

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vítás jogi kérdései*

A törvény értékelése

Duray Miklós írta a státustörvény tervezetéről: "sosemvolt törvényünk" lesz. Ez a kijelentés arra utal, hogy a magyar jogtörténet korábbról nem ismert hasonló törvényt.¹ Talán részben ezzel is magyarázható, hogy a törvény elfogadását éles politikai viták és eltúlzott várakozások előzték meg. Sokáig a törvény címe is bizonytalan volt, státustörvényből előbb kedvezménytörvényre szelődött, végül "A szomszédos államokban élő magyarokról" szóló törvényről szavaztak a képviselők.² Az Országgyűlés 2001. június 19-én fogadta el a törvényt, mely a hivatalos elnevezés ellenére "státustörvényként" vonult be a köztudatba.³

A jogalkotó a pozitív diszkrimináció és a nemzeti szolidaritás elvéből kiindulva részben a már meglévő nemzeti szabályozások példáját követve, részben a Magyarországon kialakult gyakorlatot figyelembe véve fogadta el a törvényt. A törvény megalkotásakor a jogalkotó jelentős mértékben támaszkodott a szomszédos államokban már elfogadott "státustörvényekre"⁴, emellett egységes törvényi keretbe foglalta és kiegészítette a határon túl élő magyarokkal kapcsolatos jogi rendelkezéseket. (A határon túliak jogi helyzetéről már ezt megelőzően is számos, rendszerint alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezett.) A sokat és élesen bírált magyar törvényről általánosságban elmondható, hogy az nemigen tér el a régióban már elfogadott jogi szabályozásoktól és a Magyarországon általánosan kialakított gyakorlattól.⁵

A magyar törvény sem a szabályozás elveit, sem az egyes konkrét jogintézményeket tekintve nem vezetett be lényegesebb újításokat. A státustörvénynek az a - talán legélesebben bírált - fejezete, mely szerint a támogatások egy része nemcsak Magyarországon, hanem a szülőföldön is igénybe vehető, úgyszintén nem előzmények nélküli a nemzeti jogrendszerekben. A határon túl élő személyek számára fenntartott iskola- és művelődési rendszer anyaországi támogatása például az utóbbi évtizedben nem csupán a térségünkben, de Nyugat-Európában is szokásossá vált. Ha közeli példát keresünk a szülőföldön nyújtott támogatásra, megemlíthető az az egyébként szűkszavú román törvény, mely 1. cikkelyének 1. bekezdésében kimondja, hogy "A más államok területén élő román közösségek támogatását célzó akciók finanszírozásának a biztosítása céljából létrejön a miniszterelnök rendelkezésére álló alap".⁶ Így a törvény értelmében a román költségvetési forrásokból finanszírozott alapról egyebek mellett támogathatóak például a határon túli román iskolák és a különböző kulturális és művészeti akciók. A román jogszabály abban is hasonlít a magyarra, hogy támogatni kívánja a határon túli személyek anyaországi egészségügyi kezelését.

A magyar státustörvény szövege még azzal sem "vádolható", hogy a kisebbségvédelem egy új megközelítését jelentené, hiszen a törvényalkotó akkor sem tévedt járatlan útra, amikor a kisebbségek nemzetközi védelmének részeként kezelte a határon túliak helyzetének jogi szabályozását. (A magyar státustörvény preambuluma megállapítja, hogy az Országgyűlés a törvény elfogadásakor figyelembe vette a nemzetközi szervezeteknek a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos alapelveit.) Ez a szemlélet ugyanis már korábban megjelent a szlovén alkotmányban, s ezt követően a szlovén státustörvényben, mely kimondja: "Szlovénia mint a nemzetközi közösség tagja arra törekszik, hogy az őshonos nemzeti kisebbségek védelmének szintjét növelje".⁷ De a Velencei Bizottságnak a közelmúltban megjelent tanulmánya is tudomásul vette azt a tendenciát, hogy az anyaállamok szerepet vállalnak kisebbségeik védelmében és megőrzésében.⁸ (A magyar státustörvény egyébként tartalmazza azt, hogy az egyes kedvezményekre és támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket a nemzetközi szerződésekben foglaltakkal összhangban kell alkalmazni.)

A magyar törvény elfogadása körüli feszültségek így vélhetően inkább a határon túli magyar kisebbség viszonylag magas lélekszámával és a közép- és kelet-európai nemzetek történelmének a sajátosságaival, mintsem a jogszabály konkrét rendelkezéseivel függenek össze. Ez annál is inkább igaz, mivel a magyar státustörvényről némi iróniával megállapítható, hogy a hegyek vajúdása ezúttal kiségeret szült. A törvény ugyanis inkább szimbolikus, mintsem gyakorlati jelentőséggel bír, mivel az abban foglalt kedvezmények és támogatások többsége már korábban is létezett. (Ennek ellenére a szomszédos államok egy részében a politikusok számára még ez a kiséger is ijesztő.) A törvény ráadásul önmagában csupán kereteket ad, mivel az kerettörvényként konkrét rendelkezések helyett inkább a határon

túli magyarokkal foglalkozó politika elveinek a deklarálására szorítkozik. A kerettörvények pedig jogi természetüket tekintve leginkább a nemzetközi jog *soft law* jellegű, nem teljes értékű szabályaihoz hasonlítanak, melyek önmagukban nem végrehajthatóak. Ennek persze megvan az a pozitívuma, hogy éppen a jogszabály kerettörvény jellege teszi lehetővé az egyes kérdések viszonylag rugalmas kezelését, mivel az abban megfogalmazott elveket a végrehajtási rendeleteknek kell jogi tartalommal megtölteniük és a gyakorlatba átültetniük.

A törvénynek, s egyúttal szövegezőinek talán az róható fel, hogy a jogszabály szövege nem túl magas törvényhozási nívót jelenít meg.⁹ A törvény szövegét olvasva azt tapasztalhatjuk, hogy abban bizony gyakran "dadog a jog"¹⁰, ezt talán a kérdéskör átpolitizáltsága vagy a jogalkotás feszített tempója, de a nem megfelelő jogalkotási minták felhasználása is okozhatta. (A törvény szövege leginkább arra, még a meciari korszakban elfogadott szlovák törvényre emlékeztet, amely nem mutat túlzott fogékonyságot a jogállami követelményekkel szemben, s számos - a szabályozási körrel is összeegyeztethetetlen - előírást tartalmaz.) A törvény szövege egyes helyeken kissé pontatlanul fogalmaz, így előfordul, hogy elfelejti pontosan megadni egy jogszabály megnevezését, talán abban bizakodva, hogy a Pp. kétbetűs megjelölésből a törvénynek még a jogban esetleg nem jártas olvasója is a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényre asszociál.¹¹ Az alábbiakban a törvény két, jogi szempontból leginkább bírálható részével, a törvény hatályával és a magyar igazolványra vonatkozó rendelkezésekkel foglalkozom.

A törvény hatálya

A státustörvény azokra a nem magyar állampolgárságú, Horvátországban, Jugoszláviában, Romániában, Szlovéniában, Szlovákiában vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező magyar nemzetiségű személyekre alkalmazható, akik magyar állampolgárságukat nem önkéntes lemondással veszítették el, továbbá nem rendelkeznek állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel, valamint rendelkeznek a státustörvényben meghatározott magyar igazolvánnyal. A család egységének elvét követve a törvény hatálya kiterjed továbbá a nem magyar nemzetiségű (együtt élő) házastársra és közös kiskorú gyermekükre is.¹² Ennek a meghatározásnak azonban szinte minden eleme eltérő okból ugyan, de vitatható.

Elméleti szempontból talán szerencsésebb lett volna, ha a törvény területi korlátozás nélkül az összes határon túli magyarra vonatkozik, s nem tesz jogi különbséget a határon túl élő magyarok között. Ebben az esetben feltehetőleg a törvény szövege is kevésbé lett volna bírálható. De az is igaz, hogy a magyarhoz hasonló szabályozási módokat más országokban is találhatunk. Így az olasz kizárólag a horvátországi és szlovéniai olasz kisebbségek tekintetében alkalmazható. A magyar szabályozáshoz hasonló megoldást választ a szlovén "státustörvény" is, mely a szomszédos államok azon területein alkalmazható, ahol ôshonos szlovén kisebbségek élnek. A szlovén jogszabály konkrétan felsorolja ezeket a területeket:

Ausztriában Karinthia és Stájerország tartományok, Olaszországban Friuli-Venezia Giulia tartomány, Magyarországon a Rába-vidék, Horvátországnak a közös határ mentén fekvő területei, de különösen Isztria, Gorski Kotar és a Muraköz területe.¹³ A magyar törvény hatálya alól az utolsó pillanatban kikerültek a szomszédos államokban élők közül az ausztriai magyarok, részben az Európai Unió elutasító véleménye miatt.¹⁴ A hivatalos vélemények szerint a döntés meghozatalát az is befolyásolta, hogy az ausztriai magyarok nagyobb része a nyugati magyarság, azaz a diaszpóra kategóriájába sorolható, s a törvény leginkább a Kárpát-medence gazdaságilag fejletlenebb régióiban élő magyarokat kívánja segíteni. A törvényi meghatározás az állampolgárságukat nem önkéntes lemondással elveszített személyek alatt feltehetőleg azokat érti, akik a békeszerződések következtében veszítették el magyar állampolgárságukat. A meghatározás viszont pontatlan, hiszen a magyar jog korábban a jelenlegi elnevezéssel és tartalommal nem ismerte a lemondás jogintézményét,¹⁵ s arról A magyar állampolgárságról szóló 1879.: L. törvénycikk nem rendelkezett. De említést érdemel még a trianoni békeszerződés is (becikkelyezte az 1921. XXXIII törvénycikk), melynek értelmében a szomszédos államokhoz került magyaroknak - annak ellenére, hogy ezzel a gazdasági kényszer, a szülőföldhöz való ragaszkodás és más jogon kívüli okok miatt gyakran nem éltek - opciójoguk volt a magyar állampolgárságra.

Ezenfelül a törvényből - nyilvánvalóan a törvényalkotó eredeti akarata ellenére - kifelejtették, hogy a törvény az állampolgárságukat nem önkéntes lemondással elveszítő leszármazottaira is alkalmazható. Így a törvény jogkövető alkalmazása a törvény 10.§ által szabályozott diákkedvezményeket a jogosultak idős kora miatt feleslegessé tenné. A törvény jelenlegi szövege szerint a leszármazók közül meglepően egyedül az együtt élő házastárstól származó, magát nem magyar nemzetiségűnek valló gyermekre terjed ki.

A törvény megalkotói egyébként felhasználhatták volna a magyar állampolgársági törvényt, mely szerint

kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakik, és felmenője magyar állampolgár volt.¹⁶ (Egy ehhez hasonló meghatározás - a területi korlátozással kiegészítve - nagyjából megfelelt volna a törvényhozó eredeti akaratának.)

A törvény hatálya ráadásul a már tárgyalt területi korlátozás miatt azok közül sem alkalmazható mindenkire, akiket a békeszerződések alapján fosztottak meg magyar állampolgárságuktól. (A törvény rendelkezései nem terjednek ki például a békeszerződések által érintett Csehországban élő magyarokra és utódaikra.) Itt lehet megemlíteni azt is, hogy a magyar állam ismét elfeledkezett a csángó magyarokról, róluk ugyanis a törvény szövege nem rendelkezik. (Ha a törvényt ennek ellenére - ahogy ez egyébként valószínűnek tűnik - mégis alkalmazzák majd a csángó magyarokra, akkor is kérdéses, hogy részesülhetnek-e majd a szülőföldön nyújtható oktatási támogatásban azok, akiknek arra a legnagyobb szükségük lenne, mivel Moldvában nincs magyar nyelvű nevelési vagy oktatási intézmény, hacsak a magánúton szervezett magyar nyelvű tanítást nem tekintjük annak.)

A törvény meghatározásában szereplő magyar nemzetiségű személy fogalma is vitathatónak látszik annak ismeretében, hogy a státustörvény a határon túliak védelmét a kisebbségvédelem részének tekinti. A törvény mégis szakít a nemzetközi jog és a magyarországi kisebbségi jog bevett fogalmaival, amikor a magyar nemzeti kisebbséghez tartozó személy és a magyar nemzeti kisebbség jogai helyett a nem túl szerencsés "magyar nemzetiségű személy", illetve a "magyar nemzeti közösség" terminusokat használja.

A magyar igazolvány kérdése

A magyar törvény hatálya alá tartozó személyek a törvény értelmében kérhetik a magyar igazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadását (a továbbiakban igazolvány), ha a törvény által biztosított támogatásokat és kedvezményeket igénybe kívánják venni. A magyar státustörvény által létrehozott magyar igazolványhoz hasonló okiratok kiadása nem előzmények nélküli a nemzeti szabályozásokban, a magyar jogszabályon kívül a szlovák, az orosz törvény és a görög miniszteri rendelet is rendelkezik különböző igazolványokról.

A magyar és a szlovák törvényeknek az igazolványokra vonatkozó rendelkezéseiben keverednek egy sui generis jogszabály és az idegenrendészeti szabályok elemei. Így magyar törvény által deklarált identitásválasztás szabadságának az elvét is sértheti a törvényben megjelenő idegenrendészeti szabály, mely szerint a szándékos bűncselekmény elkövetője nem kaphatja meg az igazolványt. A nemzetiséghez tartozás és a bűncselekmény elkövetése ugyanis egymástól független fogalmak - például egy szlovéniai maffiózó is lehet magyar nemzetiségű - , ezért nem is szerencsés összekötni a kettőt. Vitathatatlan, hogy a törvény nem kérdőjelezi meg, hogy ezek a személyek a magyar nemzeti kisebbséghez tartoznának, mivel a törvény hatálya rájuk is kiterjed, a kedvezményeket és a támogatásokat ellenben nem vehetik igénybe. Azt viszont például elég nehéz lenne elméleti érvekkel alátámasztani, hogy miért nem részesülhet a szándékos bűncselekmény elkövetője a szülőföldön nyújtható oktatási támogatásban. (A szlovák törvény egyébként a szándékos bűncselekmény elkövetőjétől szintén megtagadja a külföldi igazolványt. Ezenkívül megemlíthető a szlovák törvénynek az a nyíltan diszkriminatív előírása, hogy a törvényben előírt feltételek megléte esetén sem adható ki külföldi szlovákigazolvány egyes fertőző betegségben szenvedőknek.) A magyar és a szlovák jogszabály is ismeri azonban az igazolvány visszavonásának lehetőségét, például akkor, ha tulajdonosa az ország területén szándékos bűncselekményt követ el, amely miatt kiutasítják az országból. A magyar jogszabály szerint az igazolványt abban az esetben is visszavonják, ha a birtokosa ellen a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt büntetőeljárás van folyamatban. A törvénynek ez az előírása sérti az ártatlanság vélelmét, és így az alkotmányba is ütközik.

A törvény szövegét félretéve mindenképpen meg kell említeni, hogy nem túl szerencsés az, hogy a kiadott magyar igazolványok külseje a magyar útlevelekre emlékeztet, s az sem, hogy azokon a Szent Korona látható, mely tradicionálisan nem is annyira nemzeti, mint inkább állami szimbólum. (A Szent Korona helyett az igazolványokon lehetett volna például a nemzeti színeket is szerepeltetni.)

Végezetül: a státustörvény hiányosságai - az eddig megfogalmazott bírálatok ellenére - nem annyira a törvénykoncepcióban, hanem inkább a normaszöveg minőségében kereshetők. Ezen hiányosságok miatt a státustörvény egyes rendelkezéseit valószínűleg, más rendelkezéseit pedig biztosan módosítani kell majd.

* A tanulmány az OKTA támogatásával készült

Jegyzetek

1 Duray Miklós: Sosem volt törvényünk lesz! *Beszélő*, 2001. május.

2 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

3 A magyar törvényről részletesebben Halász Iván - Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény. *Prágai Tükör*, 2001/2. sz. 62-71.

4 A Magyarországgal szomszédos államok közül Szlovénia, Szlovákia és Románia már korábban megalkotta saját "státustörvényeit". Az 1997-es szlovák törvény a Zbierka zákonov 30. számában található, az 1996. június 27-én elfogadott szlovén parlamenti határozat pedig az Uradni List 1996. július 5-i számában jelent meg. A román jogszabályt a Monitorul Oficial 1998. július 16-i számában tették közzé. L. az egyes jogszabályokról részletesebben Halász Iván - Majtényi Balázs: A magyar és a szomszédos államok "státustörvényei". *Kisebbségkutatás*, 2001/3. sz. 470-479.

5 A szlovén jogszabályt, bár .státustörvényként. emlegetik, azt országgyűlési határozatként fogadta el a szlovén parlament.

6 Törvény támogatásnyújtásról a nagyvilág román közösségeinek 1. szakasz.

7 2280. sz. országgyűlési határozat A szomszédos országokban élő szlovén kisebbségek helyzetéről, valamint a Szlovén Köztársaság országos és egyéb tényezői ezzel kapcsolatos feladatairól I. fejezet III.

8 Joggal a demokráciáért Európai Bizottsága Jelentés A nemzeti kisebbségek számára az anyaországok által biztosított kedvezményes bánásmódról, Velence, 2001. október 19.20.

9 Herbert Küpper ezzel egyező véleményét. Herbert Küpper: Ungarns umstrittenes Statusgesetz. *Osteuroparecht* 2001 im 47 Jahrgang Heft 5

10 Ezzel kapcsolatban Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ*, 2001. 4. sz. 14.

11 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról 22§ (2) A kérelmező az elbíráló hatóságnak az igazolvány kiállításával, illetőleg visszavonásával kapcsolatos első fokú határozata ellen benyújtott fellebbezés nyomán meghozott jogerős közigazgatási határozatával szemben a bírósághoz fordulhat. A bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja, eljárására a Pp. rendelkezései az irányadók.

12 1. § (1) A törvény hatálya arra a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, a Romániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyre terjed ki, aki

a) magyar állampolgárságát nem önkéntes lemondással veszítette el, továbbá

b) nem rendelkezik állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel.

(2) E törvény hatálya abban az esetben is kiterjed az (1) bekezdésben meghatározott személy együttélő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre, ha egyébként nem magyar nemzetiségűek.

13 A román törvény szövegéből így az következik, hogy a határon túli román közösségeket a törvény által a részükre biztosított kollektív jogok alanyaiként kezeli. (A többi állam jogszabálya inkább a személyekre, mintsem a közösségekre koncentrál.)

14 Orbán Viktor miniszterelnök egy tévéinterjújában közölte: az Európai Uniónak az a véleménye, hogy uniós állampolgárok között nem lehet különbséget tenni, vagyis az Ausztriában élő magyarok nem élvezhetnek előnyt más európai uniós államok polgáraihoz képest. L. Riba István: A végek dicsérete. *HVG* 2001. június 23. 7.

15 Ezzel kapcsolatosan Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, 2000. 110.

16 1993. évi LV. törvény A magyar állampolgárságról.

- [Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?](#)
- [Bakk Miklós: A menetközbeni paradigma](#)
- [Bauer Tamás: A státustörvény: kisebbségvédelem helyett "nemzetpolitika"](#)
- [Bíró Béla: Megkülönböztetett diszkrimináció?](#)
- [Bodó Barna: Eseménytörténet és szellemrajz](#)
- [Borbély Zsolt Attila: A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír](#)
- [Brigid Fowler: Hozzászólás Kántor Zoltán vitaindító írásához](#)
- [Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései](#)
- [Németh Zsolt: A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében](#)
- [Tabajdi Csaba: A kedvezménytörvény 1989-ben kezdődött a kisebbségi rendszerváltozás folyamatában](#)
- [Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem](#)
- [Plugor Magor: A státustörvény vitája a Magyar Hírlapban](#)
- [2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról](#)

A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról

- A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata
- John Hutchinson: Etnicitás és modern nemzetek
- Bárdi Nándor - Kovács Éva - Misovicz Tibor: Politikai attitűdök, nemzeti önképek az erdélyi magyarság körében (1997)
- Fráter Olivér: Kivándorlás és menekültügyi kérdés a székelyudvarhelyi református egyházköztség számadatai tükrében (1908-1936)
- Kántor Zoltán: Az RMDSZ és a romániai magyar társadalom: alternatívák vagy kényszerpályák?
- Salat Levente: Javaslat a romániai magyar kisebbségi társadalom intézményes keretének megreformálására
- Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról
- Alt Mónika - Boga Emese: Se vele, se nélküle
- Csata Zsombor: A politikai-adminisztratív elit változásai Csíkszeredában
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék