

„NEMZET, KÖZÖSSÉG, KISEBBSÉG, IDENTITÁS” PROJEKTBEZÁMOLÓ

„Nation, Community, Minority, Identity” Project Summary

Beretka Katinka¹

A *Nemzet, Közösség, Kisebbség, Identitás: A nemzeti alkotmánybíróságok szerepe és aktívizmusa az alkotmányos identitás és a kisebbségi jogok alkotmányos értékeinek védelmében* címet viselő projekt a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara (SZTE AJTK) és az Union Egyetem újvidéki székhelyű Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara (Szerbia) együttműködésében valósult meg 2019 és 2021 között. A jelen beszámoló célja ennek a méltánytalanul háttérbe szorult kutatásnak a bemutatása, amely résztvevőit, tartalmi elemeit és eredményeit nem sikerült megfelelő módon (az eredeti tervek szerint) a szélesebb közönségnek prezentálni, miután annak ütemezése egybeesett a COVID-19 okozta le- és bezárások, utazási korlátozások, kiszámíthatatlan tervezés és bizonytalanság időszakával. Mindez azonban mégsem gátolta meg a kutatókat abban, hogy a lehetősége(i)khez mérten teljesítsék a vállalásaikat, és tanulmányaikban, esetenként online műhelyeken és tanácskozások alkalmával megválaszolják a projekttervben előirányozott kérdéseket.

A projekt az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg, azonban annak alapjául a fent említett két jogi kar még 2017-ben aláírt szándéknyilatkozata, majd 2019 tavaszán megszületett hivatalos együttműködési megállapodása szolgált. Ez utóbbi értelmében a felek kölcsönösen kötelezettséget vállaltak, hogy kutatási tervet dolgoznak ki a kisebbségvédelem, az alkotmányos identitás, illetve a két kutatási résztéma közös metszetének területen.

¹ Dr. Beretka Katinka, Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kar, egyetemi docens.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3875-8055>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10025409>

E-mail címe: beretka.katinka@gmail.com

Az eredeti ötletet a magyar Alkotmánybíróság ún. identitás-határozata² adta az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének³ értelmezéséről, pontosabban, hogy az azon „alapuló közös hatáskörgyakorlás (Magyarország és az Európai Unió között – B. K.) sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”. Az ügyben, tehát, az Alkotmánybíróságnak arra (is) választ kellett találnia, mi képezi az ország történeti alkotmányos vívmányain nyugvó identitását (röviden alkotmányos identitását), és egyebek mellett megállapította, hogy ennek összetevői a szabadságjogok, a jogegyenlőség, a közjogi autonómiák tisztelete és *(velünk élő) nemzetiségek védelme*. Ez utóbbi kapcsán merült fel a kutatás központi elemét képező kérdés: nevezetesen, hogy a régió többi alkotmánybírósága miként határozta meg (ha egyáltalán meghatározta) az adott országban az önazonosságot hordozó entitást, azaz azt a közösséget, amelynek identitását védelemben kívánja részesíteni; illetve ennek a közösségnek alkotmányjogi szempontból szerves részei-e az ott élő nemzetiségi (kisebbségi) csoportok. Ez a soknemzetiségű Közép/Dél/Kelet-Európában cseppet sem elhanyagolható szempont.

Ezért a projekt két részre oszlott a nemzeti alkotmánybíróságok szerepének vizsgálata vonatkozásában: egyrészt magával az alkotmányos (nemzeti) identitásra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlattal foglalkozott, másrészt ezen gyakorlat tükrében elemezte a nemzetiségi jogok védelmét. Innen a projekt címének első fele: nemzet, közösség, kisebbség és identitás. A résztvevők alkotói szabadságuk keretein belül értelmezték a feladatot; ki-ki érdeklődésének megfelelően súlyozta be az egyik-másik részterületet a tanulmányában, tanulmányaiban, ahogyan az a lentiekben majd olvasható, és így a jelen projektbeszámoló a két vonatkozó tanulmánykötet egyfajta recenziójával is kiegészül. A kutatási eredményeket ugyanis két tanulmánykötetben publikálták: a sorban első, három nyelvű (magyar, szerb, angol) kötet a két egyetemi kar közös szerkesztése,⁴ míg a másodikat (amely kizárólag angol

² 22/2016 (XII.5.) AB HATÁROZAT.

³ Az AB határozat óta (annak nyomán) az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését a hetedik alkotmánymódosítás (2018. június 28.) új mondattal egészítette ki, miszerint „[A]z e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

⁴ TEOFILOVIĆ (szerk.), 2020.

nyelvű tanulmányokat tartalmaz) az SZTE ÁJTK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete adta ki.⁵

A kutatás azt a földrajzi területet fedte le, amely államai többé-kevésbé hasonló jogtörténeti jellemzőkkel (bár változó jogállami hagyományokkal) bírnak az egykori uralkodó szocialista (néhol kommunista) rendszer miatt, egy egységes térséget (régión) alkotnak (Magyarországgal szomszédos államokról van szó), a lakosságukban a magyar közösség jelentős, ha nem a legnépesebb nemzetiségi (kisebbségi) csoportot alkotja (kivéve Magyarországon, természetesen), és valamennyi ország vagy legalábbis azok bizonyos részei a történelmi magyar királyság területén jöttek létre. A kutatók egymás között osztották fel Magyarországot, Szerbiát, Horvátországot, Szlovéniát, Romániát és Szlovákiát⁶ alkotmánybíróági gyakorlatának elemzését 1990-től napjainkig, bár olyan tanulmányok is születtek, amelyek összehasonlító jogi szempontok mentén vizsgálták meg a fenti nemzetállamokat.

Így Szalai Anikó (egyetemi docens, SZTE ÁJTK) az Európa Tanács kisebbségvédelmi mechanizmusainak implementációjával foglalkozott a fenti közép-európai országokban, melynek konklúziójaként megállapította, hogy a nevezett államok között több a hasonlóság, mint a különbség; és ez csak részben tudható be az EU tagság egységesítő hatásának, sokkal inkább a hat ország nemzetiségekkel szembeni történelmi attitűdjének, illetve a kisebbségi csoportok összlakosságon belüli (igen jelentős) számarányának az eredménye.⁷

Szakály Zsuzsa és Tribl Norbert a kutatás másik szegmensére, az alkotmányos identitás kérdéskörére helyezték a hangsúlyt, szintén összehasonlító jogi módszertant használva. Szakály (adjunktus, SZTE ÁJTK) a nemzet/nemzetiség, illetve az identitás alkotmányos koncepcióját azonban nem a fenti régióon belül vizsgálta, hanem kiszélesítette (vagy leszűkítette, ez nézőpont kérdése) a projekt „területi hatályát” a Nyugat-Balkánra.⁸ A tanulmány további kutatásokhoz is jó táptalajt nyújthat, miután a szerző olyan kényes kérdéseket érintett, mint a politikai, illetve kulturális nemzet alkotmányos (jogsabályi) tartalmának változása a jugoszláv háborúk

⁵ TRIBL (szerk.), 2021.

⁶ Személyi változások miatt végül a szlovák joggyakorlat mélyebb elemzése kimaradt a kutatásból.

⁷ SZALAI, 2021.

⁸ A tanulmányban a szerző Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Koszovó, Montenegró, Észak-Macedónia, Szerbia és Szlovénia jogszabályait elemzi.

kontextusában, illetve azt követően az uniós csatlakozás tükrében.⁹ Szakály másik tanulmányában is átlépett a projekt keretein, amikor pedig a német, cseh, magyar és szlovák alkotmánybíróági gyakorlattal foglalkozott az implicit vagy explicit örökkévalósági klauzulák¹⁰ használatát illetően, elsősorban azokban az eljárásokban, amikor valamilyen módon az európai uniós és a tagállami jog összeütközésére került sor. Habár első olvasatra úgy tűnhet, hogy a téma nem feltétlenül illeszkedik a kutatási kérdésekbe, valójában egy igen érdekes szempontrendszer mentén vizsgálta az említett tagállamok gyakorlatát, nevezetesen, hogy az örökkévalósági klauzulák mennyire hatékony eszközök az alkotmányos identitás védelmében.¹¹

Ehhez illeszkedik Tribl Norbert (adjunktus, SZTE ÁJTK) (részben) kutatásbeszámolója is az örökkévalósági klauzulák és az alkotmányos identitás kapcsolatáról, többek között a magyar, horvát, szlovák és szlovén gyakorlatban, külön elemzést szentelve a már fentiekben említett magyar identitás-határozatnak. A tanulmánynak valószínűleg folytatása várható, különös tekintettel a magyar döntésre, mivel az identitás-határozat az alkotmányos identitás körébe vont alkotmányos értékek olyan tág körét hozta létre, hogy a jövőben az mindenképpen pontosításra szorul majd az alkotmánybíróág részéről.¹² Ennek fényében érdemes vizsgálni a szerző másik írását, amely a Német Szövetségi Alkotmánybíróág elhíresült PSPP határozatából kiindulva¹³ igyekezett bemutatni a magyar joggyakorlattal közös vonásokat, különösképpen a tagállami hatáskörök, illetve az alkotmányos identitás védelme, valamint az uniós jog elsőbbsége kontextusában, azon belül is figyelemmel a Magyar Alkotmánybíróág helyzetére, értsd monopóliumára az Alaptörvény értelmezése terén bármely más, ideértve uniós szervvel szemben. Tribl mindenképpen pozitívként értékeli, hogy a nemzeti alkotmányok hagyományos védelme mellett a tagállami alkotmánybíróágok mind aktívabb, integráló szerepet is vállalnak, ezzel is áthidalva (vagy

⁹ SZAKÁLY, 2021.

¹⁰ Az örökkévalósági klauzulák olyan normák, amelyeket alkotmánymódosítással nem, csak új alkotmánnyal lehet megváltoztatni vagy törölni. Nem feltétlenül explicit részei az alkotmánynak, de alkotmánybíróági értelmezéssel is megállapíthatóak.

¹¹ SZAKÁLY, 2020.

¹² TRIBL, 2020.

¹³ Az Európai Központi Bank az euró árfolyamának stabilitása érdekében nagy összegű kötvénnyvásárlási programot (PSPP – *Public Sector Purchase Programme*) hajtott végre, részben a görög adósság rendezése miatt. A Német Szövetségi Alkotmánybíróág megállapította, hogy mind az EKB, mind az EU Bírósága túllépett hatáskörén, amikor nem alkalmazták szigorúan az arányossági mércéket.

legalábbis igyekezve) a nemzeti jog és az unió szupranacionális struktúrái közötti viszonyokból eredő nehézségeket.¹⁴

Szintén összehasonlító jogi tanulmány született Petar Teofilović (rendkívüli egyetemi tanár, Union Egyetem) tollából, aki a szlovén és horvát alkotmánybíróság pozitív diszkriminációra vonatkozó döntéseit vizsgálta a politikai képviselőkre való jog, a kisebbségi hivatalos nyelvhasználat és oktatás vonatkozásában, rámutatva a két bíróság közötti eltérő értelmezésből (is) fakadó különböző kisebbségvédelmi modellekre.¹⁵ Teofilović egyébként a szlovén alkotmánybíróság munkájával foglalkozott; az első tanulmánykötetben több alkotmánybírósági határozatot is kielemezett a nemzeti kisebbségi jogok terén. Arra a megállapításra jutott, hogy Szlovénia harminc éve bekövetkezett függetlenedése óta az alkotmánybíróság jóformán kivétel nélkül erősítette meg mindazon jogszabályok alkotmányosságát, amelyek a kisebbségi közösségek identitásvédelmét és egyenlő helyzetének megőrzését szolgálták.¹⁶ A szerző nem foglalkozott az alkotmányos identitás kérdésével, pontosabban a projekt idevágó részével, de hasonló módon jártak el a kutatás többi, következőkben bemutatandó résztvevő is.

Korhecz Tamás (alkotmánybíró, rendes egyetemi tanár, Union Egyetem) sorban első, bevezető jellegű tanulmányában bemutatta a szerbiai kisebbségvédelmi jogszabályokat és mechanizmusokat, kitért a szerbiai alkotmánybíróság hatásköreire, és mélyebben górcső alá vette a legjelentősebbnek tekinthető döntéseket ezen a területen: a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény, két választási törvény és a politikai pártokról szóló törvény normakontrollját;¹⁷ míg második tanulmányában részletesebben foglalkozott az egyes jogértelmezési stratégiákkal, bírói aktivizmussal és a nemzetpolitikát, illetve joggyakorlatot érintő jogfolytonossági kérdésekkel ezen a területen.¹⁸ A szlovén gyakorlattól eltérően, véleménye szerint, a szerb alkotmánybíróság inkább látens módon a nemzetállam egységét védte az idevágó döntéseiben az alkotmányellenesnek titulált, az alkotmányos garanciáktól magasabb szintű védelmet biztosító törvényekkel szemben. A szerb alkotmánybíróság hiányossága, ezen felül, hogy elmulasztotta meghatározni azokat a mércéket, egyensúlyokat és teszteket, amelyeket hasonló témájú ügyekben a (közel)jövőben alkalmazhatna, és

¹⁴ TRIBL, 2021.

¹⁵ TEOFILOVIĆ, 2021.

¹⁶ TEOFILOVIĆ, 2020.

¹⁷ KORHECZ, 2020.

¹⁸ KORHECZ, 2021.

amelyek révén megállapíthatná, mely esetekben lépte túl a jogalkotó a saját alkotmányos felhatalmazását a nemzeti kisebbségek alkotmányban szavatolt jogainak kárára.

Varga Attila (egyetemi docens, Sapientia EMTE) tanulmányában egy új szempontrendszerrel igyekezett pótolni a romániai nemzetiségi jogokkal foglalkozó szakirodalmat, nevezetesen, a román alkotmánybíróági döntések elemzésével. Az elmúlt harminc év igen gazdag gyakorlatát vizsgálva külön csoportosította az anyanyelvű oktatásra, a hivatalos nyelvhasználatra, az autonómiára vonatkozó határozatokat; de olyan, nem feltétlenül klasszikus nemzetiségi jogi területeken született verdikteket is bemutatott, mint a határátlépési illeték miatt korlátozott kapcsolattartás a nemzetiségiek és az anyaország között, vagy a háborús veteránoknak, hadi özvegyeknek és hadi rokkantaknak biztosítandó jogok diszkriminatív jellege kizárólag a magyar kisebbséggel szemben. Akár csak a szerb esetben, itt is megfigyelhető az alkotmánybíróági aktivizmus hiánya, az inkább textualista, mint sem kreatív jogértelmezés; de mint bármely más nemzeti alkotmánybíróág esetében, fellelhetőek olyan kivételek is, amikor a taláros testület a törvényalkotó jogbővítési kísérletét alkotmányosnak ismerte el.¹⁹

Nagy Noémi (egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem) a magyar joggyakorlatot feldolgozva, lépésekben haladva mutatta be a Magyar Alkotmánybíróóság határozatait, illetve elvi állásfoglalásait. Első tanulmányában arra kereste a választ, miként definiálja (vagy sem) a bíróság a nemzetiséget, illetve a nemzetiséghez tartozó személyek körét. Ez utóbbi kapcsán külön kitért a nemzetiségi választói névjegyzékkel felmerült alkotmányjogi dilemmákra, elsősorban az önrendelkezéshez való jog és végsősoron az emberi méltóság kontextusában.²⁰ A második írás már konkrétan az egyes nemzetiségi jogokkal, az idevágó bírósági gyakorlattal foglalkozott, úgy is mint a politikai képviselő, kisebbségi önkormányzatok és nyelvhasználat (helységnévtáblák, névhasználat, hatósági nyelvhasználat).²¹ Habár a magyarországi nemzetiségi jogi korpusz igen jelentős, az akarva-akaratlanul felmerülő joghézagokat nem (mindig) sikerült az alkotmánybíróáságnak betöltenie; ebben az esetben is megállapításra került a bírói aktivizmus szinte teljes hiánya. Még ha ez általánosságban véve nem feltétlenül kívánatos hozzáállás, a szerző szerint a nemzeti kisebbségek esetében mindenképpen szükséges volna mind a lakosságon belüli (alacsony) számarányuk,

¹⁹ VARGA, 2020.

²⁰ NAGY, 2020.

²¹ NAGY, 2021.

nem elégséges érdekérvényesítő kapacitásuk, mind a nemzetközi kisebbségvédelmi szabványok viszonylag nagy rugalmassága miatt.

Beretka Katinka (egyetemi docens, Union Egyetem) a horvát alkotmánybíróság döntéseit elemezte, amelyek kapcsán a bíróság volt, hogy közvetítői szerepet vállalt a nemzeti közösség és a jogalkotó/többség között a politikailag érzékenyebb témákban, vagy a nemzetiségi jogok védelmezőjeként lépett fel (lásd, a szerb nyelv és a cirill írásmód használata Vukováron), esetleg restriktíven értelmezte az egyes jogintézményeket a nemzetiségek kárára (pozitív diszkrimináció a részarányos foglalkoztatásban).²² A második tanulmányban kizárólag a nyelvi jogokkal foglalkozott, és azt is csak a szerb nemzetiség vonatkozásában (kétnyelvű személyi igazolvány, hatósági nyelvhasználat Vukováron, népszavazás a kisebbségi nyelvi jogok szűkítéséről).²³ Miután az elemzés közel harminc évet foglalt össze, Beretka véleménye szerint a kétezres évek kezdeti idealista, nevezzük kisebbségbarátnak, alkotmánybírósági gyakorlata mára sokkal inkább pragmatista jeleket mutat. Egyes szerzők szerint a horvát alkotmányos identitás része az a fajta egyensúlyozás a kisebbségi és a többségi érdekek között, amelyet az alkotmánybíróság is magáévá tett a határozataiban, és amelynek köszönhetően a sokszor haladó szellemű, védelmező alkotmánybírósági gyakorlatot politikai természetű indokolások és magyarázatok kísérik. Ez a tanulmányokból is bebizonyosodott.

A kutatás záróakkordját a 2021. június 17-én rendezett online alkotmányos identitás kerekasztal, illetve a másnapi (szintén online) nemzetközi konferencia adta, amelynek keretében a plenáris előadások után két panelbeszélgetésre került sor. Az angol nyelvű beszélgetés alkalmával a kutatás résztvevői számoltak be az eredményeikről annak tükrében, sikerült-e az adott nemzeti alkotmánybíróságnak egyensúlyt teremtenie a nem egyszer versengő alkotmányos értékek, illetve jogok között, különösen a csoportspecifikus (nemzetiségi) jogok és a diszkrimináció tilalma kontextusában. Majd pedig a magyar nyelvű panelen külsős kutatók értekeztek hasonló témában.

A bevezetőben már említett korlátozások miatt elmaradt több külföldi konferencia-részvétel, illetve a két jogi kar hallgatói és oktatói részére tervezett csereszemináriumok közül is csak a szegedi látogatás valósult meg még 2019 őszén. Ezért is fontos jelen beszámolón keresztül is láthatóvá

²² BERETKA, 2020.

²³ BERETKA, 2021.

(láthatóbbá) tenni a projektet, amely célja, hogy tanuljunk egymástól; vagy inkább konklúziója, hogy tanulni kell egymástól – ahogyan azt Sulyok Márton projektvezető (adjunktus, SZTE ÁJTK) is megfogalmazta, figyelemmel mindazokra a politikai, társadalmi, kulturális különbségekre, amelyek nagymértékben akadályozzák a hiteles és kiteljesedett összehasonlító alkotmányjogi kutatások sikerét, különösen egy olyan témában, mint az alkotmányos/nemzeti identitás és nemzeti kisebbségek jogai.²⁴ Habár a vizsgált országokban a nemzet, a közösség, a kisebbség és az identitás fogalmának sikeres összeegyeztetése a projekt lezárultával továbbra is megmaradt „rejtvénybe csomagolt találós kérdésnek lenni egy titok belsejébe rejtve”,²⁵ Sulyok szerint, a kutatói kíváncsiságnak köszönhetően remélhetőleg mégis sikerült a bonyolult történelmi és geopolitikai szálakat kibontani, és részben közös nevezőket találni, vagy legalább is újabb kérdéseket felvenni a nem megválaszoltak mellé.²⁶ Ennek tudatában pedig a kutatás eredményesnek tekinthető, hiszen kaput nyitott az újabb együttműködések lehetőségének a jövőben.

A BESZÁMOLÓBAN BEMUTATOTT TANULMÁNYKÖTETEK FELÉPÍTÉSE

I. tanulmánykötet:

Teofilović Petar (szerk.) (2020). Nemzeti, Közösség, Kisebbség, Identitás – az alkotmánybíróságok védelmező szerepe. Szeged: SZTE ÁJTK, Újvidék: Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara.

Sulyok Márton, Nation, Community, Minority, Identity- - The Role of National Constitutional Courts in the Protection of Constitutional Identity and Minority Rights as Constitutional Values. 5-34.

Nagy Noémi, Identifying Minority Communities and Persons Belonging To National Minorities In Light Of The Case-Law of the Constitutional Court of Hungary, 36-82.

²⁴ Sulyok, 2020.

²⁵ Sulyok, 2021, 17. o. Idézi Winston Churchillt.

²⁶ Sulyok, 2021.

Tribl Norbert, Alkotmányból tükröződő önmeghatározás? Szemelvények a nemzeti alkotmánybíróságok formálódó joggyakorlatából. 83-111.

Varga Attila, A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban. 112-175.

Korhecz Tamás, A nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai és azok bírósági védelme Szerbiában. 176-215.

Teofilović Petar, Praksa Ustavnog suda Slovenije u oblasti prava nacionalnih manjina. 216-264.

Beretka Katinka, Ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina. 265-294.

Szakály Zsuzsa, Szkülla és Kharübdisz között: Az örökkévalósági klauzulák lehetséges szerepei az Európai Unió tagállamaiban, 295-334.

II. tanulmánykötet:

Tribl Norbert (szerk.) (2021). *Minority and Identity in Constitutional Justice: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Szeged: International and Regional Studies Institute.

Sulyok Márton, Nation, Community, Minority, Identity – Reflective Remarks on National Constitutional Courts Protecting Constitutional Identity and Minority Rights. 7-22.

Korhecz Tamás, Constitutional Rights without Protected Substance: Critical Analysis of the Jurisprudence of the Constitutional Court of Serbia in Protecting Rights of National Minorities. 23-49.

Nagy Noémi, Pacing around Hot Porridge: Judicial restraint by the Constitutional Court of Hungary in the Protection of National Minorities. 50-71.

Szalai Anikó, Mapping the Implementation of Minority Protection in Central European Countries by the Council of Europe, 72-92.

Beretka Katinka, Practice of the Constitutional Court of the Republic Croatia in Field of National Minority Rights, with special regard to the Linguistic Rights of the Serbian Community in Croatia. 93-115.

Teofilović Petar, The Interpretation of Positive Discrimination in the Practice of the Constitutional Courts of Slovenia and Croatia. 116-138.

Szakály Zsuzsa, Intertwined – The notion of Nation and Identity in the Constitutions of the West Balkan, 139-159.

Tribl Norbert, Predestinated Future or Persistent Responsibility? Constitutional Identity and the PSPP decision in the light of the Hungarian Constitutional Court’s most Recent Practice. 160-177.