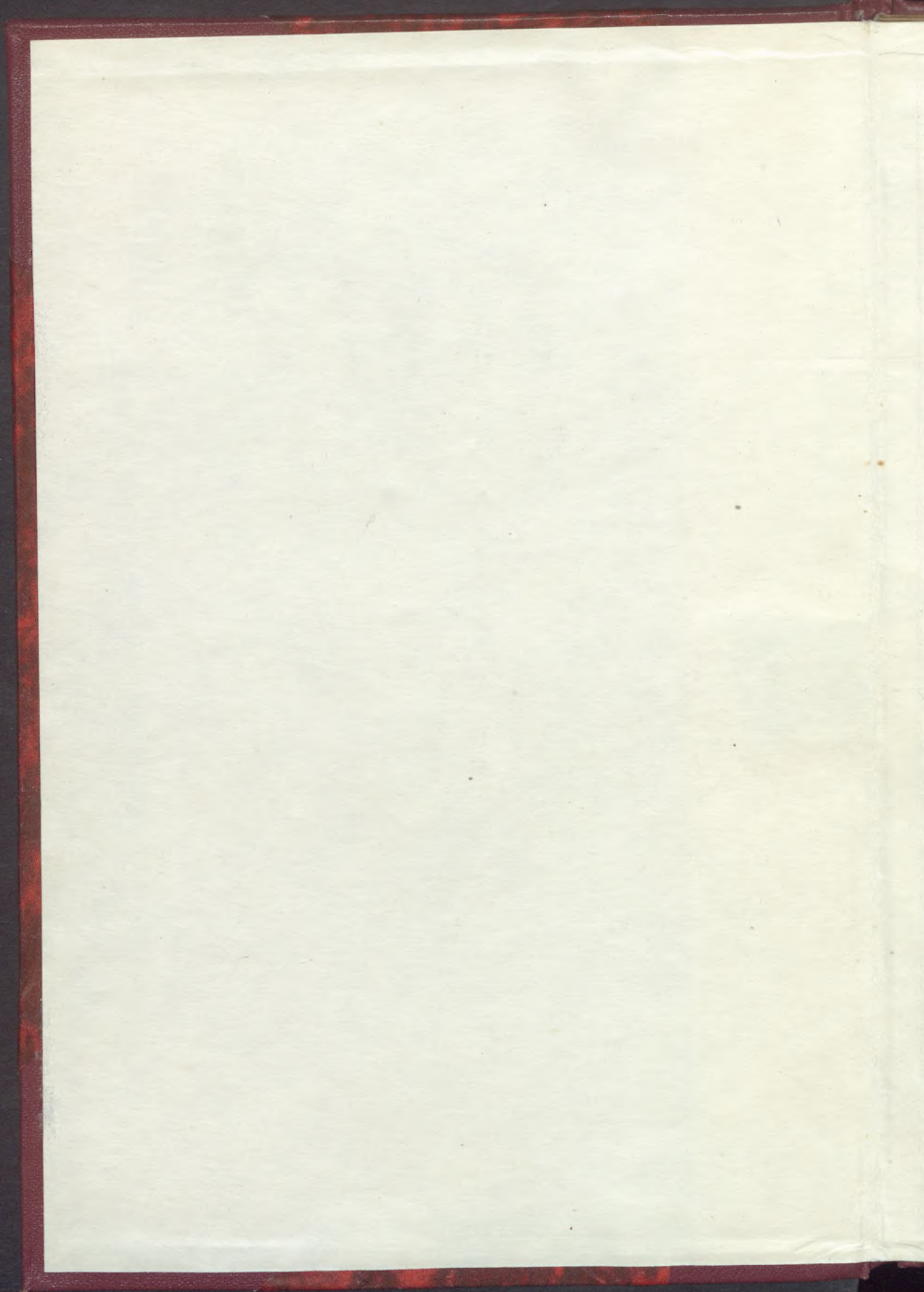


13.661/12



13.66.172
661

A DEBRECENI M. KIR. TISZA ISTVÁN-TUDOMÁNYEGYETEM
NYILVÁNOS ELŐADÁSAI

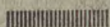
1936/37.

II. SOROZAT.

A MAGYARSÁG PROBLÉMÁI

1. Dr. Tankó Béla Rector:
ELŐJÁRÓBAN.

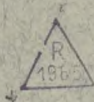
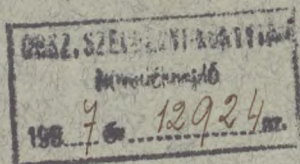
2. Dr. Flachbarth Ernő:
INDIVIDUALISTA ÉS KOLLEKTIVISTA IRÁNYZATOK
A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGI JOGBAN.



DEBRECENI M. KIR. TISZA ISTVÁN-TUDOMÁNYEGYETEMI NYOMDA

(R
2)

13.661/2



Dr. TANKÓ BÉLA Rector:

Előljáróban.

Az *egyetemről* szóló bevezető előadásokat közönségünk olyan kitüntető figyelemmel fogadta, hogy bizakodva mertünk hozzáfogni ehhez a második sorozathoz, melynek témakörét összefoglaló címmel így jelölhetjük: *a magyarság problémái*. Szeretnők sorravenni, amennyire lehet, a csonka ország s a megszállott területek magyarságának létkérdéseit, hogy az egyetem, a legmagasabb forum, ahonnan a nagy gyakorlati kérdések tiszta elméleti megvilágítását várni kell, legalább részben pótolja a mulasztásokat, melyeket egyformán éreznünk kell mindnyájunknak, ha összevetjük a magunk szórványos érdeklődését az ilyen életbevágó kérdések iránt a környező népekével, a maguk hasonló érdekei iránt —, vagy akár a mi magyar kérdéseink iránt.

Ezért szabad remélnünk, hogy ezeket az előadásokat is hézagpótlóknak fogja értékelni az olvasó közönség, melyhez bevezetőnek alig lehetett volna megfelelőbbet kapnunk, mint *Flachbarth* Ernő dr.-nak, a kisebbségi kérdés elismert szak tekintélyének előadását, amellyel ezt a nagyfontosságú sorozatot megnyitjuk.

Debrecen, 1937 március 18.

Dr. FLACHBARTH ERNŐ:

Individualista és kollektivista irányzatok a nemzetközi kisebbségi jogban.

I.

Amidőn George Clémenceau, a párizsi békekonferencia elnöke 1919 június 24-én Paderewskinek aláírás végett megküldte a lengyel kisebbségi szerződés végleges tervezetét, híres kísérőlevelében, melyben dióhéjban megtaláljuk a világháború után létrejött nemzetközi kisebbségi jog indokolását, találóan mutatott rá arra, hogy ez a szerződés nem újítás. Az európai közjogban régóta követett eljárás ugyanis az, hogy valahányszor új állam alakul, vagy egy már létező állam területe jelentősen megnövekszik, a nagyhatalmak által való kollektív és formai elismertetését annak a biztosítéknak kell kísérnie, hogy az illető állam nemzetközi szerződés formájában kötelezettséget vállaljon bizonyos kormányzati elveknek tiszteletben tartására. Példaként a jegyzék több XIX. századbeli nemzetközi szerződésre hivatkozott, nevezetesen a Németalföld által 1814-ben, Görögország által 1830-ban és 1881-ben aláírt szerződésekre, valamint az 1878. évi berlini kongresszus határozataira.

A hatályban lévő nemzetközi kisebbségi jog előzményei voltaképpen azonban még sokkal régibb időre nyúlnak vissza. Gyökereivel ugyanis ama nemzetközi szerződések hosszú sorozatába kapaszkodik, amelyeket a XVI. századtól kezdve Nyugat- és Középeurópában a protestáns és katolikus, a Közeli Keleten pedig a keresztény és mohamedán vallási kisebbségek érdekében kötöttek.

Nyugat- és Középeurópában a reformáció után számos állam azzal a súlyos feladattal találta magát szemben, hogy a lakosságában támadt vallási szakadást megszüntesse, vagy legalább is áthidalja. Mivel azonban e problémát a belső állami törvényhozás eszközeivel mindjárt megoldani nem sikerült és az a háborúk egész sorára vezetett, a kérdés a belső állam-

jog síkjáról hamarosan a nemzetközi jog síkjára vetődött ki. IX. Károly francia király Erzsébet angol királynővel 1572-ben kötött szerződésétől kezdve századokon át csaknem minden békeszerződésben találunk oly rendelkezéseket, melyek a protestánsoknak vagy a katolikusoknak, esetleg mindkettőjüknek a vallás szabad gyakorlatát biztosítják. A most említett szerződés, valamint az 1648. évi *münsteri* spanyol—németalföldi békeszerződés még csak a szerződő felek alattvalóira terjedt ki, azaz voltaképpen még nem kisebbségi, hanem csak idegenjogi természettel bírt, de már a XVII. század elején olyan szerződésekkel is találkozunk, amelyek a más államnak átengedett területek egész lakosságának biztosították a vallás szabad gyakorlásának jogát.

Minthogy a ma már egész könyvtárt betöltő kisebbségjogi irodalomban erre eddig senki még csak nemis utalt, nyomatékosan fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy e jogtörténeti szempontból korszakalkotó fejlődést Bethlen Gábornak II. Ferdinánddal 1622 január 6. és 7. napján kötött *nikolsburgi* békeszerződése indította meg, amely a Bethlennek életfogytiglan átengedett magyarországi megyék (Szabolcs, Szatmár, Bereg, Zemplén, Borsod és Abauj) területén élő katolikusok vallásszabadságának és egyházi igazgatásának tiszteletbentartására is kötelezte az erdélyi fejedelmet. Az I. Rákóczi György és III. Ferdinánd között 1645 december 16-án létrejött *linzi* békeszerződés pedig a vallásszabadságot nemcsak a Partiumban, de a király kezén maradt magyar területeken is biztosította, még pedig kifejezetten a jobbágyok (*rustici*) számára is, szeges ellentétben a „*cuius regio, eius religio*” akkor Nyugateurópában általánosan uralkodó elvével.

Ezen az elven épült fel és ezért a linzi szerződéssel szemben határozott visszaesést jelent a harmincéves háborút 1648-ban lezáró *vesztfáliei béke*, nevezetesen az *osnabrücki* szerződésnek az a rendelkezése, amely a közvetlenül a birodalomtól függő (*reichsunmittelbar*) nemességet és a szabad birodalmi városokat a „*jus reformandi*”-val ruházta fel, ami azt jelentette, hogy a területükön élő lakosság vallását ők állapíthatták meg. A nikolsburgi szerződésben kifejezésre jutott azt az elvet, hogy a cesszió útján más szuverén uralma alá jutó lakosság megtarthassa vallását, a vesztfáliei béke csak abban a formában vette át, hogy a Svédországnak átengedett Pomerániában, Rügen szigetén és Stralsund városában, valamint a Brandenburgnak jutott érseki és püspöki területeken az evangélikusok, a Franciaországnak átengedett elzászi helységeken pedig a katolikusok vallásszabadságát biztosította, tehát oly alattvalókat, akiknek vallása azonos volt az új szuverénével. Az 1660-ban *Olivában* kötött svéd—lengyel békeszerződés, amelyben Svédország a neki átengedett Livóniát illetőleg köte-

lezettséget vállalt a katolikus vallás korlátlan szabadságának örök időkre való megvédésére, azonban újból felvette az el ejtett fonalat és azóta a XVII. és XVIII. század úgyszólván minden fontosabb békeokmányában megtalálható az a záradék, amely az átengedett területek lakosságának a szabad vallásgyakorlatot biztosítja. A vallásszabadság elve így lassanként *communis opinio*-vá vált és a Belgiumot Hollandiával rövid és boldogtalan frigyre egyesítő 1814 június 24-i bécsi jegyzőkönyv minden, tehát nemcsak a keresztény vallásgyakorlat szabadságát és valamennyi polgár egyenlő hivatalviselési képességét proklamálta, ezzel mintegy jelképezve azt, hogy a vallási kérdés Nyugateurópában három évszázad ádáz küzdelmei után immár végleges megoldást nyert, mégpedig az individualizmus, az egyes polgárok jogainak biztosítása formájában.

De az egyházak mint közületek kollektív jogainak elismerésére is vannak példáink egyes nyugateurópai államokra nézve létrejött nemzetközi szerződésekben. Az *osnabrücki* békeszerződés V. cikke a katolikusok és protestánsok összeségének egyenjogúságát biztosította. Így a birodalmi gyűlésen a vallás ügyeit nem szótöbbséggel, hanem szabad megegyezéssel (*amabilis compositio*) kellett elintézni. A birodalmi kamarát úgy kellett megalakítani, hogy az a császár által kinevezett négy tanácselnökön kívül, akik közül kettő evangélikus, ötven ülnökből álljon, akik közül huszonnégyet az evangélikus, huszonhatot pedig a katolikus rendek jelölnek úgy, hogy kettőt a császár nevez ki. A katolikusok és protestánsok közti, valamint az egyházi és politikai természetű perek részére oly tanácsokat kell alakítani, amelyekben a két felekezet egyenlő számban legyen képviselve. Amennyiben az ugyanolyan vallású ülnökök összeségének véleménye más, mint a másik valláshoz tartozóké, úgy az ügyet a birodalmi gyűlés elé kell terjeszteni. Ugyanez vonatkozik az udvari bíróságra is, a közvetlenül a birodalomtól függő (*reichsunmittelbar*) evangélikusok és a birodalomtól csak közvetve függő (*reichsmittelbar*) katolikusok közti pereket illetően is és megfordítva.

Az 1815 március 29-én aláírt bécsi jegyzőkönyv (az 1815 május 20-án kelt szerződés XII. cikkének melléklete) a Szavója által a genfi kantonnak átengedett községek katolikus lakosságának a községi önkormányzatban biztosított bizonyos kollektív jogokat. E jogok a következők: Carouge városában a községi tisztviselők legalább kétharmada katolikus legyen és a polgármesterből és két tagból álló községi előjáróságban a katolikusok legalább két taggal legyenek képviselve. Amennyiben a protestánsok száma valamely községben eléri a katolikusokét, úgy mind a községi tanács, mind a községi előjáróság választásánál fenn kell tartani az egyenlőség és vál-

takozás elvét (l'égalité et l'alternative). Ezzel azonban vége is szakadt a vallásfelekezetek, mint olyanok jogi helyzetének nemzetközi szerződések útján való biztosítása. Nem volt rá többé szükség, mert a vallásszabadság és jogegyenlőség elvének általános győzedelmeskedése az egyes vallásfelekezetek közti különbségeket fokozatosan kiküszöbölte a többhitű nyugat-európai államok törvénytárából és így feleslegessé vált az is, hogy területi cessziók alkalmával az átengedett területek vallásfelekezeteinek jogi helyzetét a békeszerződésekben is garantálják.

II.

Míg a katolicizmus és a protestantizmus antitézise nyugaton sok helyütt az egyes népeken belül is két pártot teremtett, addig a Balkánon a bogumilizmus megszűnése, illetőleg a bogumilok egy tekintélyes részének mohamedanizálása után a pravoszláv kereszténység egységét semmiféle, jelentőségében a reformációhoz hasonlítható mozgalom nem bontotta meg. Így azok a népi erők, amelyek az Izlámot terjesztő és magát vele szinte önön ethnikumának feláldozásáig azonosító törökségbe való beolvadásnak útjában állottak, az orthodoxia közös védőfala mögé húzódhattak vissza. E védekezést megkönnyítette az, hogy nyomban Konstantinápoly elfoglalása után II. Mohamed szultán az öikuméniai patriarchiát tette a keresztény millet, azaz nemzet fejévé, akinek hatásköre nemcsak lelki ügyekre terjedt ki, hanem a világiakra is, így a családi és házassági, az öröklési és végrendeleti jogra is. A modern terminológiát használva azt lehetne mondani, hogy az „ortodox nemzet” a személyi elven felépült autonómiával bírt az ottomán birodalmon belül. Azok a nemzetközi kötelezettségek tehát, amelyeket a XVI. század óta a Porta a törökországi keresztények javára vállalt, nemcsak a görögkeleti egyház, hanem közvetve a Balkán nemtörök népeinek érdekeit is szolgálták.

E szerződések tanulmányozása mindenekelőtt azt a tanulságot nyújtja, hogy miként Nyugaton, úgy a Keleten is elsőnek az idegenek vallása részesült nemzetközi védelemben. A kapitulációk, amelyeket Törökország területén csak az 1924. évi lausannei békeszerződés szüntetett meg, az olasz signoriák, majd a francia király és azután a többi nagyhatalom alattvalóinak vallásszabadságát biztosították és így kisebbségi kötelezettségeknek még nem tekinthetők. Csak a törökök Magyarországból való kiűzése után 1699-ben kötött karlócai békeszerződés helyezte a török birodalom területén működő római katolikus papságot, általában honosságra való tekintet nélkül nemzetközi védelem alá és biztosította I. Lipótnak, valamint a lengyel királynak azt a jogot, hogy a katolikus vallást

illető panaszait nagyköveteik útján a szultán elé terjesszék. Hasonló jogot szerzett az orosz cár az 1774. évi *kücsük-kajnardzsei békeszerződés* révén, amelyben a szultán kötelezettséget vállalt arra, hogy a keresztény vallásnak és templomainak állandó védelmet fog nyújtani. Bárhogyan is forgassuk ezt a rendelkezést, az Szent Pétervárnak szilárd jogalapot nyújtott arra, hogy a kereszténység védelmének ürve alatt interveniáljon Törökországgal szemben. A gyakori orosz intervenció állott az úgynevezett keleti kérdés tengelyében és érthető, hogy Oroszország szabasztopoli veresége után az 1854. évi párizsi jegyzőkönyvben, amellyel Törökországot a nemzetközi jogközösségbe és az európai koncertbe fölvelték, e jogot megszüntették, természetes elvnek mondván ki azt, hogy a hatalmak nem fognak beleavatkozni sem a szultánnak alattvalóhoz való viszonyába, sem pedig a török birodalom belső ügyeibe.

Két évtizeddel később, az 1878. évi *berlini szerződésben* azonban Törökországnak újból ki kellett nyilatkoztatnia, hogy fenntartja a vallásszabadságot és annak a legtágabb kiterjedést biztosítja. Ugyanakkor Bulgáriának, Montenegrónak, Szerbiának és Romániának is kötelezettséget kellett vállalnia arra, hogy vallása miatt senkit sem fog kizárni a polgári és politikai jogokból, a közszolgáltatásokból, hivatalokból és méltóságokból, valamint a különböző hivatások és iparágak gyakorlásából. Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak a keresztények, illetőleg a muzulmánok javára azok a későbbi békeszerződések is, amelyek a berlini kongresszus és a világháború befejezése között eltelt negyvenesztendő alatt a Balkán térképét teljesen újjáalakították. A hosszú sort az 1918. május 17-én aláírt, de sohasem ratifikált *bukaresti német—osztrák—magyar—bulgár—török—román békeszerződés* zárja le, melyben Románia arra kötelezte magát, hogy a római katolikus, bulgár-orthodox, protestáns, mohamedán és izraelita kultusznak ugyanazokat a jogokat biztosítja, mint a románnak.

A berlini szerződésnek említett rendelkezései a nyugat-európai jogfejlődéshez hasonlóan az egyes polgárok vallásszabadságát biztosították, azaz az individualizmus jegyében fogantak. E mellett azonban a mohamedán vallási közületek mint kollektivitások, nemzetközi védelme is állandó tárgya a XIX. század második felében az európai területének és ezzel mohamedán alattvalóinak is mind nagyobb részét elvesztő Törökországgal kötött békeszerződéseknek. Így Anglia az 1878. július 1-én kötött szerződésben elismerte a mohamedán egyházi bíróságnak (mehkemei séri) az általa megszállott *Cíprus* szigetén lakó mohamedánok közti perekben való kizárólagos hatáskörét, azaz a seriátjogot és ezzel a mohamedánok jogi autonómiáját. Az 1881. május 24-én a nagyhatalmakkal kötött

szerződésben Görögország a neki átengedett Tesszáliát illetőleg vállalt kötelezettséget arra, hogy a mohamedán közületek autonómiaja és egyházi szervezete, valamint az egyházi ingatlanok és alapítványok igazgatása érintetlen marad, ezenkívül a vallási ügyekben a helyi seriáthírségek hatáskörét is elismerte, sőt hozzájárult ahhoz, hogy a mohamedánok vallási ügyeikben szabadon érintkezzenek egyházi felsőbbbségükkel. Bosznia és Hercegovina annektálása után a Törökországgal 1909 február 26-án kötött szerződésben Ausztria—Magyarország biztosította a mohamedán alapítványok (vakufok) jogait és a mohamedánok szabad érintkezését egyházi felsőbbbségükkel. Hasonló rendelkezéseket találunk az egyfelől Törökország, másfelől pedig Bulgária, Görögország és Szerbia között kötött és a balkáni háborúkat befejező 1913. évi békeszerződésekben. Ezek rendelkezései között kiemelendők azok, amelyek szerint Szófiában egy mufti székeljen, mint közvetítő a seikh-üz-izlam (a kalifa után a legnagyobb mohamedán egyházi méltóság) és a bulgár kultuszminiszter között. Szerbiában pedig a muftik bírói hatásköre számos személyi és családjogi ügyekre is kiterjedt.

III.

Eddigi fejtegetéseim során a XVI. század óta a vallási kisebbségeknek biztosított nemzetközi jogvédelem történetét azért foglaltam össze, mert e nélkül a nemzeti és nyelvi kisebbségek érdekében létrejött modern nemzetközi jogszabályokat jól megérteni és helyesen magyarázni nem lehet. Az utóbbi kisebbségek nemzetközi védelme azonban mindössze százhusz esztendőre nyúlik vissza, aminek egyszerű magyarázata az, hogy a nemzetiségi eszme, mint elsőrendű államalkotó tényező, csak a XIX. században lép a történelem színpadára.

Közbevetőleg azonban legyen szabad megjegyeznem, hogy az ama tudományos világban is széltében-hosszában elterjedt felfogás, mely szerint a nemzetiségi eszme csak a francia forradalom és a német romanticizmus nyomán vált állandó tényezővé, nem helytálló. „*Germany in Transition*” című művében találóan állapította meg Herbert Kraus, hogy nemzeti öntudat mint történelmi tényező azóta van és fejt ki befolyását, amióta csak államok vannak. A nemzetiségi kérdés történetének tanulmányozása valóban számos bizonyítékot nyújt arra, hogy — bár a nemzet, náció szó csak a XV. század folyamán veszi fel mai értelmét — a nemzetiségi eszme a középkori ember előtt sem volt ismeretlen fogalom.

Így — hogy csak néhány közelfekvő példára hivatkozzam — a szomszédos Csehországban, a nemzetiségi küzdelmek e klasszikus földjén Cosmas, az első cseh krónikairó a

XI. században, majd két évszázaddal később *Dalimil* a legnagyobb ellenszenv és gyűlölet hangján írt az idegenekről, azaz elsősorban a Premyslidák udvarában oly nagy szerepet játszó németekről.

Ennek az egyelőre inkább csak negatív irányú nemzeti érzésnek mérsékeltebb megnyilatkozása a mi Arany Bullánk 11. cikke is: „*Si hospites, videlicet boni homines, ad Regnum venerint, sine consilio Regni, ad dignitates non promoveantur.*”

Más országokban a vendégek, vagy ha úgy tetszik: az idegen nyelv és etnikum térfoglalása elleni védekezés sokkal drasztikusabb formát ölt. Így például *Wilnából* 1440-ben kiutasítják a német nyelvtanítókat. Viszont Szászországban a XV. század végén halálbüntetés terhe alatt tilos a szláv (szorb) szó és a vendet becstelennek tekintik.

A keresztény univerzalizmus eszméje és a latin nyelv uralma a szellemi életben, valamint a vendégeknek Európaszerte biztosított kiváltságok, amelyek sok helyütt — miként nálunk a szepesi és erdélyi szászoké — egészen a nemzeti autonómiáig terjedtek, a nemzeti ellentéteket jelentősen mérsékeltek ugyan, de — mint a fenti példákból kitűnik — teljesen meg nem szüntették. Az egyházi egység felbomlása, a köznyelveknek az irodalomba való benyomulása és a modern demokrácia felé való fejlődés mindjobban kiélezi azokat. Csehországban már 1615-ben, hat évvel a fehérhegyi csata előtt a rendek törvényt hoznak, amely elrendeli, hogy minden gyermek tanuljon meg csehül és azok a gyermekek, akik e nyelvet bírják, szüleik halála után dupla részt és az ingatlanokat örököljék, míg a csehül nem tudó gyerekek csak pénzt kaphassanak. Idegenek pedig ne lakhassanak az országban és ne véteszenek fel egy város polgárai sorába, amíg csehül meg nem tanulnak, de akkor is sem ők, sem pedig utódaik harmadíziglen ne viselhessenek bárminő hivatalt. E példátlanul türelmetlen és támadó nacionalizmussal szemben minálunk a magyar nemzeti eszme ugyanebben az időben legfeljebb a védekezésig jut el, amidőn az 1608. évi koronázás előtti I. törvénycikk elrendeli, hogy a szabad királyi városok főbírái, tanácsnokai és egyéb méltóságai, a nemzetre való tekintet és a vallás különbsége nélkül vegyesen és váltakozva a magyarok, németek és szlávok sorából választassanak.

A nemzetiség tehát már jóval a francia forradalom előtt egyike volt az államalkotó tényezőknek. A francia forradalom azonban minden egyébnél elsőbrendű államalkotó tényezővé tette azzal, hogy a király helyett a nemzetre, amely alatt a citoyenek összességét érlette, ruházta az állami szuverénitást. Minthogy pedig Franciaország lakossága, XIII. és XIV. Lajos,

Richelieu és Mazarin kormányzati és kulturális összpontosítása nyomán már a Bourbonok alatt egységes politikai közösséggé alakult, ott a népszuverénitás új köntösében fellépő nemzeti-ségi eszme az államot — főleg kifelé — nemcsak hogy nem gyengítette, hanem még meg is erősítette.

Ezzel szemben Közép- és Keleteurópában Herder és a német romanticizmus hatása alatt a németek, de a szlávok és olaszok is nemzeten nem az állampolgárok, hanem az ethnikaikailag és nyelvileg azonos emberek összességét értették. Németország határai odáig terjednek, ameddig németül beszélnek: „so weit die deutsche Zunge klingt“, hirdette egy sokszor idézett versében Ernst Moritz Arndt már 1813-ban és — ellentétben a lényegében mindig jogilag és politikailag, tehát nyugat-európai mintára fogalmazott magyar nemzetfogalommal — a németek és szlávok ma is, a románok és olaszok pedig legutóbbi időkig szociológiailag formulázták meg a nemzeti eszmét, hogy annak jegyében küzdenek az ugyanahhoz az ethnikai és nyelvi közösséghez tartozó emberek egy államba való egyesítése érdekében, illetőleg az idegenuralom ellen.

Így vetette fel közvetve a francia forradalom a nemzeti kisebbségek kérdését, amely mindaddig, amíg a vallási kérdést meg nem oldották, teljesen háttérbe szorult a vallási kisebbségek problémája mellett. Alig néhány évvel azután, hogy Franciaországban fellángolt a nagy forradalom máglyája, Ausztria, Oroszország, Törökország és Poroszország már szemben találta magát a nemzetiségi kérdés megoldásának súlyos feladatával, amely — ugyanúgy, mint a XVI. században a vallási kérdés — hamarosan külpolitikai jelentőséget nyert és nemzetközi szerződések tárgyává lett. Így Oroszország az 1809-ben Svédországgal kötött *frederikshamni* békeszerződésben Finnország jogainak és kiváltságainak, Oroszország, Ausztria és Poroszország az 1815 június 9-én kelt *bécsi aktában* lengyel alattvalóik nemzeti képviselőiténak és intézményeinek, azaz törvényhozási és közigazgatási autonómiájának biztosítására, Törökország pedig az 1812. évi bukaresti, az 1826. évi *ackermani*, az 1829. évi *drinápolyi*, az 1834. évi *szentpétervári* és az 1849. évi *balta-limani* orosz—török szerződésekben Moldva és Oláhország, a bukaresti szerződésben pedig azonfelül Szerbia autonómiájának tiszteletbentartására is kötelezte magát. A felsorolt szerződésekben a „kisebbségek“ szó ugyan nem fordul elő és az általuk biztosított jogok a területhez tapadnak, de ugyanolyan joggal, ahogy például az 1919 szeptember 10-i *saint germaini* kisebbségi szerződésben a Kárpátoktól délre fekvő ruthén területnek biztosított autonómiát a nemzetközi kisebbségi jog keretében szokás tárgyalni, e szerződéses rendelkezéseket is nemzeti, illetőleg nyelvi kisebbségek érdekében kötötteknek mondhatjuk.

Nem az államterület egy részének, de már a polgárok egy, a többségtől ethnikailag és nyelviileg különböző csoportjának jogokat biztosító rendelkezést találunk az 1878. évi *berlini szerződés* 4. cikkében, amelyben Bulgária arra kötelezte magát, hogy azokban a községekben, ahol a bulgárok török, román, görög és egyéb lakosokkal vegyesen élnek, a választásoknál és a szervezeti szabályzat kidolgozásánál számolni fog e lakosok jogaival és érdekeivel. E rendelkezés már teljesen a francia forradalom gondolatvilágának bélyegét viseli magán. Ahogy a nagy francia forradalom az állam és egyes polgárai között semmiféle közbenső kollektív testületeket el nem ismert és eltörölte a rendeket, céheket és seigneurieket, úgy az idézett cikk is Bulgária egyes török, görög stb. lakosainak, nem pedig a török, görög stb. kisebbségnek jogait és érdekeit biztosította. Ugyanígy az 1881. évi *konstantinápolyi szerződés* Görögország nemhellen származású, az 1913. évi *bukaresti szerződés* pedig Szerbia töröknyelvű polgárai, nem pedig a kisebbségek bizonyos jogainak elismerésére kötelezte az illető államokat. De hogy a nemzeti kisebbségek autonómiájának nemzetközjogi biztosítása a XIX. század második felében sem szakadt meg, az kitűnik a *berlini szerződés* Kelet-ruméliára, továbbá az örmény és egyéb tartományokra vonatkozó rendelkezéseiből, valamint a nagyhatalmaknak ezek végrehajtását sürgető gyakori intervencióiból is.

A *berlini szerződés* 13. cikke a bulgárlakta *Kelet-rumélia* területi autonómiáját biztosította. 23. cikke az 1868. évi általános szabályzatban az 1899-ben autonóm tartományból fél-szuverén állammá alakult, 1913-ban pedig Görögországgal egyesült *Kréta* szigete részére a belső török államjog által biztosított autonómiát nemzetközjogi kötelelem tárgyává tette és Törökországot egyéb tartományait illetőleg is a helyi szükségleteknek megfelelő szabályzatok kidolgozására kötelezte. Ez utóbbi rendelkezés volt az alapja a nagyhatalmak által Macedónia számára követelt reformoknak is. Az 1903. évi macedón felkelés után Ausztria—Magyarország és Oroszország által lefektetett „*mürzstegi program*” a többi között a különböző nemzeti-ségek megfelelőbb csoportosítását lehetővé tévő közigazgatási beosztást és a helyi autonómiák kifejlesztését vette tervbe, de az 1908. évi ifjútörök forradalom miatt nem valósulhatott meg. Különös figyelmet érdemel végül az 1913. évi bukaresti békekonferencián egyfelől Románia, másfelől pedig Bulgária és Görögország között létrejött ama megállapodás, amely szerint az utóbbi két állam a területükön élő *kucooláhoknak iskolaügyi autonómiát* és egy külön püspökség létesítését helyezte kilátásba, Románia pedig jogot nyert arra, hogy ezeket az intézményeket az illető kormány felügyelete alatt *anyagilag* támogathassa.

IV.

A nyugateurópai protestáns és katolikus, valamint a törökországi és balkáni vallási és bizonyos nemzeti kisebbségek, illetőleg azok egyes tagjainak javára létrejött nemzetközi rendelkezések tehát azok a történelmi előzmények, amelyek a világháború után kötött kisebbségi szerződések megkötését előkészítették.

Ez utóbbi szerződések eszmetörténeti jelentősége első sorban abban rejlik, hogy — bár a vallási minoritások, illetőleg azok tagjairól sem feledkeztek meg —, a kisebbségek nemzetközi védelmének súlypontját a *nemzeti és nyelvi kisebbségekre* helyezték át. Egy további fontos következménye e szerződések megkötésének az, hogy a nemzetközi kisebbségi védelem körét *lényegesen kiterjesztették*. Míg ugyanis a világháború előtt az csak Törökországra és a Balkánra terjedt ki, addig a világháború után Európának a Helsink-Trieszt-vonaltól keletre eső részét, ezenkívül pedig Törökország ázsiai birtokait, továbbá Irakot és Szíria bizonyos területeit is átfogja. Jogi szempontból pedig igen fontos az a változás is, hogy a világháború után kötött kisebbségi szerződések egy nagyobbik része a *Nemzetek Szövetségének* kollektív garanciája alá helyezettett, illetőleg azokat maga a Szövetség kötötte meg.

Tudnunk kell ugyanis azt, hogy 1919-ben és 1920-ban a szövetséges és társult főhatalmak *Lengyelországgal*, *Csehszlovákiával*, *Jugoszláviával*, *Romániával* és *Görögországgal*, a szövetséges és társult hatalmak *Ausztriával*, *Magyarországgal* és *Bulgáriával*, 1923-ban pedig *Törökországgal* kötöttek szerződéseket a kisebbségek javára. Hasonló kötelezettségeket vállalt a Nemzetek Szövetségével szemben *Albánia*, *Litvánia*, *Lettország*, *Észtország* és *Irak*. A *Memel-területet*, illetőleg *Litvánia Angliával*, *Franciaországgal*, *Olaszországgal* és *Japánnal*, az *Aaland-szigeteket* illetőleg pedig *Finnország* *Svédországgal* kötött szerződésében vállalt kisebbségjogi kötelezettségeket. A Felsősziléziára vonatkozó német-lengyel egyezmény a nemzetközi kisebbségi védelmet *Felsősziléziának* arra a részére is kiterjesztette, amely az 1921. évi népszavazás után Németországnál maradt. Míg e szerződések betartására a Nemzetek Szövetsége mind azok garánsa, illetőleg (a deklarációknál) mint szerződő fél ügyelhet fel, addig egyes bilaterális kisebbségi szerződések csak a pacta sunt servanda elvének védelme alatt állanak. Ilyen szerződéseket kötött *Danzig szabad városa* *Lengyelországgal*, *Olaszország* *Jugoszláviával*, *Oroszország* *Finnországgal*, *Keletkaréliát* és *Lengyelországgal* a területén élő *lengyeleket*, továbbá *Törökországgal* *Batum területét* és *Franciaország* *Törökországgal* *Alexandrette*, *Antiochia* és *Adana* török lakosságát illetőleg, továbbá *Csehszlovákia* *Ausztria-*

val és Lengyelországgal, Lettország Litvániával és Észtországgal, Albánia Bulgáriával és végül Románia Jugoszláviával. Kisebbségjogi természettel bír végül a kölcsönös kisebbségek önkéntes kicserélésére vonatkozó bulgár-görög és azok kötelező kicserélésére vonatkozó török-görög szerződés is, amelyeket egyébként már végrehajtottak.

Ennek a rövid dolgozatnak a keretében nem lehet célom a szerződések e hosszú sorozata valamennyi rendelkezésének magyarázata, vagy akár csak futólagos felsorolása is. Részletes jogi elemzésüket „*System des internationalen Minderheitenrechtes*” cím alatt legutóbb megjelent művemben adom és ezért a továbbiak érthetőbbé tétele végett csak a következőket jegyzem meg.

Időrendben a világháború utáni kisebbségi szerződések közül elsőnek a Lengyelországgal 1919 június 28-án Versailles-ban kötött szerződés jött létre. Ennek 1—9. és 12. cikkei kisebbségnagyobb változtatásokkal más szerződések is átvették. Ezek alkotják az általános nemzetközi kisebbségi jogot, szemben a szerződések egyéb rendelkezéseivel. Úgy az általános, mint a különös kisebbségi jogszabályok egy része az illető államoknak területi felségjogaik a nemzeti, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyekkel, vagy azok csoportjaival, illetőleg a kisebbségekkel mint olyanokkal szemben való gyakorlását illető kötelezettségeit állapítja meg és az úgynevezett anyagi kisebbségi jogot alkotja. Másik részük ellenben a kötelezettségek teljesítésének garanciáit, illetőleg az annak biztosítására hivatott eljárási szabályokat foglalja magába és ezt alaki kisebbségi jognak szokás nevezni.

A kisebbségi szerződések általános anyagi rendelkezései a kisebbségekhez tartozó egyéneknek, nem pedig a kisebbségeknek mint olyanoknak biztosítanak bizonyos jogokat. Eltekintve ugyanis az állampolgárság megszerzésére és az opcióra vonatkozó jogoktól, amelyek egyébként szintén individuális természetűek, de alkalmoszerű jellegük miatt bennünket e helyütt nem érdekelnek, a kisebbségi szerződések általános anyagi rendelkezéseinek magva a szabadság és jogegyenlőség biztosítása. A szerződések értelmi szerzői: Wilson, Lloyd George, Clémenceau és Orlando a liberális-individualista társadalomszemléletet testesítették meg és elsősorban a francia forradalom eszméinek alkalmazását akarták biztosítva látni Közép- és Kelet Európának a világháború után kialakult új rendjében, mint ahogy a berlini kongresszus Oroszország képviselőjének, Gorcsakoffnak ellentállásával szemben ezeket az eszméket a Balkánra alkalmazta.

Ehhez képest a szerződések az életnek és a szabadságnak teljes és tökéletes (*pleine et entière*) védelmét, valamint

minden hit, vallás és felekezet szabad gyakorlatát, mégpedig mind nyilvános, mind magán úton, az állam minden lakosa, a törvény előtti egyenlőséget, az egyenlő polgári és politikai jogokat pedig az állam valamennyi polgára számára biztosítják, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyeket is. Az egyenlőség elvéből folyik a szabad nyelvhasználat joga a magán és üzleti életben is, továbbá a magán jótékonyági, vallási és társadalmi intézmények, iskolák és más nevelő intézetek saját költségen való létesítésének, fenntartásának és igazgatásának joga a kisebbségi nyelv használatával és a vallás szabad gyakorlatával, végül pedig azokban a városokban és járásokban, ahol a lakosság jelentékeny arányát alkotják, a kisebbségeknek az a joga, hogy az állami, törvényhatósági és más költségvetésekben a közalapokból nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra fordított összegekből méltányos részt biztosítsanak részükre.

Minthogy a szabadság védelméért a szerződések az állam minden lakosa részére biztosítják, a nemzetközi jog általános elvei szerint pedig az állam az idegeneknek nem köteles politikai jogokat adni, a szerződések szabadságfogalma csak a személyes szabadság védelmére terjed ki. Politikai jogokat a szerződésileg kötelezett államok kisebbségi polgáraiknak csak a jogegyenlőség keretei között kötelesek adni, azaz csak annyiban, amennyiben azokat a többséghez tartozó polgároknak is biztosítják. Ebből azt a fontos következtetést kell levonnunk, hogy a kisebbségi polgárok politikai jogaira vonatkozó védelem nem abszolút, hanem csak relatív és az állam- és kormányforma változásaihoz képest bővíthet, de meg is szűkülhet. Egyetértve Kunzzal és Búza egy legutóbb megjelent tanulmányának végkövetkeztetéseivel, úgy vélem, hogy a parlamentarizmus megszüntetése, bármily sok előnyt rejtse magában e rendszer a kisebbségekre nézve, valamint a diktatúra, vagy az abszolutizmus bevezetése önmagában még nem megsértése a kisebbségi szerződésnek. Azzá csak akkor válnék, ha az állam lakosait a személyes szabadságtól megfosztaná és a kisebbségi polgárokat kizárná azokból a polgári és politikai jogokból, amelyeket egyéb polgárainak, ha szűk körben is, de még is csak megad. Külön is ki szeretném emelni azonban azt, hogy a „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*” elvét, amely az abszolút monarchia büntetőjogi módszerei elleni küzdelemben fogantatott, mint az egyéni szabadság biztosítékát a kisebbségi szerződések abszolút védelemben részesítik, úgy hogy az e szerződések által kötelezett államok szerződésszegést követnének el, ha azt a „*nullum crimen sine poena*” elvével cserélnék föl.

Ami a jogegyenlőséget illeti, meg kell említenünk, hogy az a szerződések értelmében nemcsak a jogi, de a tényleges egyenlőséget is magában kell foglalnia. Az Allandó Nemzet-

közi Bíróságnak az albániai görög magániskolák ügyében 1935 április 5-én 64. szám alatt kelt jogi véleménye szerint pedig a tényleges egyenlőségnek hatásosnak, reálisnak kell lennie, ami nem zárja ki a megkülönböztetett eljárást, amennyiben az a különböző helyzetek közti egyensúlyra vezet. (*L'égalité en fait peut... rendre nécessaires des traitements différents en vue d'arriver à un résultat qui établisse l'équilibre entre des situations différentes. ...L'égalité entre majoritaires et minoritaires doit être une égalité effective, réelle; tel est le sens de cette stipulation.*) Ebből az a következtetés vonható le, hogy a kisebbségi polgároktól nem szabad bizonyos polgári vagy politikai jogokat azzal az indokolással megvonni, hogy ezekkel a jogokkal a többséghez tartozó polgárok sem bírnak, feltéve, hogy a belső államjog az utóbbiak nemzeti, nyelvi vagy vallási szükségleteiről oly módon gondoskodik, amelyet az előbbiektől megtagad. A szerződések tehát tiltják azt az *alaki* jogegyenlőséget, amely az *anyagi* jogegyenlőséggel ellenkezik.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság gyakorlatában kifejezésre jutó ez a jogelv tökéletes összhangban áll a kisebbségi szerződések ama rendelkezéseivel, amelyek a kisebbségi polgárokat megkülönböztetett elbánásban részesítik. Ezzel a szerződések ugyan az alaki egyenlőséget áttörték, de nem egyúttal a tényleges, az anyagi egyenlőséget is, a nélkül persze, hogy ezt tökéletesen megvalósítanák. A tényleges egyenlőség elvéből ugyanis az következne, hogy a kisebbségi polgárok *nyelvüket a bíróságok és a közigazgatási hatóságok előtt* minden esetben szabadon használhassák és az állam ugyanolyan feltételek mellett tartson fenn *kisebbségi nyelvű iskolákat*, mint államnyelvűeket. Ez gyakorlatilag persze megvalósíthatatlan, mert egy államtól sem lehet kívánni azt, hogy minden bíróságnál és hatóságnál a területén élő valamennyi kisebbség nyelvét bíró tisztviselőket alkalmazzon és minden kisebbség részére minden fokozaton ugyanazokat az iskolákat tartsa fenn. A megoldást tehát *kompromisszum* útján kell keresni és a legtökéletesebb megoldás az lesz, amely valamennyi jogtechnikai és iskolaszervezési lehetőség felhasználásával a lehető legtöbb kisebbségi polgár számára teszi lehetővé nyelvének a hivatalos életben való használatát, valamint gyermekeinek anyanyelvükön való iskoláztatását.

A kisebbségi szerződések is a kompromisszum útját választották. A szerződések szerint ugyanis az egyes államoknak megfelelő könnyítések kell nyújtaniok kisebbségi polgáraiknak a végből, hogy nyelvüket a bíróságok előtt mind szóban, mind írásban használhassák és azokban a városokban és járássokban, ahol a lakosság jelentékeny arányát alkotják, gyermekeik részére az elemi iskolákban a nyelvükön való tanulás

lehetőségét kell biztosítaniok. A lengyel szerződés 7. cikkének 4. és 9. cikkének 1. bekezdése, ahol e rendelkezések találhatók, azonban a jogi interpretációt igen nagy nehézségek elé állítják. E kifejezések: „megfelelő könnyítések” (facilités appropriées) és „városokban és járásokban, ahol a más mint lengyel nyelvű lengyel állampolgárok jelentékeny aránya lakik” (dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise) szinte a dodónai Pythia jóslataira emlékeztetnek, körmonfont diplomáciai, nem pedig szabatos jogászai toll fogalmazta őket és a kiterjesztő magyarázat is csak igen sovány tartalmat hámozhat ki belőlük. Jelentőségüket a nemzetközi jog fejlődése szempontjából mindazonáltal még sem szabad lebecsülni, mert a világháború előtt a tannyelv kérdéséhez csak az 1913. évi szerb—török s az 1914. évi görög—albán, a hatóságok előtti nyelvhasználat kérdéséhez pedig semmiféle szerződés nem mert hozzányulni.

Ezek a kisebbségi jogok, amelyek voltaképpen nem is szubjektív jogai a kisebbségi polgároknak, hanem csak reflexei, visszatükröződései az illető államok által vállalt kötelezettségeknek, a kisebbségekhez tartozó egyes polgárokra vonatkoznak, nem pedig a kisebbségre mint összességre, mint kollektivitásra. Bár — mint láttuk — tisztában vannak a kisebbségi kérdés szociológiai jelentőségével és éppen erre való tekintettel a formai egyenlőség elvét tudatosan áttörik, a kisebbségek jogi személyiségét nem ismerik el. Lucien Brun és Buza ama véleményével szemben, hogy a lengyel kisebbségi szerződésnek a méltányos részre vonatkozó 9. cikkének 2. bekezdése a kisebbségek jogi személyiségének hallgatólagos elismerését foglalja magában, Foucques-Duparckal, Le Furrel, Brunssal, Wintgenssel, Heinrich Dörgevel, Kunzzal és más kiváló nemzetközi jogászokkal együtt a szerződések e rendelkezését sehogy sem tudom úgy magyarázni, hogy az a kisebbségeket jogi személyekül ismeri el.

A kisebbségi szerződések általános rendelkezései, mit nem lehet eléggé ismételni, az amerikai „Declaration of Independence” és a francia „Déclaration de l'homme et du citoyen” liberális és individualista talajából sarjadnak és miként a francia forradalom állam- és társadalombölcselete, úgy e rendelkezések is az állam és egyes polgárai között semmiféle közbenső közületet nem ismernek el. Nem ismerik el a nemzeti közösséget és az az egyházaknak, mint olyanoknak sem adnak jogokat, hanem csak az egyes hívőknek biztosítják a vallás szabad gyakorlatát és nyelvüknek az egyházi életben való szabad használatát. Nem hunyhatnak ugyan szemet a nemzeti és vallási kisebbségek szociológiai léte fölött, de ennek következményeit csak addig a pontig vonták le, hogy egyes tag-

jaiknak biztosítottak valamelyes jogokat. Clémenceau kísérőlevele még a lengyel kisebbségi szerződés 10. cikkét — amely a közalapokból a zsidó közületeknek a 9. cikk 2. bekezdése szerint járó arányos rész felosztására helyi bizottságok szervezését írja elő, — is úgy magyarázza, hogy nem jelenti a zsidók, mint külön politikai közületek elismerését („ne constituent pas une reconnaissance des Juifs en tant que communauté politique séparée dans l'Etat polonais”). Annál kevésbbé rejlik ily elismerés a 9. cikk 2. bekezdésében, amelyben sem közületekről, sem pedig helyi bizottságokról nincs szó.

Itt rejlik éppen a szerződések általános rendelkezéseinek egyik legnagyobb gyöngéje, amely miatt már aláírásuk pillanatában sem állottak a kor színvonalán. A minoritások, de különösen a nemzeti kisebbségek fogalmának lényege ugyanis tagjaiknak az a közös érzése, az a közösségi öntudatuk, hogy a többségtől különböző szociológiai kollektivitást, öncélú személyiséget alkotnak. Lényegük az, amit a francia Hauser „vouloir-vivre collectif”-nek nevez. Ezt Wilson is érezte, mert II. és III. népszövetségi javaslatának 6. kiegészítő javaslatában a jogegyenlőséget még a *faji és nemzeti kisebbségeknek* akarta biztosítani, nem pedig a hozzájuk tartozó egyes polgároknak. Ezt a pontot később angol kezdeményezésre törölték ugyan, de David Hunter-Miller, az amerikai békedelegáció titkárának és Wilson bizalmasának 1919 április végén készült tervezete a kisebbségeket közjogi testületek (public corporations) gyanánt kívánta elismerni. A kisebbségi szerződések megszövegezésével megbízott új államok bizottságának május 3-án kelt első jelentése is azt javasolta még, hogy Lengyelország már a békeszerződésben járuljon hozzá egy olyan szerződésnek a főhatalmakkal való megkötéséhez, amely a lakosság többségétől fajra, nyelvre vagy vallásra nézve különböző *közületek* védelmére szolgáljon. A május 13-án kelt jelentésben azonban már nem foglaltatott ilyen rendelkezés. Így azután a kisebbségi szerződések általános rendelkezései határozott visszaesést jelentenek azokkal a kollektivistikus szabályozási módszerekkel szemben, amelyeket a háború előtti osztrák és magyar nemzetiségi jogban találunk.

Ausztriában ugyanis már az 1867. évi birodalmi alaptörvény híres 19. cikke „*valamennyi néptörzsnek sérthetetlen jogot biztosított nemzetiségének megőrzésére és fejlesztésére*”, azaz elismerte a néptörzsek, a nemzetiségek jogi személyiségét. Ennek az elvnek végrehajtásában Csehországban az 1873. évi 17. sz. tartományi törvény úgy a német, mint a cseh iskolák részére külön helyi és járási iskolatanácsok létesítését írta elő, azaz a cseheknek éppen úgy, mint a németeknek községi és járási iskolaügyi autonómiát adott. Az 1890. évi 46. sz. törvény azután a tartományi iskolatanácsot is két nemzetiségi tagozatra

bifurkálta, a cseh tannyelvű iskolák valamennyi ügyében való határozathozatalt a cseh tagozatra bízta, vagyis a cseheket a tartományban is iskolaügyi autonómiával ruházta fel. Az 1891. évi 20. sz. törvény a tartományi mezőgazdasági tanácsot is két tagozatra osztotta, amelyek mindegyikének tagjait az illető nemzetiséghez tartozó polgárok választották. Az 1894. évi 9826. sz. belügyminiszteri rendelet az orvosi, egy 1914. évi közmun-
kaügyi miniszteri rendelet pedig a mérnöki kamarát tagolta hasonlóképpen. A csehek tehát a mezőgazdasági, továbbá az orvosi és mérnöki önkormányzaton belül külön, a személyi elven alapuló nemzeti autonómiával bírtak.

Morvaországban az 1897. évi 40. számú tartományi törvény a mezőgazdasági, az 1906. évi 4. sz. törvény (lex Perek) pedig a tartományi iskolaügyi tanácsot bifurkálta illetéknéppen, miután az 1905. évi 87. sz. helytartói hirdetmény az orvosi kamarát is cseh és német tagozatra osztotta. De nemcsak a cseh, hanem egyéb osztrák tartományokban is találkozunk oly törvényes rendelkezésekkel, amelyek nem a nemzetiségekhez tartozó egyes személyeire, hanem a nemzetiségek mint olyanok egyenjogúságát biztosították intézményesen. Így a déli részben olaszlakta Tirolban már az 1881 november 8-án 35. sz. a. kelt tartományi törvény a tartományi mezőgazdasági tanácsot két (német és olasz) tagozatra osztotta. Mindezek az intézmények tehát a tanügyi, illetőleg a mezőgazdasági igazgatás nemzeti önkormányzatát adták meg az illető nemzetiségeknek.

Nagyon figyelemreméltóak azok az osztrák intézmények is, amelyeknek célja egyes nemzetiségeknek a tartománygyűlésekben vagy pedig azok egyes szerveiben való arányos képviselésének biztosítása volt. Így az 1905 november 27-én kelt és 1 ex 1906. szám alatt kihirdetett *morvaországi* törvény a tartománygyűlésben három kúriát, egy csehet, egy németet és egy vegyest szervezett. Az utóbbiba az olomützi hercegérseken és a brünni püspökön kívül a nagybirtok képviselői tartoztak, a másik kettőbe pedig a tartománygyűlésnek az illető nemzetiséghez tartozó egyéb tagjai. A tartománygyűlési választások alapját alkotó névjegyzékeket is bifurkálták, még pedig úgy, hogy a cseh választópolgárokat külön cseh, a németeket pedig külön német névjegyzékbe vezették be. A tartomány (lengyel) lakosságának azonban külön névjegyzék már nem jutott, ami mindenesetre szépséghibája volt a törvénynek. A tartománygyűlési kúriák hatásköre persze nem volt valami tág, és mindössze arra terjedt ki, hogy a tartománygyűlés egyes funkcionáriusait önön kebelükből válasszák, a tanügyre és a tartományi intézetekre vonatkozó referátumok az illető nemzetiséghez tartozó választmányi tagoknak osztassanak ki, továbbá az illető kúriából a tartományi választmányba beválasztott ülnökök három jelöltet kandidálhassanak az illető nemzetiségek részére fenntartott tanítói, hivatalnoki és szolgai állásokra stb.

Bukovinában az 1910 május 26-án 26. sz. a. kelt törvény a tartománygyűlésben hat kuriát létesített, még pedig egyet-egyet görög-keleti, lengyel, német, román és zsidó jelleggel, egyet pedig vegyes jelleggel, amelynek egyedüli feladata bizonyos választásoknak meghatározott kulcs szerint való megajtása volt. Messze vezetne, ha e helyen kimerítően beszámolnék annak a bonyolult választási rendszernek a részleteiről, amely a tartománygyűlési választásokat szabályozta és ezért csak azt említem meg, hogy az utóbbi választások részére a törvény egy-egy román, rutén, német és lengyel választási testületet létesített úgy, hogy a zsidók a német választási testületen belül külön szavaztak saját jelöltjeikre. E törvénynek is szépséghibája volt az, hogy a csángómagyarokra, lipovánokra, oroszokra és egyéb kisebb minoritásokra nem volt tekintettel, amit azonban némileg megmagyaráz és kiment az a körülmény, hogy e soknemzetiségű tartomány nagyobb nemzetiségeinek igazságos kielégítése sem volt könnyű feladat. Jegyezzük meg végül még azt, hogy Galiciában az 1914 július 8-án 65. sz. a. kelt tartományi törvény a tartománygyűlési választások megejtésére hívatott egyes rendi (foglalkozási) kuriákon belül létesített külön nemzeti választási testületeket, úgy hogy 227 tartománygyűlési mandátumból 61 a ruténeknek jutott volna. E törvény végrehajtására azonban a világháború hamaros kitörése miatt már nem került sor.

A kiegyezés utáni magyar törvénytárban sem hiányoznak oly jogszabályok, amelyek a nemzetiségekhez tartozó egyes polgárokon túl a nemzetiségeket, mint kollektívumokat ruházták fel autonóm jogokkal. A magyar tudomány még tartozik a nemzetnek azzal, hogy a világháború előtti nemzetiségi jogszabályaink összességét a külföldnek valamely világnyelven bemutassa és helyesen megvilágítsa, amint ezt *Hugelmann* münsteri professor osztrák vonatkozásban már megtette.

Nemzetiségi törvényünk, az 1868: XLIV. t. c. a liberális individualizmus jegyében áll, az egyes nemzetiségi polgároknak, nem pedig a nemzetiségeknek nyújt jogokat, de ezen az elvi alapon olyan alkotás volt, aminek az érvényben lévő kisebbségi szerződések általános rendelkezései messze mögötte maradtak és amit a kétoldalú szerződések közül is csak az 1937 július 15-én lejárt lengyel-német felsősziléziai egyezmény mul felül. Az 1867. évi kiegyezésről írt szép művében a később ellenünk fordult *Louis Eisenmann* joggal állapíthatta meg e század elején az *Eötvös-féle* törvényről, hogy az egészben véve valóban nagyon liberális. „Ha egyszer elfogadjuk azt a kiindulási pontját — írta —, hogy a nemzet politikailag egy és a nemzetiségek nem külön testületek az államban, a részletintézkedések valóban nagylelkűségről és őszinte igazságvágyról tanuskodnak.”

Voltak azonban olyan törvényeink is, amelyek egyes nemzetiségeket külön közjogi testületek gyanánt szerveztek meg. Ilyen volt mindenekelőtt az 1868: XXX. t. c., amely a horvát népet politikai nemzetként ismerte el és Horvát-, Szlavon- és Dalmátországot oly széleskörű területi autonómiával ruházta fel, amelynek a multban nem volt és — a Memel-terület autonómiájától eltekintve — jelenleg sincs párja Európában.

Idézhetjük továbbá az 1868: IX. és az 1876: XII. törvény-cikkeket is. Az előbbi értelmében mind a görög-keleti szerb, mind a román metropóliának hívei egyházi, iskolai és az ezekre vonatkozó alapítványi ügyeiket kongresszusaikon önállóan intézhették és az ezen kongresszusokon alkotott és a király által jóváhagyott szabályok értelmében saját közegeik útján önállóan kezelhették. Minthogy pedig e metropóliák híveinek túlnyomó többsége szerb, illetőleg román volt, ezek az egyházi autonómiák voltaképpen a magyarországi szerbeknek és románoknak a vallás és iskola ügyeire kiterjedő, úgy a jogalkotást, mint a közigazgatást magukban foglaló, a személyi elven felépült nemzeti autonómiáját jelentették. Az 1876: XII. t. c. pedig a legutóbb végleg felosztatott szász egyetem vagyona feletti rendelkezést továbbra is az egyetemre bízta, amelynek legfőbb szervét, a közgyűlést a Királyföld hajdani székeinek, kerületeinek és városainak az országgyűlési választásoknál aktív választójoggal bíró lakosai választották. Bár ezek szerint a törvény az autonóm jogokat nem korlátozta kizárólag a szászokra és bár 6 §-a értelmében az egyetemi vagyon jövedelmeit a Királyföld egész lakosságának kulturális céljaira kellett fordítani, nyelvi és vallási különbség nélkül, a szászok évszázados területi autonómiájának e csökevénye végeredményben szász jellegű maradt, mert a törvény a közgyűlés összetételét már eleve úgy állapította meg, hogy abban a szászoké volt a többség és az autonómia szász jellegét azzal is kidomborította, hogy a közgyűlés elnökéül a szebeni főispánt, mint a szászok comesének utódját jelölte ki.

Az osztrák és magyar nemzetiségi jognak ezen nemzeti autonómiáit érdemes lett volna mintául venni és tovább fejleszteni. E helyett a kisebbségi szerződések kidolgozásánál — mint *David Hunter-Miller* naplójából megállapítható — még csak tanulmány tárgyává sem tették azokat. A szerződések különös rendelkezései, eltekintve néhány vallási kisebbség egyházi autonómiájának biztosításától, csak *Rusinszónak*, az *Aaland-szigeteknek*, a *Memel területnek*, *Imbros és Tenedos szigetének*, valamint *Keletkaréliának* és *Batum vidékének* biztosítottak területi autonómiát, még pedig, a memeli autonómiától eltekintve, szűkszavúbb és pongyolább fogalmazásban, mint a mi 1868: XXX. tc.-ünk. A személyi elven felépült nemzeti autonómiát pedig csak az *erdélyi székelyeknek* és *szászoknak*, a *pindosi*

oláhoknak, az oroszországi lengyeleknek és a lengyelországi oroszoknak, ukránoknak és fehéroroszoknak biztosítottak. A békekonferenciának s a kisebbségi szerződés kidolgozásával megbízott bizottságának elhamarkodottságára, felületességére azonban még itt is jellemző, hogy a román kisebbségi szerződés hiteles francia szövege az erdélyi székely és szász autonómia szabályozásának összesen harminc szót szentelt és még az autonómia szerveit sem tartotta szükségesnek kijelölni.

A mondottakból eléggé kitűnik az is, hogy mily *ötletszerűen* választották ki azokat a területeket és nemzetiségeket, amelyeket autonómiával kívántak felruházni. Az erdélyi székelyek és szászok autonómiáját a történelmi fejlődés eléggé megindokolja, de felfoghatatlan, hogy Románia többi magyarját és németjét miért rekesztették ki belőle. Érthetetlen az is, hogy a Pindos-hegységben nomadizáló kucooláhoknak adott kulturális autonómiát mért tagadták meg sokkal nagyobb számú és összehasonlíthatatlanul nagyobb műveltségű más nemzetiségektől és hogy Csehszlovákiában éppen a legelmaradottabb nemzeti kisebbség: a ruthénség kapott területi autonómiát, a magyar és a szudétánémet ellenben nem.

A kisebbségi szerződések különös rendelkezései sem számoltak tehát eléggé azzal, hogy a világháború utáni fejlődés nemzetiségpolitikai téren még erősebben a kollektív irányzat felé haladt, mint egyéb téren. A nemzeti kisebbségek közös programjának központjában az a követelés áll, hogy közjogi testületekké szervezzék meg őket. Amikor 1925 őszén Genfben összeült az első európai kisebbségi kongresszus, amelyen a csehszlovákiai magyarság képviselőjében én is résztvettem, másodiknak egy oly értelmű határozati javaslatot fogadtunk el, hogy *„minden népcsoportnak jogában álljon, a különleges viszonyok szerint területileg vagy személyileg szervezett közjogi testületében nemzetiségét ápolni és fejleszteni.”* A kisebb, különösen a lengyel minoritások aggodalmainak eloszlatására a II. kongresszus ezt a határozatot azután úgy interpretálta, hogy 1. a nemzeti kulturális autonómia életbeléptetése az illető kisebbség hozzájárulásától függ, azaz nem kényszeríthető rájuk, 2. az egyes egyén nemzeti hovatarlozandóságára vonatkozó nyilatkozata és nemzeti kataszter felfektetése esetén az abba való beíratkozása sem kétségbe nem vonható, sem pedig felül nem vizsgálható, azaz a nemzetiséget a szubjektív érzelem határozza meg és 3. az állam oly arányban tartozik hozzájárulni a nemzeti önkormányzat költségeihez, mint a többségi nép kultúréletéhez. Mind e határozatok a nemzeti kisebbségek kultúraautonómiáját mintaszerű gondossággal szabályozó 1925. évi észl törvény hatása alatt jöttek létre, amely valóban új utat nyitott a nemzetiségi jog történetében.

A kisebbségi kongresszusnak ez a történelmi jelentőségű határozata tehát választást enged a területi és a személyi auto-

nómia között. A területi autonómia intézményével az utóbbi évszázadok nemzetiségjogi történetének tanulmányozásánál ismételten találkoztunk. A személyi autonómia azonban csak a múlt század kilencvenes évei óta részesül figyelemben, mint a nemzetiségi kérdés megoldására javasolt egyik módszer. Alapgondolata azonban ugyanaz, mint a korai középkori *leges Barbarorumé*. Ahogy a longobard, vizigót stb. népek tagjai saját törvényeik uralma alatt éltek, bárhol is laktak, úgy a perszonalitás elvén alapuló nemzeti autonómia is az illető nemzetiség valamely állam területén élő minden tagjára terjed ki, tekintet nélkül azok lakhelyére. (Egy gyakorlati példán megvilágítva, a romániai magyarság nemzeti autonómiája azt jelentené, hogy az nemcsak a magyar határ mentén és a Székelyföldön elterülő zárt magyar nyelvterületre terjedne ki, hanem a Romániában élő valamennyi magyarra, tehát a moldvai és bukovinai csángókra és más szétszórt magyarokra is, beleértve még azokat a magyar embereket is, akiket egy lsten hátamögötti beszarábiai faluba vetett a sors vagy az államhatalom szeszélye. Mindannyian részlvennének a nemzeti önkormányzat szerveinek megválasztásában és annak gondoskodása mindnyájukra kiterjedne. A nemzeti hovatartozandóság nyilvántartására pedig a nemzeti anyakönyv, a nemzeti kataszter szolgálna, amelyet a szubjektív nemzetfogalom alapján állítanának össze, azaz a kataszterbe való beíratkozás vagy be nem íratkozás jogilag egyedül az egyes személyek akaratától függne és sem faji, sem pedig névelemzésnek helye nem lenne.)

Ez az intézmény első pillantásra szokatlannak tűnik fel, de ha arra gondolunk, hogy az érdekképviselői önkormányzat országos szervei, például a mezőgazdasági, ügyvédi, orvosi stb. kamarák szintén a személyi elven épülnek fel, azaz nem az állam egy területileg körülhatárolt részében lakó embertömegre, hanem az illető foglalkozást az állam egész területén űző emberek összességére terjednek ki, úgy annak *technikai megvalósítása éppenséggel nem megoldhatatlan feladat*. Észtországban meg is valósították és be is vált.

Nagy fogyatékosága azonban a személyi autonómiának, hogy a nemzeti kisebbségek szükségletei csupán egy részének kielégítésére alkalmas, nevezetesen azokéra, amelyek lokalizálás nélkül is kielégíthetők. Ilyenek a vallási és kulturális szükségletek. Az, hogy a nemzeti autonómia az államnyelvű iskolák mellé kisebbségi iskolákat például oly városokban is létesítsen, amelyek a többség ethnikai területén fekszenek, de amelyekben annyi kisebbségi gyermek él, hogy saját anyanyelvükön való oktatásuk kívánatosnak látszik, sem elméleti, sem pedig gyakorlati nehézségekbe nem ütközik. Ugyanígy könnyen elképzelhető az is, hogy a nemzeti önkormányzat szerve az egész kisebbségi lakosság tudományos, irodalmi vagy művé-

szeti szükségleteinek emelése végett külön tudományos akadémiát, irodalmi társaságot vagy műcsarnokot létesítsen. Ámde mentől fejlettebb egy nemzeti kisebbség, annál inkább követel magának részt az államhatalom gyakorlásából, a nemzetiségéhez tartozó bírák és közigazgatási tisztviselők vezetése alatt álló igazságszolgáltatásból és közigazgatásból is. A csallóközi magyarság jogos panaszainak egy része minden bizonnyal megszűnnék akkor, ha egy, a magyarság választotta autonóm iskolaügyi tanács elegendő magyar iskoláról gondoskodnék e területen, de az idegen ügyészek és bírák, járási főnökök és jegyzők vezetése alatt álló közigazgatás és igazságszolgáltatás elnemzetlenítő nyomása ezzel nem érne véget. A közigazgatási és igazságszolgáltatási autonómia más mint területi alapon való megszervezése pedig a modern államban elképzelhetetlen.

Kisebb minoritások részéről sokszor hallottuk azt az ellenvetést, hogy a nemzeti autonómia, de főleg a nemzeti kataszter bevezetése esetén tagjaik majd nem fogják merni magukat ilyenekül vallani, nem fogják tudni fedezni az önkormányzat költségeit stb. Erre az ellenvetésre könnyű a válasz: *volenti non fit injuria*. Az, aki nem akarja magát valamely nemzetiség tagjának vallani, vagy nemzetiségeért áldozatot hozni nem hajlandó, az lélekben úgysem tartozik hozzá, mert a nemzeti kisebbséghez való tartozásnak lényege az *öntudatos nemzeti érzés*. Én azonban az előbb említett oknál fogva nem tartom a személyi autonómiát annak a csodaszernek, aminek a legtöbb német kisebbségpolitikai író szokta feltüntetni és a területi autonómiától, *esetleg annak a személyi autonómiával való kombinációjától* többet várok, mint az 1925. évi észt törvény egyszerű lemásolásától. Ne feledkezzünk meg arról, hogy minden nemzeti kisebbség helyzete különbözik a többitől és ezért az *uniformizálás éppen a kisebbségek érdeke szempontjából nem kívánatos*.

V.

Miként az általános anyagi, úgy a kisebbségi szerződés általános *alaki* rendelkezései sem ismerik el a kisebbségeket kollektívumok gyanánt. A lengyel szerződés 12. cikkének 2. bekezdése értelmében ugyanis a Nemzetek Szövetségének Tanácsa a kisebbségi szerződések megsértésével, vagy megsértésük veszélyével csak akkor foglalkozhat, ha valamely tagja hívja fel rá a figyelmét. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának és Közgyűlésének e rendelkezés végrehajtására hozott határozatai, amelyek összessége alkotja az úgynevezett kisebbségi eljárást (procédure), lehetővé teszi ugyan, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek, éppen úgy mint bárki más, petíciókkal fordulhassanak a Szövetséghez, amelyeket — amennyiben bizonyos, az 1923 szeptember 5-i határozatban foglalt

alaki föltételeknek megfelelnek — a Tanács három, esetleg öt tagjából álló bizottsága (comité de minorités) elé kerülnek megvizsgálás végett. Ámde, miként már a kisebbségi eljárás alapforrása, a Tittoni-féle jelentés kifejezetten megállapította, a petíciók pusztán információk (information pure et simple) jellegével bírnak és jogi következmények csak akkor fűződnek hozzájuk, ha a bizottság, esetleg egy kivüle álló más tanács-tag a Tanács elé viszi őket. A lengyel szerződés 12. cikke értelmében a kisebbségi szerződésekből származó vitákat az Állandó Nemzetközi Bíróság elé pedig csak a Tanács tagjai, továbbá — nézetem szerint — a szövetkezett és társult főhatalmak, illetőleg a trianoni és lausannei békeszerződések értelmében a szövetkezett és társult hatalmak is vihetik.

Ezek a rendelkezések összhangban állanak azzal a ma már túlhaladott nemzetközijogi elvvel, hogy a nemzetközi jognak alanyai csak államok lehetnek és csak ezek bírnak perképeséssel a nemzetközi eljárások során. Az újabb elmélet ugyanis éles különbséget tesz egyfelől a nemzetközi jogközösség tagjai, másfelől pedig a nemzetközi jogi személyek között. A nemzetközi jogot alkotó és továbbfejlesztő nemzetközi jogközösségnek tagjai a modern elmélet szerint is csak államok lehetnek, beleértve a brit dominiumokat is, nemzetközijogi személyiséggel azonban mindazok a fizikai és jogi személyek is bírnak, akiket valamely nemzetközi jogszabály nemzetközi perképeséggel ruház fel, amelynél fogva bizonyos nemzetközi eljárásokban mint felek léphetnek fel. Így a középamerikai államok 1905. évi döntőbírósi szerződése szerint ezeknek az államoknak a polgárai bizonyos esetekben saját államukkal szemben is perképeséggel bírtak a carthagoi, majd a san joséi döntőbírósi elött. A II. hágai egyezmény, amelyet azonban nem ratifikáltak, bizonyos személyeket a nemzetközi zsákmánybírósi elötti eljárásban kívánta a perképeség jogával felruházni. A versaillesi békeszerződés 297. és 300. cikkei a szövetkezett és társult hatalmak polgárainak, a trianoni szerződés 239. cikke pedig a magyar állampolgároknak is megadta a perképeséget a vegyes döntőbírósi elött.

Ily precedensek után nem volna elképzelhetetlen az, hogy a nemzetközi jog a kisebbségeket, mint olyanokat, vagy azoknak bizonyos szerveit, sőt esetleg a kisebbséghez tartozó személyeket is ne ruházhassa fel nemzetközi személyiséggel, perképeséggel a Nemzetek Szövetségének Tanácsa, vagy az Állandó Nemzetközi Bíróság elötti eljárásban, vagy hogy a Tanács, illetőleg a hágai Cour hatáskörét kisebbségi ügyekben nemcsak bizonyos államok panasza, hanem az ő petíciójuk is megállapíthassa. A kisebbségi szerződések, majd később az Állandó Nemzetközi Bíróság statutumának kidolgozása közben igen tekintélyes részről valóban fel is merültek erre irányuló javaslatok.

David Hunter-Miller naplójából tudjuk, hogy a békekonferencia új államok bizottságában Délafrika képviselője, Lord Robert Cecil azt javasolta, hogy a kisebbségi szerződés megsértése esetén a kisebbségi állampolgároknak jogukban álljon akár egyenként, akár csoportosan a Nemzetek Szövetségének Tanácsához fordulni. Ezzel szemben francia részről azt javasolták, hogy a Tanács csak valamely tagjának közlése alapján járhatson el. Az amerikaiak javaslata csak annyiban ment túl a francia javaslaton, amennyiben e szerint a Tanács eljárását nemcsak a tanácstagok, hanem bármely a Népszövetségben képviselt állam közlése is működésbe hozta volna. Mivel a bizottság egyhangú határozatot hozni nem tudott, a Legfőbb Tanács elé alternatív javaslatot terjesztett, amely egyfelől az Anglia által is támogatott amerikai, másfelől pedig a francia javaslatot állította egymás mellé. Ami az Állandó Nemzetközi Bíróság előtti eljárást illeti, Lord Robert Cecil erre nézve is azt javasolta, hogy a kisebbségi polgárok vagy azok csoportjai felhívhassák a bíróságot. Anglia, Franciaország és Japán a bíróság hatáskörét kizárólag államok közti jogvitákra kívánta korlátozni, míg az Egyesült Államok és Olaszország javaslata úgy hangzott, hogy a bíróság hatáskörét önmaga által szabott feltételek szerint és önmaga által kidolgozott eljárásban szabályozza. E javaslat tehát nyitva hagyta a bíróság számára azt a lehetőséget, hogy a kisebbségi polgárok, vagy azok egyes csoportjainak panaszait is elfogadhatóknak nyilvánítsa. A Legfőbb Tanács azonban 1919 június 18-án, tíz nappal a lengyel kisebbségi szerződés aláírása előtt tartott ülésében úgy döntött, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsához csak tanácstagok, az Állandó Nemzetközi Bírósághoz pedig csak államok fordulhassanak.

A kisebbségek perképeségét az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt az e bíróság statutumának kidolgozására kiküldött jogászbizottságban (Comité Consultatif de Juristes) nem kisebb jogászai tekintély, mint *de Lapradelle* javasolta oly formában, hogy olyan nemzetközjogi személyeknek is adják meg a perképeséget, amelyek nem államok (personalités de droit international, sans être des Etats).

Ez a fejlődés nem maradt hatás nélkül a tételes nemzetközi kisebbségi jogra. Különös alaki rendelkezései között ugyanis néhány olyan is akad, amelynek értelmében a Nemzetek Szövetségének Tanácsa a kisebbségekhez tartozó személyek, illetőleg a nemzeti kisebbségek önkormányzati testületének petícióit nemcsak jogosult, de köteles is tárgyalni. Így a *Felsősziléziára vonatkozó lengyel–német egyezmény* 147. cikke szerint a Tanácsnak foglalkoznia kell a kisebbségekhez tartozó személyeknek egyéni vagy kollektív beadványaival, amelyeket a 157. cikk szerint a két szerződő fél mindegyike által létesítendő kisebbségi hivatal a kormány közvetítésével a Tanács

elé terjeszteni köteles. A 149. cikk szerint a kisebbséghez tartozó személyek akkor is felhívhatják a Tanácsot, ha az úgynevezett helyi eljárás eredménye, azaz a kisebbségi hivatalnál benyújtott beadványok az állami közigazgatási hatóságok által való elintézése nem elégíti ki őket. Miután e cikk alapján a Tanácsot valóban sok kicsinyes panasszal is elhalmozták, az 1929 április 6-i pótegyezmény alapján bevezetett eljárás a Tanácsot lényegesen tehermentesítette ugyan, de — egy-két kivételtől eltekintve — az elv továbbra is az maradt, hogy a 147. cikk alapján előterjesztett beadványok a Tanács elé kerüljenek. A felsősziléziai egyezmény 150. cikke értelmében az egyezmény alapján szervezett vegyes döntőbíróóság előtti evokációs eljárást a kisebbségi személy is megindíthatja. Meg kell azonban jegyezni, hogy az idézett rendelkezések 1937 július 15-én hatályukat veszítették.

Az Aaland-szigetekre vonatkozó lengyel—svéd egyezmény 7. pontja értelmében Finnország is köteles megjegyzéseivel együtt a Tanács elé terjeszteni a szigetek tartománygyűlésének az egyezmény végrehajtása tárgyában benyújtott panaszait.

Nincs tehát hiány oly tételes kisebbségjogi jogszabályokban sem, amelyek a kisebbségeket mint olyanokat, vagy azok szerveit ruházzák fel a nemzetközi perképeséssel. Az általános helyzet azonban az, hogy a Tanács csak tagjai figyelmeztetése esetén járhat el, akik valamely a kisebbségi szerződések által kötelezett állammal szemben legfeljebb akkor foglalkoznak fellépni, ha azokkal politikailag feszült viszonyban vannak. A Szövetség valamennyi tagjának a Tanács előtti eljárásban való perképesége némileg javítaná ugyan a helyzetet. Ámde még ezeket az államokat is feszélyezhetnék a politikai tekintetek, noha az elérendő cél éppen a kisebbségi kérdés depolitizálása, politikai kérdésből jogi kérdéssé való átformálása. Ez pedig aránylag a legkönnyebben úgy érhető el, ha a Nemzetek Szövetségének Tanácsa arra köteleztetné, hogy egy, a kisebbség összességét képviselő szerv panaszával foglalkozni köteles legyen.

Mivel azonban ily szervnek létesítésére a szerződések az érdekelt államokat nem kötelezik és ilyeneket — Észtország kivételével — azok belső törvényhozása sem létesített, a Népszövetségi Ligák Uniója már 1923-ban azt javasolta, hogy a Tanács az állami törvények értelmében létező autonóm területek, s a hitfelekezetek és a kisebbségek gazdasági érdekeit, vagy szellemi életét képviselő és az állam által elismert szerveinek petícióit köteles legyen tárgyalni. Ez utóbbi két követelést 1925 szeptember 14-én a Nemzetek Szövetségének Közgyűlésén mondott beszédében néhai Apponyi Albert gróf is magáévá tette. A Népszövetségi Ligák Uniójának úgynevezett legeferenda tervezete, amelynek szellemi apja néhai Magyar Géza, a budapesti egyetem nagyemléketű perjogásza volt, még

tovább ment és általában minden a kisebbséghez tartozó egyesületnek, vagy testületnek (à toute association ou corporation appartenant à la minorité en question) kívánta azt a jogot biztosítani, hogy petíciójával a Tanács foglalkozzék. Zsidó és szudétanémet részről oly javaslatok is felmerültek, hogy a kisebbségek parlamenti képviselői és a kisebbségi egyetemek is élhessenek e joggal. Legutóbb *Egyed István* e jogot a nagy csoportokban élő kisebbségekre, illetőleg ezeknek is csak az állam által elismert és nemzetközileg nyilvántartott szervezeteire kívánta korlátozni azzal a föltétellel, hogy csak a belső állami jogorvoslatok kimerítése és az eljárás költségeinek letétbehelyezése után legyen gyakorolható, sőt teljesen alap-talan panaszok esetén fel is legyen függeszthető.

A nélkül, hogy e javaslatok gyakorlati megvalósíthatóságával foglalkozni kívánnék, a kérdés elméleti részének tisztázása végett e helyütt csak azt jegyzem meg, hogy a kisebbségi autonóm területek, egyházak, egyesületek, testületek, szervezetek, parlamenti képviselőik és főiskoláik perképességének elismerése, már amennyiben ilyenek egyáltalán léteznek, a *kisebbségi szerződések megváltoztatását éppen úgy föltételezi, mint a kisebbségek jogi személyiségének és nemzetközi perképességének elismerése*. A szerződések olyan megváltoztatása tehát, amely az utóbbira nem terjedne ki, a félúton való megállás lenne, még pedig az érdekelt államok által támasztható elvi nehézségek kikerülése nélkül, mert egyes kisebbségi intézményeknek a kisebbség szervei gyanánt való elismerése és perképességük megadása már a kisebbségek jogi személyiségének és nemzetközi perképességének hallgatólagos elismerését is magában foglalja. Bármely oldalról nyuljunk hozzá e problémához, arra az alapvető tételre lyukadunk ki tehát, hogy *először az anyagi jogot kell reformálni a kisebbségek belső, államjogi személyiségének elismerése irányában*.

A kisebbségekhez tartozó egyes személyek perképességének elismerése a már ismertetett precedensek után mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból kevesebb akadályokba ütköznék ugyan, de még sem javasolható, mert — amiként a felsősziléziai egyezmény esetében láttuk — nélkülözi azt a biztosítékot, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsát, vagy a nemzetközi jogközösség más szervét kicsinyes és komolytalan panaszokkal el ne áraszzák. Legfeljebb mint *faut de mieux* jöhetne tekintetbe addig, míg a kisebbségek, mint olyanok jogi személyiségét el nem ismerik. Mindez különben az Állandó Nemzetközi Bíróság előtti eljárásra is vonatkozik.

*

Eddigi fejtegetéseim során mind jogtörténelmi szempontból, mind de lege lata és de lege ferenda a kisebbségi jogban érvényesülő individualisztikus és kollektivistikus irányza-

tokat igyekeztem megvilágítani és arra az eredményre jutottam, hogy a kisebbségi kérdés megoldását csak a minoritások kollektivitásának, öncélú személyiségének elismerésén keresztül lehet elérni.

Ezzel korántsem akarom azt állítani, mintha a nemzetiségi probléma egész komplexumát kisebbségjogi alapon meg lehetne oldani. Nem! A nemzetiségi problémát csak a nemzetiségi elv alapján lehet megoldani, amelyet Pasquale Stanislao Mancini, a nagy olasz nemzetközi jogász már 1851-ben hirdetett egy híres előadásában, amellyel a torinói egyetemen számára szervezett tanszéket elfoglalta. Nemzetiségi elven azonban nem azt értem, hogy egy államba csak az ethnikailag és nyelvileg azonos embereket egyesítsék, hanem mindazokat, akik az illető nemzethez öntudatosan tartoznak. A nemzeti hovatartozandóságot pedig, amiként ezt a debreceni Tisza István-Tudományegyetemen 1936 nyarán tartott előadásomban részletesen kifejtettem és megindokoltam, csak a szubjektív elmélet alapján lehet meghatározni. Mindenki ahhoz a nemzethez tartozik, amelynek tagjául érzi és vallja magát. Ebből pedig az következik, hogy kétes esetekben csak népszavazás útján lehet megállapítani egy nemzet és nemzeti államának határait. A szubjektív elmélet hirdetését külföldi hallgatóim egyrésze akkor nem hallotta szívesen. Azóta azonban német részről néhány olyan kijelentés hangzott el, amely az én álláspontomra helyezkedik. Így például a lengyeleknek az ottani németiséggel szemben követett politikáját ostromozva az igen tekintélyes Berliner Börsen Zeitung 1936 november 5-i számában félreérthetetlen határozottsággal és világossággal kijelentette: „Wer sich zum Deutschtum bekennt, ist deutsch. Es geht nicht an, ihm eine andere Nationalität zu unterschieben, die er gar nicht haben will.“ Ennél még sokkal súlyosabban esik a latba Wrangell Vilmos báró, az észtországi német kultúrigazgatás elnökének a „Nation und Staat“-ban, a német kisebbségek közös folyóiratában legutóbb megjelent cikke, amelyben ez a német kisebbségi vezér ezeket írja: „Die Bestimmung darüber, wer Volksangehöriger ist, lässt sich auf Grund der „objektiven“ Merkmale, einschliesslich der Sprache, nicht einwandfrei gültig durchführen. Eine solche Bestimmung ist einzig und allein auf Grund des freien Bekenntnisses möglich.“ Ez azonban a szubjektív elmélet. Nincs okom és nem áll jogomban feltételezni, hogy az idézett nyilatkozatokat nem a tudományos meggyőződés, hanem csak a politikai opportunizmus szülte.

Másfelől azonban tökéletesen tisztában vagyok azzal is, hogy az államhatárok a nemzetiségi elvnek megfelelő megvonása esetén is minden államban, de különösen Középeurópa és a Dunavölgye országaiban, nemzeti kisebbségek, ha jóval csekélyebb számban is, de belátható időig szükségképpen ezután is maradni fognak. A kisebbségi kérdés tehát akkor sem vesztene el az

időszerűségét és nem is fogja elveszteni mindaddig, amíg azokat a bevált módszereket, amelyekkel a vallási kérdést megoldani sikerült, nevezetesen az *autonómia módszerét* a nemzeti kisebbségek problémájára nem alkalmazzák. Minthogy pedig Középeurópa és a Dunavölgyének a nemzetiségi elv alapján való újjarendezése máról-holnapra nem várható, a kisebbségi probléma fájdalmas valósága ma fokozott mértékben áll fenn, különösen mireánk, magyarokra nézve, mert közülünk csaknem minden harmadik magyar kisebbségi sorsban kénytelen élni. E véreink számára mai tökéletlen formájában is védelmet jelent a kisebbségi jog, melynek reformja a védelem fokozását hozhatja magával. Ezért a magyar jogtudomány elsőrendű kötelessége, hogy a *tételes nemzetközi kisebbségi jog* nyújtotta lehetőségekre kisebbségeink hatásos védekezésének előmozdítása végett állandóan rámutasson, másfelől pedig a *tételes jog* hibáinak feltárásával a gyökeres reform szükségességét igazolja. A magyar kisebbségek helyzete minden bizonnyal egyike a világtörténelem legszörnyűbb kálváriáinak, de ebből még korántsem következik az, hogy addig, míg a mai helyzet fennáll, akár kisebbségeink elcsüggedjenek a jogaikért vívott küzdelemben, akár pedig mi nézzük fásultan és tétlenül azok tiprását. Amiként *Bethlen István* gróf ismételtén hirdette, nekünk kötelességünk a küzdés, nekik pedig nincs okuk a csüggedésre.*



* Fenti tanulmányomban a kisebbségi jog alapvető problémáinak keresztmetszetét óhajtottam adni tömör összefoglalásban és ezért, de a rendelkezésemre álló hely szűk volta miatt is el kell tekintenem attól, hogy állításaimat irodalmi utalásokkal és dokumentumokkal támasszam alá. Ez alól felmentve érzem magamat már azért is, mert „System des internationalen Minderheitenrechtes” (Budapest, 1937) című művemben ezt kimerítő részletezéssel már megtettem.]

