbségek Bizottságának, hogy vegye bele a Csehszlovákiával kötendő kisebbségvédelmi szerződés tervezetébe a Kárpát-Ukrajnának adandó területi autonómia – fokozatosan megvalósítandó – koncepcióját. Galántai József: i.m. 90. Az egyébként soha életbe nem léptetett autonómiát részletesen ismerteti és elemzi Hugo Wintgens: i.m. 272–275.

⁴⁹ Itt csak azokra az államközi szerződésekre térek ki, melyeket a Népszövetség garanciája alá helyeztek, s amelyek megsértése esetén a panaszosnak jogában állt petíciójával a Népszövetséghez fordulni.

⁵⁰ Amennyiben valaki a földjét olyan állampolgárnak adta el, aki nem a szigeten élt, a helyi lakosoknak, a községnek, vagy a tartományi tanácsnak jogában állt azt visszavásárolni. Lásd Buza László: i.m. 103–107.

⁵¹ u.o. 108–121.

⁵² Otto Göppert: *Der Völkerbund, Organisation und Tätigkeit*. Verlag von W. Kohlhammer, Stuttgart, 1938. 598–607.

⁵³ Balogh Arthur: i.m. 66.

⁵⁴ Például a székely és szász községeknek juttatandó helyi autonómia, vagy a Kárpát-Ukrajnának megígért területi autonómia bevezetését.

⁵⁵ A Főtitkári Hivatalon belül egészen 1935-ig a közigazgatási osztállyal együtt alkotta a Titkárság egy külön szekcióját. Ezután önálló szekcióvá alakult. Az első igazgató, a norvég Eric Colban a munkát területi alapon osztotta fel az osztályon belül. Egy munkatárs foglalkozott a lengyelországi, felső-sziléziai és a balti ügyekkel; egy másik a csehszlovákiai, romániai, magyar és osztrák ügyeket kísérte figyelemmel; egy harmadik pedig Jugoszláviára, Albániára, Bulgáriára, Görögországra és Törökországra koncentrált. A Titkárság felépítését és működését részletesen elemzi Christoph Gütermann: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Duncker & Humblot, Berlin, 1979. 273–287.

⁵⁶ A garanciaeljárás kialakulását és lépéseit lásd Buza László: i.m. 152–244.; Heinrich Rauchberg: *Die Reform des Minderheitenschutzes*. J.U. Kern's Verlag, Breslau, 1930. 9–15, 28–48.; Otto Junghann: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*. Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1934. 1–105.; Heinz Mußmann: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund, seine Mängel und sein Zusammenbruch*. Essener Verlagsanstalt, Essen, 1939. 1–28.; Christoph Gütermann: i.m.; Galántai József: i.m. 140–150.; Sebastian Bartsch: i.m. 99–181.

⁵⁷ Az eljárást elsősorban a Tanács határozatai alakították ki. Bár a Közgyűlés is hozott három ízben, 1921. október 4-én, 1922. szeptember 21-én és 1923. szeptember 26-án a kisebbségvédelem kérdésével kapcsolatos határozatokat, azok jelentősége az eljárás kialakításában csak nagyon korlátozott maradt. Lásd Heinrich Rauchberg: i.m. 13.; Buza László: i.m. 171.

⁵⁸ Christoph Gütermann: i.m. 93.

⁵⁹ A csehszlovák és a lengyel kormánynak ez az elfogadott javaslata egyértelműen Németország ellen irányult.

⁶⁰ Csak egyetlen egyszer fordult elő, hogy egy állam formai kritériumok miatt megtámadta a petíció elfogadhatóságának kérdését, Litvánia 1927/28-ban. Christoph Gütermann: i.m. 177–180.

⁶¹ Dandurand. Kanada képviselője a Népszövetség Tanácsában.

⁶² Journal Officiel

⁶³ A bizottság a petíciók megvizsgálása után háromféleképpen dönthetett: 1) a panasznak helyt adva továbbíthatta a petíciót a Tanácsnak (ez mindössze 14-szer történt meg), 2) elutasíthatta a panaszt (a panaszok kb. 35%-a került erre a sorra), 3) vagy nem zárta le az ügyet, hanem megbízta a Titkárság kisebbségi osztályát, hogy folytasson egyeztető tárgyalásokat a bepanaszolt állammal egy kompromisszum elérésének reményében. Sebastian Bartsch: i.m.96.

⁶⁴ A garanciaeljárásnak két része volt: az előzetes eljárás (az eljárás azon szakasza, amelyben még a Három Bizottság volt illetékes), valamint a már Tanács előtt zajló főeljárás.

⁶⁵ A kisebbségi osztály két meghatározó, az egész osztály működését kidolgozó igazgatója közül az első, Colban volt az, aki a helyszíni személyes találkozókra nagy hangsúlyt fektetett. A spanyol Pablo Azcárate inkább elméleti szakember volt, ő csak nagyon ritkán utazott a bepanaszolt államba. Christoph Gütermann: i.m. 283–285.

⁶⁶ A Népszövetség Titkársága csak 1929/30-tól vezetett hivatalos statisztikát a beérkezett petíciókról. Az általam használt – Bartsch-tól átvett – számok némileg eltérnek a köztudatban lévő, más szerzők (pl. H. von Truhart) által készített összegzésektől. A petíciók alacsonyabb száma annak tudható be, hogy csak elég nehezen lehetett egymástól elhatárolni az új, és a járulékosan benyújtott petíciókat, márpedig a Titkárság kisebbségi szekciója ez utóbbiakat nem számította az új petíciók közé. Bartsch munkájában a szekcióban vezetett hat kötetes, kézzel írott nyilvántartásra támaszkodott. Lásd

Sebastian Bartsch: i.m. 103.

⁶⁷ A táblázatok lelőhelye: Sebastian Bartsch: i.m. 104–106.

⁶⁸ Herbert von Truhart 1931-ben megjelent, alapműnek tekinthető munkájában először rendszerezte a Népszövetséghez 1930-ig beérkezett, a kisebbségek problémáit megfogalmazó petíciókat és járulékos petíciókat. A panaszokból kitűnik, hogy a kisebbségeket az élet szinte minden területén érték atrocitások. A legtöbb petíció és járulékos petíció a német (106), a bolgár (68), az ukrán (61), a magyar (58), az albán (34) és a zsidó (33) kisebbségek védelme érdekében érkezett Genfbe. Az általános diszkrimináció elleni tiltakozás a petíciók jelentős részét teszi ki valamennyi nemzetiség esetében. Ami a konkrét, több petíció megírására is ösztönző panaszokat illet: az állampolgárság körüli visszaélések elsősorban a német (30), az albán (7), a görög (5) és a zsidó (4) kisebbségeket érintették (lengyelországi németek 25, görögországi albánok 7, törökországi görögök 5, ausztriai zsidók 4). Az agrárreformokat és az ezzel járó kisajátításokat főleg a német (30) és a magyar (15) kisebbségi panaszok tették szóvá (lengyelországi németek 23, romániai magyarok 12). A legtöbb, magántulajdon elkobzását felpanaszoló petíció a görög kormány ellen érkezett az Athosz-hegyi kolostorok birtokainak elkobzása ügyében (15). Csaknem az összes kisebbség nyújtott be petíciókat az oktatás terén őket ért sérelmek miatt: a németek 10-et (lengyelországi németek), a magyarok 8-at (romániai magyarok 7), az ukránok 7-et (lengyelországi ukránok 5). A magyarországi zsidók 8 petíciót, ill. járulékos petíciót is eljuttattak a numerus clausus miatt a Népszövetség Titkárságához. Az anyanyelv használatának korlátozása legtöbbször az általános diszkrimináció kérdésébe, vagy a kulturális élet, a sajtó és az oktatás területén megfogalmazott panaszokba ágyazva jelent meg. Az erőszak ellen legtöbbször a lengyelországi ukrán (30), a bolgár (13), a lengyel (6) és a zsidó (5) kisebbségek emeltek panaszt. In: Herbert von Truhart: *Völkerbund und Minderheiten-Petitionen*. Wilhelm Braumüller Verlag, Leipzig-Wien, 1931.

⁶⁹ Lásd Herbert von Truhart: *Völkerbund und Minderheitenpetitionen*. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien-Leipzig, 1931.

⁷⁰ A következő nemzetközi szervezetek foglalkoztak a kisebbségi kérdéssel (is), és dolgoztak ki különböző reformjavaslatokat: az Interparlamentáris Unió, a Népszövetségi Ligák Szövetsége, a Nemzetközi Jogi Társaságok és az Európai Nemzetiségi Kongresszus.

⁷¹ Bartsch munkájának egyik alaptétele, hogy az ún. utódállamok minden fenntartásuk ellenére is gyakorlatilag a nemzetközi kisebbségvédelem minden síkján – ha korlátozott mértékben is – készek voltak a kooperációra. Sebastian Bartsch: i.m. 99–178.

⁷² Lásd Balogh Arthur: i.m. 306.

⁷³ Az Interparlamentáris Unió és a Népszövetségi Ligák Szövetsége éveken keresztül foglalkozott a kérdéssel. Az előbbi 1922-ben, '23-ban és '25-ben, az utóbbi 1922-ben, '23-ban, '28-ban és '29-ben. Heinrich Rauchberg: i.m. 39.

⁷⁴ Christoph Gütermann: i.m. 285.

⁷⁵ Az elképzelés konkrétan Macedoniával kapcsolódva merült fel még a délszláv állammal kötendő kisebbségvédelmi szerződéssel kapcsolatban. Az angol javaslat Franciaország tiltakozásán bukott meg. 1922-ben a dél-afrikai delegátus, Murray újra felvetette az ötletet, de az megint elutasításra talált.

⁷⁶ Erre vonatkozóan kivétel nélkül minden fentebb említett szervezet készített javaslatokat.

⁷⁷ A népszövetségi kisebbségvédelemnek természetesen az sem tett jót, hogy Németország kilépett a szervezetből, de a nemzetközi kisebbségvédelem sorsát Lengyelország lépése pecsételte meg, amikor 1934. szeptemberében azonnali hatállyal felmondta a kisebbségvédelmi szerződésekből rá háruló kötelezettségeket, és a kisebbségvédelem általánosításáig megtagadta a nemzetközi szervekkel való együttműködést e téren. Ez nem jelentette azt, a garanciaeljárás megszűnt volna működni. Egészen 1938-ig érkeztek petíciók a Titkárságra, s ezeket annak rendje és módja szerint meg is vizsgálták. De a petíciók száma a harmincas évek második felében drasztikusan csökkent. Christoph Gütermann: i.m. 133–139.

⁷⁸ Lásd Werner Hasselblatt: *Das Minderheitenrecht in bilateralen Staatsverträgen*. Nation und Staat. 1934. 12. 728–788.; valamint a 10. Európai Nemzetiségi Kongresszus 8. határozata.

⁷⁹ Lásd Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*. In: *Válogatott tanulmányok*, Magvető, Budapest, 1986. 2.köt. 185–267.

⁸⁰ A kisebbségvédelem fejlődésének főbb állomásait több szerző is sorra veszi elemzésében. Lásd: Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Ludvig Voggenteiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928; Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930.

⁸¹ In: Helmuth K. G. Rönnefarth und Heinrich Euler: *Konferenzen und Verträge*. A. G. Ploetz, Würzburg, 1958. Bd. 3. 23–24.

⁸² A vallásszabadság csak a katolikus és a lutheránus felekezetre vonatkozott, a reformátusra nem.

⁸³ In: Clive Parry (Edit.): *The consolidated treaty series*. Oceana Publications Inc., New York, 1969. 1. köt. 119–357.

⁸⁴ In: *The consolidated treaty series*. 6. köt. 9–93.

⁸⁵ In: *The consolidated treaty series*. 14. köt. 441–493.

⁸⁶ In: *Konferenzen und Verträge*. Bd. 3. 161–163.

⁸⁷ In: *The consolidated treaty series*. 27. köt. 475–501.

⁸⁸ In: *The consolidated treaty series*. 42. köt. 279–347.

⁸⁹ In: *The consolidated treaty series*. 45. köt. 253–267.

⁹⁰ In: *The consolidated treaty series*. 51. köt. 43–53.

⁹¹ In: *The consolidated treaty series*. 63. köt. 239–245.

⁹² In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 73–79.

⁹³ In: *The consolidated treaty series*. 80. köt. 327–335.

⁹⁴ In: *The consolidated treaty series*. 119. köt. 349–363.

⁹⁵ In: *The consolidated treaty series*. 153. köt. 171–193. A kötelezettségeket idézi Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930. 16.

⁹⁶ A kérdéssel részletesen foglalkozik Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Ludvig Voggenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1928. 14–16.

⁹⁷ In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 145–171.

⁹⁸ In: Galántai József: *Trianon és a kisebbségvédelem*. Maecenas, Budapest, 1989. 50.

⁹⁹ In: *The consolidated treaty series*. 64. köt. 453–495.

¹⁰⁰ In: *The consolidated treaty series*. 1977. 153. köt. 171–193.

¹⁰¹ A jegyzékváltást ismerteti Buza László: i.m. 17–18.

¹⁰² Az önrendelkezési elv érvényesülése Wilson béketervében egy a kríziseket biztosan kezelő nemzetközi békerendszer alapja volt. A béketárgyalásokon azonban egyrészt a térségben lezajló változások belső dinamikája, másrészt a térséggel kapcsolatos francia elképzelések előtérbe kerülése nyilvánvalóvá tette, hogy a népek önrendelkezési joga csak részben, torzítottan, a győztesek érdekeinek megfelelően érvényesülhet. Ez azonban rögtön meg is osztotta és kényszerpályára állította ezeket az államokat, elkerülhetetlenül vagy a status quo fenntartásában érdekelt, vagy a határok revíziójára törekvő államok közé sorolva őket.

¹⁰³ A kisebbségek arányával, területi megoszlásával részletesen foglalkoznak a következő munkák: Vitéz Nagy Iván: *Európa kisebbségei. Nemzetiségstatisztikai vázlat*. Magyar Kisebbség, Lugos, 1929.; Wilhelm Winkler: *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten*. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien, 1931.; Galántai József: i.m. 24–33.; Pándi Lajos: *Köztes-Európa, Térképgyűjtemény*. Osiris–Századvég, Budapest, 1995.

¹⁰⁴ A Szövetséges és Társult Főhatalmak a vesztes államok békeszerződéseibe építették bele azokat a kisebbségvédelmi jogszabályokat, amelyek a kisebbségi szerződésekben is szerepeltek. A Szövetséges és Társult Főhatalmak és Ausztria közt Saint-Germain-en-Laye-ben megkötött békeszerződés 62–69. cikke, a Bulgáriával Neuilly-sur-Seine-ben megkötött békeszerződés 49–57. cikke, a Magyarországgal Trianonban megkötött békeszerződés 54–60. cikke, s a Törökországgal Lausanne-ban megkötött szerződés 37–43. cikke tartalmazza a kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Németországot a nagyhatalmak nem kötelezték kisebbségvédelmi jogszabályok elfogadására.

¹⁰⁵ A Népszövetség közgyűlésének javaslatára a Népszövetségbe való felvétel előfeltételeként Albánia, Észtország, Lettország és Litvánia a Népszövetség Tanácsa előtt a kisebbségi szerződésekben megállapított általános elveknek megfelelő deklarációt tett, s annak rendelkezéseit a Népszövetség garanciája alá helyezte. Lásd Balogh Arthur: i.m. 49–50.

¹⁰⁶ A kérdést több magyar szerző is részletesen elemzi. Lásd: Balogh Arthur: *i.m.*; Baranyai Zoltán: *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. Ludvig Voggenreiter Verlag Magyar Osztály, Berlin, 1925; Baranyi Zoltán: *A kisebbségi szerződések létrejötte*. *Magyar Szemle*. 1931. 10. 190–200., 1931. 11. 285–296.; Búza László: *i.m.*; Nagy Elek: *Magyarország és a Népszövetség*. Franklin-Társulat, Budapest, 1925.

¹⁰⁷ A kisebbségek fogalmát a szerződések közelebről nem határozták meg, hanem a definíciót megkerülve vallási, etnikai és faji kisebbségekről beszéltek. A kérdéssel részletesen foglalkozik Dieter Blumenwitz: *Minderheiten- und Volksgruppenrecht: Aktuelle Entwicklung*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1992. 26–34.

¹⁰⁸ Az antant nagyhatalmak programjaiban szereplő kisebbségvédelmi elképzelésekről lásd Galántai József: i.m. 40–48.; Erwin Viefhaus: *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*. Holzner Verlag, Würzburg, 1960. 56–74.

¹⁰⁹ A békekonferencia kezdetén még nyitott kérdés volt, hogy a konferencia a kisebbségvédelmet nemzetközi garanciával ellátva egész Kelet-Közép-Európára kiterjeszti-e, vagy kizárólag az államok illetékességi körén belül hagyja. Sebastian Bartsch: *Minderheitenschutz in der internationalen Politik*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995. 71.

¹¹⁰ Wilson ún. „első párizsi tervezetének” hatodik cikkelye a következőt mondja ki: „A szövetség minden új államtól – független és autonóm államként való elismerésük előfeltételeként – igényli, hogy vállaljanak kötelezettséget: jogi hatalmuk alatt álló valamennyi faji és nemzeti kisebbségnek pontosan ugyanazt a bánásmódot és biztonságot nyújtják – mind jogilag, mind ténylegesen – amelyeket népességük faji vagy nemzeti többségének biztosítanak.” In: Galántai József: i.m. 56. Wilson tervezeteiről lásd Bellér Béla: *Az európai nemzetiségi kongresszusok és Magyarország a kisebbségvédelem tükrében (1925–29)*. Századok. 1981. 5. 995–996., valamint Erwin Viefhaus: i.m. 109–119.

¹¹¹ Cecil, Edgar Algernon Robert (1864–1958). Angol politikus. Részt vett a Népszövetség Egyezségokmányának kidolgozásában. 1926–27-ben a genfi leszerelési tárgyalásokon ő vezette Nagy-Britannia delegációját. 1937-ben Nobel-békedíjat kapott.

¹¹² Smuts, Jan Christiaan (1870–1950). Katonatiszt, dél-afrikai politikus. Országá képviselője a békekonferencián. 1919–24 között a Dél-Afrikai Unió miniszterelnöke.

¹¹³ Görögország és Románia nem volt újonnan alakult állam, a Négyes Tanács a bizottság kérdésére mégis úgy döntött, hogy velük is szerződéseket íratnak alá. Két okból döntöttek így: egyrészt területük jelentősen megnőtt, s ily módon nagyszámú kisebbség került az ország határai közé; másrészt a kisebbségek elnyomása miatt a nagyhatalmak az első világháború előtt Romániában a zsidó, Görögországban a mohamedán kisebbség érdekében többször is kénytelenek voltak interveniálni, s nem bíztak benne, hogy nemzetközi kötelezettségek nélkül a kormányok hozzáállása megváltozna. Sebastian Bartsch: i.m. 72.

¹¹⁴ A békekonferenciára hét zsidó delegáció érkezett. A kelet-európai zsidó szervezetek elképzeléseiket összehangolták az amerikai delegáció javaslataival, s együttesen léptek fel a kelet-európai nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáért. A franciaországi és angliai asszimilálódott zsidó szervezetek nem támogatták ezt az elképzelést, ők a teljes jogegyenlőség megszerzésében látták a nemzetiségi probléma megoldását. A zsidó szervezetek a konferencián jelentős befolyással rendelkeztek, különösen az amerikai küldöttségen belül. A zsidó küldöttségek programjairól, és párizsi tevékenységéről lásd Erwin Viehhaus: i.m. 34–42.; 74–100.; 138–152.

¹¹⁵ A kulturális autonómia gondolata Ausztriában született meg a 19. sz. második felében, majd az osztrák szociáldemokrácia egyik vezéregyénisége, Karl Renner dolgozta ki részletesen a századforduló után. Lásd Karl Renner: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*. Leipzig–Wien, 1918.

¹¹⁶ Bár a csehszlovák kormány is szuverenitása csorbításaként tekintett a kisebbségi szerződésre, a csehszlovák delegáció mindvégig együttműködött az Új Államok és Kisebbségek Bizottságával.

¹¹⁷ Lásd Galántai József: i.m. 82–112.

¹¹⁸ A dokumentumot teljes terjedelmében közli Galántai József: i.m. 193–200.

¹¹⁹ A kisebbségvédelmi szerződések céljának meghatározása később, 1925-ben nagy vihart kavart a Népszövetség VI. Közgyűlésén. Mello Franco a kisebbségi kérdések előadója jelentésében kifejtette, hogy a kisebbségvédelem célja az, hogy előkészítse azokat a feltételeket, melyek a teljes nemzeti egység megvalósításához szükségesek. Hasonló értelemben nyilatkozott Chamberlain is. Buza felhívja a figyelmet arra, hogy ezekben az esetekben a szerződések egyoldalú interpellációiról van szó, s ezért ezek semmiképpen sem tekinthetők autentikusnak. Buza László: i.m. 200–205. Mivel a kijelentések óriási vihart kavartak, a VIII. Közgyűlésen Apponyi Albert kezdeményezésére tisztázták a „félreértéseket”. Eszerint a Tanács tagjai beolvadás alatt politikai beolvadást, lojalitást értettek, semmi többet. Balogh a „félreértést” fölöttébb jóhiszeműen az állam és a nemzet amerikai és nyugat-európai értelmezésének a kelet-európaival való eltéréseiben, valamint az angol és a francia nyelvben a „nation” szó jelentésének eltérő értelmezési lehetőségében látta. Balogh Arthur: i.m. 59–61.

¹²⁰ A megtelepültség kifejezésére a szerződésekben használt terminológia nem volt egységes. A lengyel, román, görög szerződés lakóhelyről beszél, a csehszlovák és a szerb-horvát-szlovén lakóhelyről vagy illetőségről, a magyar és az osztrák illetőségről, a bolgár pedig a letelepedettségről. A kérdést részletesen elemzi Balogh Arthur: i.m. 107–112.

¹²¹ A valóság nem mindig felelt meg a jogszabályok szellemének. Erre több, a Népszövetséghez eljuttatott beadvány is felhívta a figyelmet. A panaszok főleg az egész térségben napirendre kerülő agrárreform kapcsán fogalmazódtak meg. A legnagyobb nyilvánosságot kapott ügy, mely a Tanács elé is eljutott, talán a Magyarországra áttelepült volt erdélyi földbirtokosok optáns perének évekig elhúzódó kérdése volt. Lásd Sebastian Bartsch: i.m. 108.

¹²² A Szerb-Horvát-Szlovén Királysággal megkötött kisebbségi szerződés 10. cikkelye, a görög szerződés 14. cikkelye.

¹²³ A görög szerződés 10., a lengyel szerződés 11., a litván deklaráció 8. cikke.

¹²⁴ A lengyel szerződés 11., a litván deklaráció 8. cikke.

¹²⁵ A litvániai zsidóság autonómiájáról lásd Hugo Wintgens: *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen, und religiösen Minderheiten*. Verlag von W. Kohlhammer, Stuttgart, 1930. 276–279.

¹²⁶ Míg a székely és a szász közületeknek ígért autonómia csak az iskolai és egyházi ügyekre terjedt ki, addig a pindusi románoknak joguk volt önálló jótékonyági/szociális intézményeket is működtetni.

¹²⁷ Beneš maga ajánlotta fel az Új Államok és Kisebbségek Bizottságának, hogy vegye bele a Csehszlovákiával kötendő kisebbségvédelmi szerződés tervezetébe a Kárpát-Ukrajnának adandó területi autonómia – fokozatosan megvalósítandó – koncepcióját. Galántai József: i.m. 90. Az egyébként soha életbe nem léptetett autonómiát részletesen ismerteti és elemzi Hugo Wintgens: i.m. 272–275.

¹²⁸ Itt csak azokra az államközi szerződésekre térek ki, melyeket a Népszövetség garanciája alá helyeztek, s amelyek megsértése esetén a panaszosnak jogában állt petíciójával a Népszövetséghez fordulni.

¹²⁹ Amennyiben valaki a földjét olyan állampolgárnak adta el, aki nem a szigeten élt, a helyi lakosoknak, a községnek, vagy a tartományi tanácsnak jogában állt azt visszavásárolni. Lásd Buza László: i.m. 103–107.

¹³⁰ u.o. 108–121.

¹³¹ Otto Göppert: *Der Völkerbund, Organisation und Tätigkeit*. Verlag von W. Kohlhammer, Stuttgart, 1938. 598–607.

¹³² Balogh Arthur: i.m. 66.

¹³³ Például a székely és szász közületeknek juttatandó helyi autonómia, vagy a Kárpát-Ukrajnának megígért területi autonómia bevezetését.

¹³⁴ A Főtitkári Hivatalon belül egészen 1935-ig a közigazgatási osztállyal együtt alkotta a Titkárság egy külön szekcióját. Ezután önálló szekcióvá alakult. Az első igazgató, a norvég Eric Colban a munkát területi alapon osztotta fel az osztályon belül. Egy munkatárs foglalkozott a lengyelországi, felső-sziléziai és a balti ügyekkel; egy másik a csehszlovákiai, romániai, magyar és osztrák ügyeket kísérte figyelemmel; egy harmadik pedig Jugoszláviára, Albániára, Bulgáriára, Görögországra és Törökországra koncentrált. A Titkárság felépítését és működését részletesen elemzi Christoph Gütermann: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Duncker & Humblot, Berlin, 1979. 273–287.

¹³⁵ A garanciaeljárás kialakulását és lépéseit lásd Buza László: i.m. 152–244.; Heinrich Rauchberg: *Die Reform des Minderheitenschutzes*. J.U. Kern's Verlag, Breslau, 1930. 9–15, 28–48.; Otto Junghann: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*. Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1934. 1–105.; Heinz Mußmann: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund, seine Mängel und sein Zusammenbruch*. Essener Verlagsanstalt,

Essen, 1939. 1–28.; Christoph Gütermann: i.m.; Galántai József: i.m. 140–150.; Sebastian Bartsch: i.m. 99–181.

¹³⁶ Az eljárást elsősorban a Tanács határozatai alakították ki. Bár a Közgyűlés is hozott három ízben, 1921. október 4-én, 1922. szeptember 21-én és 1923. szeptember 26-án a kisebbségvédelem kérdésével kapcsolatos határozatokat, azok jelentősége az eljárás kialakításában csak nagyon korlátozott maradt. Lásd Heinrich Rauchberg: i.m. 13.; Buza László: i.m. 171.

¹³⁷ Christoph Gütermann: i.m. 93.

¹³⁸ A csehszlovák és a lengyel kormánynak ez az elfogadott javaslata egyértelműen Németország ellen irányult.

¹³⁹ Csak egyetlen egyszer fordult elő, hogy egy állam formai kritériumok miatt megtámadta a petíció elfogadhatóságának kérdését, Litvánia 1927/28-ban. Christoph Gütermann: i.m. 177-180.

¹⁴⁰ Dandurand. Kanada képviselője a Népszövetség Tanácsában.

¹⁴¹ Journal Officiel

¹⁴² A bizottság a petíciók megvizsgálása után háromféleképpen dönthetett: 1) a panasznak helyt adva továbbíthatta a petíciót a Tanácsnak (ez mindössze 14-szer történt meg), 2) elutasíthatta a panaszt (a panaszok kb. 35%-a került erre a sorra), 3) vagy nem zárta le az ügyet, hanem megbízta a Titkárság kisebbségi osztályát, hogy folytasson egyeztető tárgyalásokat a bepanaszolt állammal egy kompromisszum elérésének reményében. Sebastian Bartsch: i.m.96.

¹⁴³ A garanciaeljárásnak két része volt: az előzetes eljárás (az eljárás azon szakasza, amelyben még a Három Bizottság volt illetékes), valamint a már Tanács előtt zajló főeljárás.

¹⁴⁴ A kisebbségi osztály két meghatározó, az egész osztály működését kidolgozó igazgatója közül az első, Colban volt az, aki a helyszíni személyes találkozókra nagy hangsúlyt fektetett. A spanyol Pablo Azcárate inkább elméleti szakember volt, ő csak nagyon ritkán utazott a bepanaszolt államba. Christoph Gütermann: i.m. 283–285.

¹⁴⁵ A Népszövetség Titkársága csak 1929/30-tól vezetett hivatalos statisztikát a beérkezett petíciókról. Az általam használt – Bartsch-tól átvett – számok némileg eltérnek a köztudatban lévő, más szerzők (pl. H. von Truhart) által készített összegzésektől. A petíciók alacsonyabb száma annak tudható be, hogy csak elég nehezen lehetett egymástól elhatárolni az új, és a járulékosan benyújtott petíciókat, márpedig a Titkárság kisebbségi szekciója ez utóbbiakat nem számította az új petíciók közé. Bartsch munkájában a szekcióban vezetett hat kötetes, kézzel írott nyilvántartásra támaszkodott. Lásd Sebastian Bartsch: i.m. 103.

¹⁴⁶ A táblázatok lelőhelye: Sebastian Bartsch: i.m. 104–106.

¹⁴⁷ Herbert von Truhart 1931-ben megjelent, alapműnek tekinthető munkájában először rendszerezte a Népszövetséghez 1930-ig beérkezett, a kisebbségek problémáit megfogalmazó petíciókat és járulékos petíciókat. A panaszokból kitűnik, hogy a kisebbségeket az élet szinte minden területén érték atrocitások. A legtöbb petíció és járulékos petíció a német (106), a bolgár (68), az ukrán (61), a magyar (58), az albán (34) és a zsidó (33) kisebbségek védelme érdekében érkezett Genfbe. Az általános diszkrimináció elleni tiltakozás a petíciók jelentős részét teszi ki valamennyi nemzetiség esetében. Ami a konkrét, több petíció megírására is ösztönző panaszokat illet: az állampolgárság körüli visszaélések elsősorban a német (30), az albán (7), a görög (5) és a zsidó (4) kisebbségeket érintették (lengyelországi németek 25, görögországi albánok 7, törökországi görögök 5, ausztriai zsidók 4). Az agrárreformokat és az ezzel járó kisajátításokat főleg a német (30) és a magyar (15) kisebbségi panaszok tették szóvá (lengyelországi németek 23, romániai magyarok 12). A legtöbb, magántulajdon elkobzását felpanaszoló petíció a görög kormány ellen érkezett az Athosz-hegyi kolostorok birtokainak elkobzása ügyében (15). Csaknem az összes kisebbség nyújtott be petíciókat az oktatás terén őket ért sérelmek miatt: a németek 10-et (lengyelországi németek), a magyarok 8-at (romániai magyarok 7), az ukránok 7-et (lengyelországi ukránok 5). A magyarországi zsidók 8 petíciót, ill. járulékos petíciót is eljuttattak a numerus clausus miatt a Népszövetség Titkárságához. Az anyanyelv használatának korlátozása legtöbbször az általános diszkrimináció kérdésébe, vagy a kulturális élet, a sajtó és az oktatás területén megfogalmazott panaszokba ágyazva jelent meg. Az erőszak ellen legtöbbször a lengyelországi ukrán (30), a bolgár (13), a lengyel (6) és a zsidó (5) kisebbségek emeltek panaszt. In: Herbert von Truhart: *Völkerbund und Minderheiten-Petitionen*. Wilhelm Braumüller Verlag, Leipzig-Wien, 1931.

¹⁴⁸ Lásd Herbert von Truhart: *Völkerbund und Minderheitenpetitionen*. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien-Leipzig, 1931.

¹⁴⁹ A következő nemzetközi szervezetek foglalkoztak a kisebbségi kérdéssel (is), és dolgoztak ki különböző reformjavaslatokat: az Interparlamentáris Unió, a Népszövetségi Ligák Szövetsége, a Nemzetközi Jogi Társaságok és az Európai Nemzetiségi Kongresszus.

¹⁵⁰ Bartsch munkájának egyik alaptétele, hogy az ún. utódállamok minden fenntartásuk ellenére is gyakorlatilag a nemzetközi kisebbségvédelem minden síkján – ha korlátozott mértékben is – készek voltak a kooperációra. Sebastian Bartsch: i.m. 99–178.

¹⁵¹ Lásd Balogh Arthur: i.m. 306.

¹⁵² Az Interparlamentáris Unió és a Népszövetségi Ligák Szövetsége éveken keresztül foglalkozott a kérdéssel. Az előbbi 1922-ben, '23-ban és '25-ben, az utóbbi 1922-ben, '23-ban, '28-ban és '29-ben. Heinrich Rauchberg: i.m. 39.

¹⁵³ Christoph Gütermann: i.m. 285.

¹⁵⁴ Az elképzelés konkrétan Macedoniával kapcsolódva merült fel még a délszláv állammal kötendő kisebbségvédelmi szerződéssel kapcsolatban. Az angol javaslat Franciaország tiltakozásán bukott meg. 1922-ben a dél-afrikai delegátus, Murray újra felvetette az ötletet, de az megint elutasításra talált.

¹⁵⁵ Erre vonatkozóan kivétel nélkül minden fentebb említett szervezet készített javaslatokat.

¹⁵⁶ A népszövetségi kisebbségvédelemnek természetesen az sem tett jót, hogy Németország kilépett a szervezeten, de

a nemzetközi kisebbségvédelem sorsát Lengyelország lépése pecsételte meg, amikor 1934. szeptemberében azonnali hatállyal felmondta a kisebbségvédelmi szerződésekből rá háruló kötelezettségeket, és a kisebbségvédelem általánosításáig megtagadta a nemzetközi szervekkel való együttműködést e téren. Ez nem jelentette azt, a garanciaeljárás megszűnt volna működni. Egészen 1938-ig érkeztek petíciók a Titkárságra, s ezeket annak rendje és módja szerint meg is vizsgálták. De a petíciók száma a harmincas évek második felében drasztikusan csökkent. Christoph Gütermann: i.m. 133-139.

¹⁵⁷ Lásd Werner Hasselblatt: *Das Minderheitenrecht in bilateralen Staatsverträgen*. Nation und Staat. 1934. 12. 728–788.; valamint a 10. Európai Nemzetiségi Kongresszus 8. határozata.

¹⁵⁸ Lásd Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*. In: *Válogatott tanulmányok*, Magvető, Budapest, 1986. 2.köt. 185–267.