

## A KISEBBSÉGI JOG ÉS ALAPVETŐ PROBLÉMÁINAK JELENTŐSÉGE A MAGYAR JOGTUDOMÁNY SZEMPONTJÁBÓL.

Tizennyolc esztendővel a hatályban lévő kisebbségi szerződések aláírása után sem látszik fölöslegesnek rámutatni arra a nagy jelentőségre, amellyel a modern kisebbségi jog művelése a magyar nemzet egyetemes céljainak és érdekeinek szempontjából bír. A magyar jogtudomány nem egy kiválósága, mint — hogy csak néhány nevet említsünk — *Wlassies Gyula, Magyary Géza, Balogh Arthur, Búza László, Egyed István* — minden bizonnyal jelentős művekkel gazdagította a jogi irodalomnak ezt az új ágát, amiként a tudományegyetemeinken szervezett kisebbségi intézetek is kétségtelenül serkentőleg hatottak a kisebbségi kérdéssel foglalkozó ifjabb jogásznemzedékre, de mindezek ellenére ez a jogi diszciplína még ma is meglehetősen ismeretlen terület a magyar jogászvilág nagy tömegei előtt.

Pedig a nemzetiségi jog, vagy ahogy újabban — kissé diminutiv mellékízzel — nevezni szokták: a kisebbségi jog oly szorosan belekapcsolódik hazánk és nemzetünk alapvető problémáiba, hogy a legteljesebb mértékben megérdemelné, ha nemcsak néhány elméleti, de mentől több gyakorlati jogász, törvényhozó és a jogot alkalmazó egyaránt, legalább az egyetem padjain megismerkednék az elemeivel. Talán szükségtelen arra emlékeztetnünk, hogy a nemzetiségi kérdés milyen súlyos, csaknem központi jelentőségű problémája volt hazánknak a trianoni feldarabolás előtt ée ezért inkább arra utalunk, hogy mennyire húsunkba és vérünkbe vág ma is.

A magyar nemzet tagjainak ma több mint egynegyede az elszakított területeken él. A magyar kormány csak a nemzeti közvélemény egészséges ösztönét követi, amidőn az utóbbi időben — a fegyverkezési egyenjogúság mellett — elsősorban kisebbségeink védelmét állította külpolitikai követeléseinek középpontjába és a kisantant államaival szemben akárcsak egy *modus vivendi* megteremtését is e követelésének teljesítésétől tette függővé. A magyar kisebbségek védelme tehát kormányzati program, amelynek munkálása egyfelől az utódállamok által 1919. szeptember 10-én Saint Germain-en-Layeban (Csehszlovákia és Jugoszlávia) és 1919. de-

cember 9-én Párisban (Románia) aláírt kisebbségi szerződések alapos ismerete és az ezek nyújtotta bármily gyér lehe ségek megfelelő felhasználása, másfelől pedig az illető államok közjogának tanulmányozása nélkül elképzelhetetlen. Mondanunk sem kell, hogy ez feltételezi az általános nemzetközi jogon kívül — lévén a Nemzetek Szövetsége a kisebbségi jogok garansa — a népszövetségi jog és különösen a Nemzetek Szövetsége kisebbségi eljárásának (procédure), valamint az utódállamok törvényeinek, rendeletének és joggyakorlatának, úgyszintén az ezekre a kérdésekre vonatkozó, ma már szinte áttekinthetetlen irodalomnak ismeretét is.

Tudvalevő, hogy a trianoni szerződés 54—60. cikkeiben Magyarországnak szintén bizonyos kisebbségjogi kötelezettségeket kellett vállalnia, amelyeknek oly módon is igyekezett eleget tenni, hogy a törvények és rendeletek egész sorát alkotta meg kisebbségei nyelvi és iskolai jogainak biztosítására. Ezeket a jogszabályainkat a már a világháború előtt alkotott hasonló tárgyú jogi normáink hosszú sorával együtt bíráinknak és közigazgatási tisztviselőinknek lépten-nyomon alkalmazniok és így ismerniök kell. Íme a kisebbségi jog általános gyakorlati jelentősége a magyar jogászvilág széles rétegei szempontjából!

Minthogy pedig az utódállamokat kötelező kisebbségi szerződések anyagi rendelkezései — összehasonlítva a háború előtti osztrák, de (gondoljunk például az 1868: XLIV., 1868: XXX., 1868: IX. törvényeinkre) a magyar nemzetiségi joggal is — haladás helyett inkább határozott visszaesést jelentenek és így a magyar kisebbségek védelmét fenntartás nélkül való betartásuk esetén is csak nagyon fogyatékosan biztosítanak, másfelől pedig a Nemzetek Szövetségének kisebbségi eljárása, azaz az alaki jog is nagyon tökéletlen, a magyar jogtudomány elsőrendű feladata, hogy e problémákkal nemcsak *de lege lata*, hanem *de lege ferenda* is foglalkozzék és alkalmas időpontban megfelelő javaslatokat dolgozzon ki. Ámde ez megint csak feltételezi a nemzetiségi jog történetének, valamint a tételes — nemzetközi és belső állami— nemzetiségi jog átfogó ismeretét, hogy az eddig alkotott nemzetiségi jogszabályok teljéből válogathassuk ki a legjobbnak látszó megoldást.

De gondoljunk végül arra is, hogy eljöhet még egyszer az az idő, amikor hazánk újból az elé a feladat elé kerülhet, hogy olyan nemzetiségi jogrendszert kell kiépítenie önmaga és nemzetiségei számára, amelynek hosszú évszázadokra kell biztosítania a békés együttélést!

Ezek a nyomós gyakorlati okok eléggé igazolják azt a véleményünket, hogy a magyar jogtudománynak fokozott figyelmet kell szentelnie a kisebbségi jognak és egyúttal azt is, hogy miért van szükség olyan folyóiratra, amely — mi-

ként az első számában előttünk fekvő — annak problémáival rendszeresen foglalkozni kíván, még pedig minden szenvedélytől mentesen, hűvös tudományos tárgyilagossággal.

Ezt megkönnyíti, hogy a kisebbségi jognak ma már óriási, szinte áttekinthetetlen tudományos irodalma van. A nagy külföldi jogászok egész sora foglalkozott és foglalkozik vele. Elegendő *Ldmund Bernatzik* és *Walter Schücking* háború előtti és *Louis Le Fur*, *Robert Redslob*, *A. de Lapradelle*, *Alfred Verdross*, *Karl Strupp*, *Rudolf Laun*, *Josef L. Kunz* stb. háború utáni tanulmányaira hivatkoznunk, hogy igazoljuk, mennyire izgatta problémánk az utolsó évtizedekben a francia és német jogtudomány legnagyobb büszkeségeit is, nem is szólva az elődökről, különösen *Pasquale Stanislao Manciniről*, a nemzetiségi elv nagynevű olasz teoretikusáról.

A nemzetközi jognak az az alapelve, hogy a politikai, szociológiai, vagy etnikai értelemben vett nemzetek és a nemzeti kisebbségek nem alanyai a nemzetközi jognak és még kevésbé tagjai a nemzetközi jogközösségnek, hanem csak az államok és bizonyos államszerű alakulatok, azaz az államilag szervezett nemzetek, máig sem rendült meg. Mégis bizonyos — egyelőre ugyan még csak nagyon gyéren mutatkozó — jelenségek arra látszanak mutatni, hogy az a támadás, amelyet Mancini és követői a XIX. században intéztek ellene, újult erővel megindult, sőt itt-ott apróbb sikereket is el tudott érni. Nemcsak az újabb német jogi irodalom igyekszik a faji értelemben vett nemzetfogalmat a nemzetközi jogba belevinni (Gürke), hanem egyes kisebbségi szerződések máris korlátolt nemzetközi jogképességgel (Verdross) ruháztak fel bizonyos nemzetiségeket. Így például az 1922. május 15-én kötött és 1937. július 15-én hatályát veszített német-lengyel felsősziléziai egyezmény 147. cikke arra kötelezte a Nemzetek Szövetségének Tanácsát, hogy hivatalból, tehát nemcsak, mint a kisebbségi eljárásban általában, valamelyik tagjának felhívására tárgyalja a kisebbségekhez tartozó személyeknek mindazokat az egyéni vagy kollektív beadványait, amelyeket a 157. cikk értelmében a szerződő felek által létesített kisebbségi hivatalok az illető kormány közvetítésével a Tanács elé terjeszteni kötelesek. Bizonyos, hogy az idézett cikk, amely éppen úgy individualista alapon nyugszik, mint a világháború után kötött kisebbségi szerződések rendelkezései általában, csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó *egyes személyeknek* adott perképességet a Nemzetek Szövetsége előtti eljárásban, nem pedig e kisebbségeknek, mint olyanoknak, mint kollektivitásoknak, ámde nem kétséges az sem, hogy ezt egy *nemzeti kisebbséghez való tartozásuk miatt biztosították részükre*. Ellenben a *kisebbségek mint kollektivitások* nemzetközjogi perképességének kifejezett elismerését jelenti az 1921. június 27-én kötött finn-svéd

egyezmény 7. pontja, amelynek értelmében a finn kormány köteles megjegyzéseivel együtt a Nemzetek Szövetségének Tanácsa elé terjeszteni az Aaland-szigetek tartománygyűlésének az egyezmény végrehajtása tárgyában benyújtott panaszait. Ez az egyezmény tudvalévően autonómiát biztosított a csaknem kizárólag svédlakta Aaland-szigeteknek, úgy, hogy a 7. pont, ha nem is a finn köztársaság egész svéd lakosságának — a svéd kontinensen is viszonylag erős svéd kisebbség él —, de mindenesetre a szigetek svéd lakosai összességének, illetőleg az azt képviselő autonóm tartománygyűlésnek perképeségét a kisebbségi eljárásban elismerte.

Ha a nemzetközi népszavazás intézménye nem is tartozik a nemzetközi kisebbségi jog tárgykörébe, mégis közelről érinti a minoritási kérdés megoldását és ezért megérdemli a kisebbségi jogász figyelmét is. A versaillesi békeszerződés alapján Schleswig-Holsteinben, Kelet- és Nyugatporoszországban és Felsősziléziában, valamint később a Saar-területen végrehajtott népszavazások szülőoka és célja minden bizonnyal nem Németország nemzetiségi kérdésének megoldása volt, hiszen ez esetben minden területi vitát népszavazással kellett volna eldönteni, mint inkább az a titkos remény, hogy a legyőzöttségében is hatalmas országot ily módon is gyöngítsék, mégis e népszavazások, de különösen a saarvidéki plebiscitum technikai végrehajtása, amely halomra döntötte a háború előtti jogtudomány ez intézmény ellen felhozott érveinek nagy részét, minden dicséretet megérdemel. E szavazásoknak és még inkább a saint-germaini békeszerződés alapján végrehajtott karintiai és a velencei magyaroszlák jegyzőkönyv értelmében rendezett soproni népszavazásoknak különben azt a tanulságot is köszönhetjük, hogy a nyelv távolról sem egyedüli ismérve a nemzeti hovatartozandóságnak, hiszen e szavazások alkalmával számtalan schleswigi dán és német, poroszországi morva és kasub, felsősziléziai német és lengyel, karintiai szlovén és soproni német anyanyelvű személy nem arra az államra szavazott, amelynek nyelve azonos az övével, azaz a nemzetiségi elvet nem szabad tisztán nyelvi értelemben felfogni. A világháború utáni fejlődés tehát kétségtelenül előbbrevítte a népszavazás intézményét. És ha az az általános nemzetközi szabály, hogy az államterület egy részének cessionója esetén az átengedett terület lakosságának nincs jogigénye a népszavazásra, ma is teljes érvénnyel bír, az a nagy francia forradalom óta mindig újból és újból visszatérő posztulátum, hogy az embereket ne csatolják birkanyáj módjára, akaratuk ellenére és megkérdeztetésük nélkül, más államokhoz, a háború után csak megerősödött.

Ez is egyik példája — azért is szóltunk róla — annak, hogy a legújabb fejlődés itt-ott rést üt azon szabályon, hogy

a nemzetiségek csupán tárgyai a nemzetközi jognak, de egyszersmind azt is mutatja, hogy a természetjog, amelyet a háború előtt uralkodó pozitivista iskola már végleg eltemetettnek hitt, e vonatkozásban is újból ébredezni kezd. A nemzetközi jog magyar művelőinek úgy általános elméleti, mint nemzeti okokból érdemes e megrezdüléseket számon tartani, mint tüneteit annak a dinamikus tendenciának, amely alól a nemzetközi jog, ez az eminensen politikai jog sem vonhatja ki magát.

Miként a nemzetközi életben, úgy az úgynevezett nemzetiségi államok belső életében is egyre erősebben lép fel az a tendencia, amely nem elégszik meg azzal, hogy az állam a nemzetiségekhez tartozó egyes polgároknak bizonyos nyelvi és iskolai jogokat adjon, hanem a nemzetiségek kollektivitásának, jogi személyiségének elismerését követeli. A háború utáni nemzetközi kisebbségi jogban is találunk olyan szerződéseket, amelyek valamely nemzetiség, illetőleg az általa lakott terület autonómiáját biztosítják. Az előbbi csoportba tartozik a román kisebbségi szerződés 11. cikkében előírt, de a mai napig sem megvalósult erdélyi székely és szász autonómia, az utóbbihoz pedig az Aaland-szigetek már említett önkormányzata. E tendencia már egyes államok közjogába is behatolt, mint ezt különösen az 1927. évi észtországi törvény mutatja, amely ez állam nemzeti kisebbségeinek azt a jogot biztosította, hogy nemzeti kataszter alapján választott autonóm szervezeteik útján igazgassák iskoláikat és közművelődési intézményeiket. Távol áll tőlem, hogy a személyiségi elven felépülő nemzetiségi autonómiát minden ország nemzeti problémáját holtbizonyossággal megoldó csodaszernek tekintsem, mégis úgy vélem, hogy a már a bevezetőben érintett eshetőségre való tekintettel is, nekünk, magyar jogászoknak nemcsak regisztrálnunk, de elemeznünk is kell e tendenciának úgy törvényekben, mint javaslatokban való lecsapódásait. Csirájukban lévő összehasonlító jogtudományi vizsgálódásainknak e területre való kiterjesztése értékes tanulságokat nyújthat.

Igazságtalanok volnánk a magyar múlttal szemben, ha nyomatékosan rá nem mutatnánk arra, hogy a magyar Corpus Juris az 1868:XXX. és az 1868:IX. törvénycikkek megalkotásával mennyivel előtte járt és egyúttal mily értékes útmutatást nyújt e legújabbkori fejlődésnek. Míg azonban a *Karl Gottfried Hugelmann* bécsi, jelenleg münsteri professzor kitűnő szerkesztésében megjelent „Das Nationalitätenrecht des alten Österreich“ (Wien-Leipzig 1934.) című mű gondoskodott arról, hogy a háború előtti osztrák nemzetiségi jogot és közigazgatást a világ megismerje és rehabilitálja, addig a magyar nemzetiségi jogszabályok szövegének valamely világnyelven való összefoglalása még várat magára, nem is be-

szélve azok tárgyilagos méltatásáról. E téren a nemzetiségi területek régi partikuláris jogainak összegyűjtésével jogtörténészeinkre is még nagy feladat vár, amelyet persze nem lehet máról holnapra elvégezni.

A kisebbségi jog körében végzett történelmi kutatások meg fognak győzni bennünket arról, hogy ez a jog nem efemer jellegű. A világháború után létrejött kisebbségi szerződések a XVI. század óta a vallási, a XIX. század eleje óta pedig a nemzeti és nyelvi kisebbségek érdekében alkotott nemzetközi jogszabályok egész sora előzi meg. Valósággal szokásjoggá vált a nemzetközi jogban, hogy — amint *Clemenceau*, a párisi békekonferencia elnöke *Paderewski*hez intézett híres kísérőlevelében kifejtette — „régóta elfogadott eljárás az európai közjogban, hogy valahányszor új állam alakul, sőt ha egy már létező állam területe jelentősen növekszik, a nagyhatalmak által való kollektív és formális elismerése azzal a biztosítékkal kísértessék, hogy ez az állam egy nemzetközi egyezmény formájában a kormányzat bizonyos elveinek betartására kötelezi magát. E kormányzati elvek közé pedig a kisebbségi jogok biztosítása is tartozik, miként az említett kísérőlevél ezt az 1878. évi berlini szerződésben Szerbia, Montenegró, Bulgária és Románia által vállalt kötelezettségek példáján ki is mutatja. Nemzetközi kisebbségi jog tehát volt már a Nemzetek Szövetsége előtt és azt túl is fogja élni, amiként ma is vannak kétoldalú kisebbségi szerződések, amelyek teljesen függetlenek a Nemzetek Szövetségének intézményétől. Mint a belső állami közjog része, a kisebbségi vagy nemzetiségi jog, bár akkor nem úgy nevezték, ugyancsak már a világháború előtt is létezett. A középkori partikuláris jogok egy részének is az uralkodó nemzetől vagy vallástól különböző nemzetiséghez vagy felekezethez való tartozás volt a szülőoka, sőt — amint erre egyes provinciákból nagyon szemléltető példákat lehetne felhozni — már a római birodalomtól sem volt teljesen idegen az a gondolat, hogy a nem latin nyelvű polgároknak meg kell engedni nyelvük használatát a hatóságok előtt is.

A rendelkezésemre álló hely szűk volta miatt a témával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémákat éppen csak érintettem. Bővebb kifejtésükre bizonyára nyílik még alkalom e folyóirat hasábjain, amelynek elsőrendű feladata kell, hogy legyen a kisebbségjogi teória elmélyítése és a nemzetiségi jog fejlődésének fgyelése.

***Flachbarth Ernő dr.***