

KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁGOT NÉPSZAVAZÁSSAL?

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉRŐL

Az Alkotmánybíróság 2004. március első napján kelt határozata¹ utat nyitott a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzésére vonatkozó aláírásgyűjtéshez, egy majdani országos üggyöntő népszavazáshoz. Kérdés, milyen alkotmányos érvek alapján született a döntés, felfedezhetők-e a korábbi határozatok elemei az ítéletben. A kérdésre adandó válasz előtt jelezni kell, hogy sem az érvelés, sem a végkövetkeztetés terén nem volt egyetértés az alkotmánybírák között, hiszen mind párhuzamos (Bihari Mihály), mind különvélemény (Kukorelli Istváné és vele egyetértve Holló Andrásé) kapcsolódik a határozathoz, miközben az előadó bíró (Harmathy Artilla) talán először foglalkozott ilyen jellegű beadvánnyal.

A Magyarok Világszövetségének az OVB által jóváhagyott aláírásgyűjtő ívén² olyan kérdés szerepel, amely a hazai társadalmat is megosztja: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. §-a szerinti »Magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?» Az Alkotmánybíróság döntése ezt a kérdést mintegy öt hónap gondolkodás után jóváhagyta, elutasítva az OVB döntésével szembeni kifogásokat.

A népszavazási kérdésnek három eleme van:

1. Az *Országgyűlés törvényalkotásra kötelezése*. A megalkotandó törvény a magyar állampolgárság megadásáról rendelkezne, amely ez idő szerint csak az 1993. évi LV. törvény módosítása lehet, az alkotmány 69. § (4) bekezdése értelmében kétharmados szavazati arány mellett. A törvényhozó szabadsága abban állna, hogy vagy szabályozza a kedvezményre való jogosultság igazolását, vagy csupán hivatkozik a 2001. évi LXII. törvényben rendszeresített igazolványra, kitégítva a kedvezménytörvény tárgyi hatályát, hiszen ebben az esetben az igazolvány más jogviszonyban is felhasználható lenne. Az a lehetőség, hogy a parlament külön törvényben szabályozza az igazolás módját, nem tűnik reális alternatívának, hiszen az állampolgárságról nem lehet két törvényben rendelkezni.

Ezért aztán a legvalószínűbb megoldás, hogy a kedvezménytörvényt és az állampolgársági törvényt egyidejűleg, egymásra hivatkozva módosítják.

2. Az *állampolgárság honosítás útján való megszerzésének egy új esetkörrel való kibővítése* a magyar állampolgárságról szóló törvény érdemi módosítását jelenti. Eszerint az állampolgárság megszerzésének jogcíme a honosítás lesz, kiegészülve egy újabb esettel. Vagyis a törvényhozó nem válogathat a honosításon kívül a törvényben szereplő szerzési jogcímek (leszármazással, családjogi tényvel, vélelemmel, nyilatkozattal, visszahonosítással történő állampolgárság-szerzés) között, és új szerzési jogcímet sem kreálhat a határon túli magyarok számára.

3. A *kedvezményes honosításra való új jogosultság feltételeinek rögzítése*, amitől a törvényhozás nem térhet el. Így a magát magyar nemzetiségűnek valló, külföldön élő nem magyar állampolgárnak, ha magyar nemzetiségét igazolja, kérelmére biztosítani kell az állampolgárság megszerzéséhez a törvényi lehetőséget.

Az indítványozó a következők miatt kérte az OVB döntésének megsemmisítését: a sikeres és érvényes népszavazás nyomán olyan törvényt kell alkotni, amely nemzetközi kötelezettségvállalásba ütközik; a megalkotandó törvény sértené az alkotmány 70/A. §-ában szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert alapjog tekintetében ésszerű indok nélkül tesz megkülönböztetést az állampolgárságot kérelmezők között, ezáltal sérti az emberi méltósághoz való jogot is; a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe; a kérdés megfogalmazása nem egyértelmű és jogi szakismertet igényel, ami a választópolgároktól nem várható el.

NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEINKRŐL

Magyarország az alkotmány 7. §-a alapján köteles érvényre juttatni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Ezek közé tartozik a nemzetközi szokásjog, melynek értelmében egy állam szuverén módon meghatározhatja, kit tekint állampolgárának. Ugyanakkor ez a szuverenitás nem korlátlan, mert az állampolgárság nemzetközi viszonylatokban való elismeré-

sének követelménye a polgár és állama közötti *tényleges, szoros kapcsolat*. Az effektivitás elvét az ENSZ Nemzetközi Bírósága ítélete fogalmazta meg a nemzetközi szokásjogra alapítva (Nottebohm-ügy³), amelyre az ítélet is hivatkozik. Az effektivitás elve egyébként önmagában nem zárja ki a többes állampolgárságot, de a szoros, valóságos kapcsolat kialakítása és fenntartása az egyén gazdasági, családi, szociális és kulturális kötődései miatt aligha teszi gyakorivá és egyértelműen megállapíthatóvá az egyszerre azonosan intenzív kapcsolatok meglétét több társadalommal, állammal. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a „Magyar igazolvány” kiadása feltételekhez kötött. „Ilyen feltétel a nyelvtudás, valamint a magyar nemzetiségűként való nyilvántartás, vagy olyan közösségekben való részvétel, amelyekben kifejezésre jut a magyar nemzetiségű érzés. Ezek az ismérvek a Magyarországhoz való szorosabb kötődést fejezik ki.” Az alkotmánybírák szerint tehát megfelelünk a Nottebohm-ügyben kifejtett, az állam és polgára közötti tényleges kapcsolat, effektivitás követelményének. Ha így lenne, akkor az etnikai elv minden országban állampolgársági köteleket megalapozó jogi tény lehetne, és nem bajlódott volna annyit azzal a Nemzetközi Bírósággal, hogy körülírja, mi is a valódi kapcsolat, miért kell azt egyedileg vizsgálni, miért nem lehet egy okmánnyal pusztán igazolni. Ugyanis az ország területén lakás, tartózkodás, adózás, munkavégzés, családi együttélés, szociális beilleszkedés egyszerre határozza meg a kapcsolat intenzitását, szorosságát. Formális, hogy ki milyen szinten beszél egy nyelvet, szimpatizánsként vagy személyisége integráns részeként tagja-e egy civil szervezetnek, nemzetiségéről egy civil szervezetben milyen adatokat kezelnek, amelyekről egészen más célból nyilatkozott. Valójában azt a kérdést akarta ezzel megválaszolni az Alkotmánybíróság, hogy az államok elsöprő többségében fő szabályként alkalmazott áttelepedéstől, területén lakástól el lehet-e tekinteni az állampolgársági kötelek létesítéséhez vagy sem. A testület válasza szerint igen, bár az etnikai elv objektív meghatározása aligha lehetséges, így formális kritériumokkal akarja helyettesíteni a kapcsolat valóságosságát, egyetlen bekezdésnyi magyarázatként. Ez az érvelés igen veszélyes, mert felboríthatja az állampolgársági szabályozás eddigi, hagyományos rendjét, elveit, továbbá veszélyezteti, hogy az így nyert állampolgárságot nemzetközi viszonylatban más államok tiszteletben tartják.

Vállalt nemzetközi kötelezettség az Európa Tanács 1997. évi egyezménye az állampolgárságról.⁴ A határozat nem hivatkozik arra, hogy az egyezmény fundamentuma az állampolgárságnak az etnikai elvről való leválasztása. Az egyezmény alkalmazásában az állampolgárság egy „személy és egy állam közötti

jogi kötelék, és nem utal a személy etnikai származására” [2. cikk a) pont]. A magyar állampolgársági törvény ezt formálisan követi,⁵ mert csak a kedvezményes esetek között szól a magyar nemzetiségűekéről, ám valamennyi belügyi statisztika bizonyítja, hogy a kedvezményes honosítás vált a fő szabállyá, mert az ügyek szinte teljes köre a határon túli magyarokra vonatkozik, és kivételként bukkan fel a honosítás alapesete.⁶ Az Alkotmánybíróság határozata nem foglalkozik az állampolgársági ügyek megoszlásával, mennyiségi arányaival, hogy vajon a fő szabály és a kivétel logikailag fenntartható-e; kizárólag a panaszosnak az etnikai preferenciára épülő és a megkülönböztetést tiltó 5. cikket érintő kifogásaira reagál. Ez a formalizmus azonban a vállalt nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű érvényesítésének, betartásának követelményét ássa alá. A hazai szabályozást ugyanis sem az egyezmény ratifikációjakor, sem a kedvezménytörvény elfogadásakor nem vizsgálták felül ebből a szempontból, és most az Alkotmánybíróság sem mutatott rá erre az ellentmondásra.

Az 1920. június 4-én kötött békeszerződés az utódállamokba kerülő egykori magyar állampolgárok állampolgárságát szüntette meg az új főhatalom alá kerülésükkel, ha nem éltek optálási jogukkal. Tévesen hivatkozik arra a beadványozó, hogy kollektíve állítanák vissza magyar állampolgárságukat vagy leszármazóikét, hiszen a kérdésben is úgy szerepel, hogy kérelmükre történne a magyar állampolgárság megadása. Inkább abból a szempontból figyelemre méltó a békeszerződés, hogy lényegében kizárja a többes állampolgárságot, és az etnikai elvet (is) követő magyar állampolgárságot az opciós joghoz, valamint az anyaországba költözéshez kapcsolja. Másrészt az opciós nyilatkozat esetén sem biztosítja automatikusan a magyar állampolgárság „fenntartásának, illetőleg megszerzésének végérvényes elismerését”, hiszen az optálás ténye „csak akkor eredményezi a magyar állampolgárság fenntartását, illetőleg megszerzését, ha a m. kir. belügyminiszter megállapítja, hogy az opciói feltételei megvannak”.⁷

Arra nem tért ki a határozat, hogy lehetséges-e eltérni az állampolgársági törvénytől kétoldalú nemzetközi szerződésben, amely ma erről hallgat. A többes állampolgárság tömeges odaítélése sürgetően vetné fel sajátos szabályok megalkotását minden olyan esetben, amelyben a többes állampolgárságnak nemkívánatos, nem célzott hatása van, és különösen, ha különböző tilalmakat érint a másik állampolgárság megszerzése (például az érintett személy elveszíti a lakóhelye szerinti államban állampolgárságát, ha kérelmezés útján újabb állampolgárságot szerez). Mivel a többes állampolgárság nem járna ideköltözéssel, a nemzetközi magánjogban a személyes jogra irányadó ren-

delkezések érvényesítésére vonatkozó különös rendelkezéseket kell kialakítani (például a lakóhely, a regisztráció államának a joga lesz a személyes jog, nem pusztán a csak állampolgárság szerinti állam joga), esetleg megállapodást kötni a kettős adózás, a katonáskodás speciális rendjét illetően (ami szintén nem igazodhat automatikusan a lakóhely bejelentéséhez). Mivel a többes állampolgársággal kapcsolatban nem jöttek létre univerzális nemzeti vagy többoldalú nemzetközi szabályok, és az Európa Tanács idézett egyezménye sem teszi kötelezővé a kérelmezéssel megszerzett új állampolgárság mellett az eredeti megőrzését,⁸ ráadásul annak nem szükségképpen részesei a magyar nemzetiségűek állampolgársága szerinti államok, az állampolgársági törvénynek csak a kérdésben felvetett módosítása önmagában nem alkalmazható, legalábbis a jogbiztonság sérelme nélkül.

Továbbá arra sincs univerzális szabály, hogy a többes állampolgárok miként gyakorolhatják politikai jogaikat. Ez a szuverenitás és a politikai közösségbe tartozás olyan belső ügye, amelyről általánosságban csak annyi mondható, hogy a politikai jogok gyakorlása a legtöbb állam belső joga szerint a szokásos lakóhely államához kötődik. Másrészt az adott állam számára érdektelen, hogy polgára még egy másik államban is él politikai jogaival (a külföldön élők választójoga). A szokásos lakóhely belső szabályozása nemcsak a személyállapot terén határozza meg az alkalmazandó jogot, de közvetetten a belső jognak az állampolgári jogállás részét képező egyéb jogok érvényesíthetősége területén is. (Például a hazai jog lehetővé teszi a kettős állampolgár kiadatását, ha állandó lakóhelye külföldön van az 1996. évi XXXVIII. törvény 13. §-a alapján.) A többes állampolgárság egyben alap lehet valakinek a kiutasítására abba az országba, amelynek állampolgára, noha azzal az országgal egyébként semmiféle kapcsolata nincs; kivéve, ha egy állam részese az Európa Tanács emberi jogi egyezményének (a családi élet, a magánélet zavartalanságához való jog) és a 4. jegyzőkönyvnek, amely tiltja, hogy valaki saját állampolgárát kiutasítsa területéről (3. cikk), noha esetleg a kiutasítás folytán élhetne a másik országban, többes állampolgársága miatt.⁹ A többes állampolgár számára nem nyújtható diplomáciai, konzuli védelem annak az országnak a hatóságaival szemben, amelynek állampolgára, hacsak kétoldalú egyezmény vagy a nemzetközi jog sajátos szabálya, szokásjog ezt meg nem engedi. Egyszóval a kapcsolódó joganyag áttekintése is elkerülhetetlen lett volna, de erre egyetlen utalás sincs a határozatban.

Azzal sem foglalkozott a határozat, hogy az európai közösségi szabályok is útját állják a törvényalkotás nép által diktált, szabad folyásának. Ugyanis a kedvezményes honosítás bizonyosan alkalmazandó lesz uniós polgárokra is, illetve a magyar állampolgárság megszerzésével az uniós polgárjogot is alkalmazni kell az új állampolgárokra. Az előbbi felveti, vajon szüksége lesz-e egy uniós polgárnak a magyar állampolgárságra, ám a javasolt törvényi szabályozás ennek csak egyedi esetben való mérlegelését tenné lehetővé. A közösségi jog például tiltja a kettős szavazást az Európai Parlament tagjainak megválasztásakor, de egységes eljárási szabályok hiányában a tagállamtól függ, érvényt szerez-e ennek, kialakít-e sajátos szabályokat a többes állampolgárokra.¹⁰ Másfelől az uniós polgárjog érvényesítésének nem lehet gátat szabni olyan tagállami szabályozással, amely különbséget tesz aszerint, hogy a többes állampolgár mely államhoz kötődik szorosabban (például a legutolsó lakóhelye alapján), és ha ebben harmadik államhoz való kötődést lát, akkor nem alkalmazza a közösségi polgárjogot.¹¹ Mindez azért érdemel szót, mert az állampolgársági törvény 2. § (2) bekezdése szerint ha valaki

más államnak (akár uniós, akár harmadik államnak) is állampolgára, akkor a magyar jog szempontjából – és a magyar jog része az európai közösségi jog is – magyar állampolgárnak kell őt tekinteni, hacsak törvény másként nem rendelkezik. A népszavazástól függetlenül is pontosítást igényelne ez a kitétel, hiszen a lehetséges törvényi eltérés sem

futhat szembe az alkotmányosság követelményével, az emberi jogokkal és a közösségi normákkal. Ugyanakkor ha szaporodik a többes állampolgárság esete, akkor indokolt felhívni a figyelmet a sajátos szabályozás szükségességére. Például az Európai Parlament tagjainak megválasztásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény hallgat a többes állampolgárok választójogi névjegyzékbe vételekor követendő sajátos szabályokról. Így mi is növelni fogjuk a több helyen szavazók számát, kivéve a magyarországi lakóhellyel egyáltalán nem rendelkezőket, amit azonban az állampolgárság megszerzését követően inkább valószínűsíthetünk. Különösen azért, mert a lakóhely nem az állampolgársági törvény értelmében használatos a választójogi szabályok szerint,¹² hanem sokkal egyszerűbb regisztrációs (lakcím-bejelentési) ügyként.

A fentieket figyelembe véve nem teljesen érthető, miként jutott arra a következtetésre a testület, hogy hatályos nemzetközi kötelezettségeket nem érint a népszavazás. A hivatkozott 62/1997. (XII. 5.) AB határozat a már fennálló, hatályos nemzetközi jogi kötelezettségek további alakítására jogosultak köréből ki-

AZ EURÓPAI KÖZSÉGI SZABÁLYOK IS ÚTJÁT ÁLLJÁK A TÖRVÉNYALKOTÁS NÉP ÁLTAL DIKTÁLT, SZABAD FOLYÁSÁNAK.

fejezetten kizárja a népszavazást az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja értelmében. A további alakítás pedig nem zárható ki abban az értelemben, hogy a népszavazás nyomán többszintű, belső és külső normaalkotási kényszer keletkezik.

A DISZKRIMINÁCIÓTILALOM ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁG

Az indítvány hivatkozik arra, hogy az eredményes népszavazás nyomán születő törvény – az etnikai preferencia ilyen nyilvánvaló biztosításával – ellentétes lenne az Európa Tanács állampolgársági egyezményének 5. cikke (1) bekezdésével, amely tilalmazza az állampolgársági ügyekben a megkülönböztetést vagy az olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemzeti, etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Ennek megítélésénél az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) mércéjét kell alkalmazni, amelyet az Emberi jogok európai egyezményének alkalmazása során fejlesztett ki. Noha az állampolgársági egyezményben foglalt jog nem szerepel az utóbbiban, a jogszerű különbségtétel szempontjai annak 12. jegyzőkönyve nyomán alkalmazandók. Érdekes módon erről nem szól a határozat, pedig a szabályozásban és a hatósági eljárásokban tilalmazott diszkriminációról szóló jegyzőkönyvet már aláírtuk.¹³

A határozat ugyanakkor rámutat, hogy az egyezményhez készített kommentár az objektív alapú, a fő szabályhoz képest kivételes, szűken értelmezhető kedvezmény nyújtását (az államnyelv ismerete, meghatározott személyektől való leszármazás, az állam területén születés és tartózkodás, családjogi kapcsolatok, hontalanság, uniós polgár számára rövidebb tartózkodási idő) nem zárja ki, nem tekinti jogellenesnek. Kukorelli István különvéleményében is kifejti, hogy a kommentár szerint is az objektív jogi tények fogadhatók el, a tolerálható nemzeti szabályozási megoldások is ezekre építenek. Ám az európai gyakorlatban „eleddig alig ismert szubjektív alapú kedvezmény lenne a kérdésben szereplő nyilatkozattételhez kötött honosítási jogcím”. A magyar szabályozásban az etnikai preferencia annyiban objektív, hogy az itt élő, magát magyar nemzetiségűnek vallónak csak akkor ad rövidebb várakozási idő után magyar állampolgárságot, ha valamely felmenője magyar állampolgár volt [Áptv. 4. § (3) bekezdés], ami mégiscsak objektív jogi tény. A tervezett módosítás azonban beérett azzal, hogy a kérelmező magát magyar nemzetiségűnek vallja és ezt valahogy igazolja. Az objektivitás tehát legfeljebb csak az igazolásra szorítkozik, de mert a nemzetiséget nem lehet objektív módon meghatározni, így igazolni is csak viszonylagosan lehet.

A kedvezménytörvényre és az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) véleményére helytelenül hivatkozik a határozat, mert az nem az állampolgársági ügyekre tekintettel készült. Így csúsztatás hosszan leírni, miként történt meg a 2001. évi LXII. törvénynek a 2003. évi LVIII. törvénnyel való módosítása a Velencei Bizottság útmutatásai alapján, mert az a kisebbségi identitás, elsősorban a kulturális jogok kibontakoztatása keretében egyoldalúan szabályozható megoldásokat határozta be.¹⁴ Mivel a kedvezménytörvény „számos elemében túlterjeszkedett a nemzetközi jogban kialakult szokásokon, illetve olyan nemzetközi szerződések keretein, amelyeknek hazánk is részese”, és emiatt is kedvezőtlen volt nemzetközi fogadtatása, „szükségessé vált a jogszabály összhangba hozása a nemzetközi jog és gyakorlat követelményeivel” az eredetileg kitűzött kisebbségi identitás, szülőföldön boldogulás, kulturális cél, azaz a kisebbségvédelem keretei között.¹⁵ E célokra megfelelő a magyar nemzetiségről való nyilatkozattétel, a magyar nyelv bizonyos szintű ismerete, a magyar civil szervezeti vagy vallási közösségben vállalt tagság. Ez attól még nem lesz objektív az állampolgársági jogosultság szempontjából, hogy egy magyar hatóság adja ki vagy van benne fénykép.¹⁶ Talán ez az oka annak, hogy a határozat indokolása az etnikai alapú megkülönböztetést és annak indokolhatóságát a kérelmező és Magyarország közötti kapcsolatok szorosságának igazolására hozza fel. Arra a következtetésre jut, hogy ha a kedvezménytörvény a Velencei Bizottság szempontjainak eleget tesz és az állampolgársági egyezmény lehetőséget ad az etnikai alapú kedvezményezésre, a kettő összekapcsolásával a jövőben nincs sem rendszertani, sem nemzetközi jogi akadály a további honosítási kedvezménynek az állampolgársági szabályozásban. Ez a megközelítés különböző jogviszonyokat kapcsol össze, de legalábbis egyformán kezel eltérő objektivitású jogi tényeket.

További érve az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés mellett, hogy az állampolgársági törvénynek a 2001. évi XXXII. törvénnyel való módosítása is az állampolgársági egyezményre hivatkozik. Kár, hogy az alkotmánybírák nem olvasták el a módosító törvény szövegét, mert abban egyetlen szó sem esik az etnikai kedvezményekről, csak és kifejezetten objektív szempontok alapján pontosítja az állampolgárság anyagi és eljárási szabályait.

Bihari Mihály párhuzamos indokolásában tisztán normatani alapon abból indul ki, hogy meg kell különböztetni a fő szabályt és a megkülönböztető speciális szabályt. Ha a fő szabályhoz képest a speciális tartalmaz etnikai alapú (vagy egyéb) szigorítást,

akkor az hátrányos megkülönböztetés, míg az etnikai alapú (vagy egyéb) kedvezmény nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha az nem önkényes. Mivel a fő szabályhoz senki sem nyúlna és az nem is etnikai alapú, az etnikai alapú kedvezményes, azaz speciális szabály nem sérti az európai állampolgársági egyezmény 5. cikkét. Ha pedig a népszavazás nyomán egy további, szintén etnikai alapú kedvezmény születik a fő szabály változatlanul hagyásával, akkor az sem sérti az 5. cikkben foglaltakat. Ez világos beszéd, csak azt nem lehet tudni, hogy mitől válik valami fő szabállyá, azaz csak névlegesen, vagy gyakorlati szerepe, súlya által is. Vajon a szinte elvételre alkalmazott, igen szigorú, fő szabálynak kinevezett honosítás alapesete (például magyar nyelven kell letenni az alkotmányossági alapismeretek vizsgát, ami igen súlyos teher egy nem magyar ajkúnak, így rejtetten etnikai alapozás is érvényesül) megmaradhat-e pusztán megállapodásos alapon fő szabálynak, ha a speciálisnak nevezett (és tovább bővíthető kedvezményes esetkör) túlnyomó többségben fordul elő? Vajon hol húzódik az önkényesség határa? Lehet-e azzal indokolni, hogy a kedvezményre a történelmi körülmények, a kérelmezők nagy száma stb. miatt van szükség, így indokolt, ésszerű?

A megkülönböztetés alkotmányosságának hazai mércéjét is figyelembe kellett venni, hiszen a népszavazás olyan törvény megalkotását vetítheti előre, amely indokolatlan diszkriminációhoz vezet, mégpedig a magyar nemzetiségű külföldiek között. Ugyanis a hatályos szabályozásban már szerepel a honosításnak az az esete, amely a valamikori magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező, magukat magyar nemzetiségűnek vallók számára egy év várakozási idő után teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését [Áptv. 4. § (3) bekezdés], miközben e szabály érintetlenül hagyása mellett a magukat magyar nemzetiségűnek valló külföldiek bármilyen felmenővel, ráadásul várakozási idő nélkül, sőt magyarországi lakóhely, tartózkodás nélkül szerezhetnek állampolgárságot. Ez legalább kétféle előnyt jelent a magyar nemzetiségűek csoportján belül a magyarigazolvánnyal rendelkezők számára. Ennek a megkülönböztetésnek nincsen ésszerű indoka, és azt az értékítéletet is kifejezi, hogy „másodrangú” az a határon túli magyar, aki bevándorlási, letelepedési engedélyt kapott Magyarországon, azaz „elárulta, elhagyta szülőföldjét”, netán egy rendészeti szabály megsértése miatt innen kiutasították, mert akkor eleve nem kaphat magyarigazolványt.¹⁷ A nemzethez tartozás ilyen nyílt kétségbevonása már önmagában is aggályos a kapcsolt jogkövetkezmények révén, azaz a rendészeti szempont és a kultu-

rális örökség támogatása összekapcsolása miatt. Vajon miért „inkább magyar” az, aki nem bukott le feketemunkát végezve Magyarországon, mint az, aki illegális munkavégzés vagy túltartózkodás miatt felkerült a nemkívánatos külföldiek listájára? Ezt most tovább súlyosbítják, kibővítve az állampolgárság szerzését érintő hátránnyal, sértve az emberi méltóságot. Sajnos az Alkotmánybíróság az etnikai preferenciát csak a nem magyar nemzetiségű honosítást kérőkhöz (a hazai gyakorlatban a törpe kisebbséget jelentő nem magyar nemzetiségű kérelmezőkhöz) viszonyította, és nemzetközi példák alapján bizonyítottan tekintette, hogy léteznek előnyben részesítő szabályok a világ számos országában, továbbá kifejezetten etnikai preferencia az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló keretegyzménye alapján. Nem érthető, miért hivatkoztak erre (vagy más kisebbségvédelmi) dokumentumra, hiszen a kisebbségvédelem a területi államok kötelezettsége, míg az állampolgárság megadása a külföldiekre vonatkozó aktus, és ezzel feltehetőleg a kedvezménytörvény szerinti támogatások nem diszkriminatív jellegét akarták megindokolni.¹⁸ A keretegyzménynek egyetlen rendelkezése sincs az állampolgárság megadásáról, és nincs összefüggésben ezzel az a megállapítás, mely szerint „nem minősül diszkriminációnak, ha a lakosság egy része nem részesül olyan kedvezményben, mint amelyet egy etnikai alapon meghatározott csoport tagjai megkapnak”.

Arra jut tehát az Alkotmánybíróság, hogy nem áll fenn diszkrimináció a kedvezménytörvény alapján és az arra épülő honosítási kedvezményezéssel, nem sértült az emberi méltóság a nem magyar nemzetiségűek szempontjából. Azt, hogy a fentebb már említett európai állampolgársági egyezmény 5. cikke tilalmazza az etnikai alapú (objektíve nem meghatározható és indokolható, tömeges, fő szabállyá váló) előnyben részesítést és a magyar nemzetiségűek közötti különbségtételt, a testület nem kapcsolta össze a vizsgálat során.

A KÉRDÉS MEGFOGALMAZÁSA

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai értelmében akkor fogadható el a népszavazásra feltett kérdés, ha nyelvtanilag egyértelmű, közérthető,¹⁹ a kérdés egészét nem zavarják meg szakkifejezések, az eldöntendő kérdésre igennel vagy nemmel lehet válaszolni és a jogalkotói feladat egyértelmű.

Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Bihari Mihály világossá teszi, miért nagy az OVB és az Alkotmánybíróság felelőssé-

ge: a népszavazási törvény hallgat a népszavazásra szánt kérdés egyértelműsége követelményének mi-
benlétéről. Így azt csak e két szerv gyakorlata ala-
kítja ki, és a végső szót a jogorvoslati fórumként
szolgáló Alkotmánybíróság mondja ki. Az adott ügy-
ben – a szakkifejezések ellenére – az Alkotmánybí-
róság népszavazásra bocsáthatónak nyilvánította a
megfogalmazott kérdést, tekintettel annak egészé-
re, továbbá azért, mert az Országgyűlés ebből meg-
értheti, hogy kedvezményes honosításra vonatkozó
szabályokat kell alkotnia, amelyek „a Magyaror-
szághoz való szorosabb kötődés ellenőrzésére, a
»Magyar igazolvány« megadására meghatározott
feltételekre építhetnek, vagy más módot is megál-
lapíthatnak”. A nyelvtani, nyelvhelyességi, logikai
szempontokra nem is tért ki az indokolás, és az
egyértelműsége is csak annyiban, hogy a szakkife-
jezés (a 2001. évi LXII. törvény címét jótékony ho-
mály fedi, a magyarigazolvány, a kedvezményes ho-
nosítás előfeltételeit pedig nyilván mindenki ismeri)
nem akadály. A jogalkotó pedig oldja meg az
ügydöntő népszavazásból rá háruló feladatokat,
ahogy tudja, elvégre „a kérdés nem korlátozza az
Országgyűlést abban sem, hogy a megalkotandó új
szabályban a jelenlegi honosítási feltételekhez vi-
szonyítva további kedvezményt határozzon meg”.
Kérdések persze semmit sem tudnak megakadá-
lyozni, legfeljebb megzavarhatják a szakértőt, mert
a következő választási lehetőségeket rejtik maguk-
ban: az állampolgársági törvényben hozzá kell nyúl-
ni a meglévő honosítási szabályokhoz vagy nem, a
magyar nemzetiségűek szoros kapcsolatát az orszá-
gal a kedvezménytörvény változatlanul hagyásával,
csak az abban szereplő igazolvány meglétére hivat-
kozva mondják ki, vagy a kedvezménytörvény tár-
gyi hatályát egyidejűleg bővítsék ki (hiszen az új
jogviszonyban is alkalmazandó lenne az igazol-
vány), avagy kreáljanak teljesen új törvényt a kap-
csolat és nyilván a magyar nemzetiség megváltásá-
ról, igazolásáról.

Kukorelli István különvéleménye szerint az Alkot-
mánybíróság a népszavazásra bocsátandó kérdés ért-
hetőségét, alkotmányosságát úgy állapítja meg, hogy
„lefordítja a kérdést, és arra törekszik, hogy elhelyez-
ze azt az alkotmányos rendszerben”. Ugyanis a hatá-
rozat szerint „az állampolgárság honosítással való
megszerzésének a kérdésben szereplő tervezett új
esete” a kedvezménytörvényre és az állampolgársági
törvényre épül, ám Kukorelli szerint „ez a konkrét
kérdésből nem következik”. A korábbi határozatok
követelményeit az adott ügyben mintha nem vették
volna szűkítően figyelembe, hanem éppenséggel tá-
gan és nagyvonalúan, ráadásul a kérdésbe „belema-
gyarázva”.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE ÉS A TÖRVÉNYHOZÁSI KÖVETKEZMÉNYEK

A népszavazás – a közvetlen hatalomgyakorlás eszkö-
zeként – a népszuverenitás érvényesítésének egyik
formája, ám annak kötelezően elrendelendő esete el-
sőbbiséget élvez a népképviselői és a közvetlen hata-
lomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés
alapján elrendelhető népszavazáshoz képest.²⁰ To-
vábbá az eredményes ügydöntő népszavazás elvonja
a törvényhozástól a döntés jogát, az köteles elvégez-
ni az érintett módosítást, bár éppen Kukorelli István
mutat rá különvéleményében, hogy sem a népszava-
záson hozott döntések, sem az Országgyűlés által el-
fogadott törvények, azaz a jövőre irányuló normatív
döntések nem megváltoztathatatlanok.²¹ Ez a viszony-
rendszer és az említett jogkövetkezmény még hatá-
rozottabban felveti, hogy a jogbiztonság érdekében
intézményes alkotmányossági vizsgálatnak vessék alá
előzetesen a népszavazási kérdést, azaz a népszava-
záshoz való alapjog gyakorlását. Ebből pedig az kö-
vetkezik, hogy az alapjogi és az alkotmányos rendszer
egészében kell elhelyezni a népszavazási kérdést,
nem pusztán a tilalmazott népszavazási tárgyakra,
esetekre vonatkozó, az alkotmányban és a népszava-
zási törvényben szereplő kitételek alapján. Ebben az
összefüggésben az Alkotmánybíróság nem foglalko-
zott a népszavazás valódi tétjével.

A honosítás mint állampolgárság-szerzési jogcím
(1993 óta következetesen, korábban is fő szabály-
ként) az idegenrendészet körébe sorolt jogintéz-
ményre, a bevándorlási (letelepedési) engedélyre
épül.²² Ez szociális, gazdasági, nemzetbiztonsági, köz-
rendi és kulturális előfeltételeket ötvöz, és az az alap-
ja, hogy a külföldi Magyarországon tartózkodik, eg-
zisztenciát teremt, életvittele ellenőrizhető. Ezt alap-
jaiban változtatná meg a javasolt megoldás, hiszen
megszűnne az említett ellenőrizhetőség, a ma-
gyarországi életvitel, és egyszersmind a beilleszkedés
esélye is. Így rendszertani okokból is hozzá kellene
nyúlni az idegenrendészeti (letelepedési) szabályo-
záshoz, ideértve a letelepedett (bevándorolt) külföl-
diek jogállását is (például munkavállalás, iskoláztatás,
szociális támogatások, egyéni vállalkozás létesítése),
amely több tucatnyi törvényben, azaz nem az idegen-
rendészeti szabályokban kapott helyet. A honosítás fő
szabálya (a gyermekeknek adott kivételtől eltekint-
ve) az idegenrendészeti eljárásra épülő, legitim ma-
gyarországi életvitel (nyolc év), stabil itteni egziszten-
cia, az állampolgársági vizsga és az állam érdekeit
nem sértő állampolgárrá tétel [Áptv. 4. § (1) bekez-
dés]. Ezt a nemzetközi jog effektivitásnak nevezi.
A kedvezményt adó sajátos szabály a felsorolt követel-

mények közül csupán a magyarországi tartózkodás hosszát csökkenti, a többi feltételt meghagyja, ha a kérelmező magyar nemzetiségűnek vallja magát és valamely felmenője magyar állampolgár volt. A népszavazást követően megalkotandó szabályozás két követelményt hagyja ki a fő szabályból a kedvezményezettek érdekében: az előzetes tartózkodást és egyáltalán bármilyen magyarországi életvitelt, miközben az egykori felmenő magyar állampolgársága sem követelmény, mert elegendő a magyar nemzetiséget megvallani (igazolni). Vajon az állam érdekeit nem sértő honosításhoz milyen támpontja lesz a hatóságnak? Az állampolgársági vizsgát a külképviseleten is le lehet majd tenni?

A kérdés pontatlansága miatt a másik lehetőség, hogy a honosítás fő szabályából az összes követelményt elhagyják (mert a nemzetiség megvállására és igazolására csak utal a kérdés). Ez olyan új fogalom, amely nem is tekinthető honosításnak, hiszen elporlasztja a fő szabályt, és csak a „honosítás” szót használja az állampolgárság megszerzésére. Tovább nehezíti a módosítást, hogy az EGT polgárainak az idegenrendészeti törvény és az állampolgársági törvény – az uniós csatlakozást követően életbe lépő – szabályai szerint nincs szükségük bevándorlási, letelepedési engedélyre a honosításhoz, elegendő ahhoz az EGT polgárok tartózkodási engedélye [Áptv. 23. § (1) bekezdés]. Ez nem rontja le a fő szabályt, csupán annyiban enyhíti, hogy rövidebb itt-tartózkodás és egyszerűbb eljárás alapján szerezhető meg ez az engedély. Ám a kérdés nem zárja ki a kedvezményes honosításból az EGT polgárait, így a szlovákiai, szlovéniai magyarokat sem, akik kaphatnak magyarigazolványt, ha ez a közösségi jogot nem sérti.²³

Apróságnak tűnik, de a már felsorolt törvényi szabályok zöme (állampolgárság, idegenrendészet, az állampolgárság megszerzését nyilvánvalóan szorosan követő útlevél megszerzése miatt a külföldre utazás) a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával módosítható, ezért a törvényhozási kényszer akkor is fennáll, ha a konszenzus nem jön létre. A kedvezménytörvény sem maradhat változatlan, hiszen az Országgyűlés a népszavazás nyomán a magyarigazolványt új, eredetileg nem tervezett célra használhatná fel. A kedvezménytörvény deklarált célja a szülőföldön maradás és az identitás, valamint a területi állam állampolgárságának megőrzése. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a magyarigazolvány szorosabb kapcsolatot jelent, amelybe az állampolgárság kérelmezése és megszerzése is beletartozna, és így legfeljebb morális parancs, nem pedig jogi kérdés,

hogy az állampolgárok – a jogegyenlőség nevében, azaz függetlenül attól, hogy van-e másik állampolgárságuk, a magyar állampolgárságot milyen jogcímen szerezték – ezt érvényesítsék, szabadon költözzenek, mozogjanak, vagy éppen otthon maradjanak. Így a népszavazással életre segített állampolgárság új tartalommal tölti meg a kedvezménytörvényt, a magyarigazolvánnyal élvezhető jogokat, egyszóval a státusmagyarságot.

A 2001. évi LXII. törvény nemzetközi fogadtatása igen jól mutatta,²⁴ hogy alapos egyeztetésre lenne szükség a szomszédos országokkal a már megkötött megállapodások (alapszerződések, a kedvezménytörvény alkalmazása miatti új együttműködések) célkitűzéseinek megőrzésére, ha megint egyoldalú szabályozással élnénk a kedvezményes állampolgárság-szerzés szuverenitást érintő, igen érzékeny kérdésében.

A magyar állampolgárság közjogi, etnikailag semleges kötelékként való felfogása – ami persze nem azonos azzal, ahogyan a politika és a nyilvánosság az állampolgárságra tekint – sem marad változatlan. No-

ha a magyarországi lakóhely (lakcím) létesítése számos jog érvényesítésének előfeltétele, bizonyos következetlenség már ma is található a szabályozásban, és ha hirtelen megnő a külföldön élő magyar állampolgárok és a többes állampolgárok száma, ez a folyamat felerősödhet, egyre több szociális, kulturális vagy éppen gazdasági jog gyakorlásánál mellőz-

ve az itt-tartózkodás megkövetelését. Ennek költségvetés-tervezési hatása is lehet, hacsak, Habermas kifejezésével, a „jóléti sovinizmus” nem akadályozza meg ennek a folyamatnak a kialakulását.²⁵ Kukorelli István a kérdés alkotmányjogi nehézségeire hívta fel a figyelmet. Szerinte az alkotmány 6. § (3) bekezdésének lehetnek normatív következményei, ahogy arra már másutt rá is mutatott,²⁶ ugyanakkor „a népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.”

Összességében az Alkotmánybíróságnak alkotmányellenessége miatt el kellett volna utasítania a népszavazási kezdeményezést, mert az ellentétes vállalt nemzetközi kötelezettségekkel, a kérdés ráadásul nem felel meg az egyértelműség követelményének, alapjaiban érinti az állampolgársági szabályozást és jogállást, valamint a törvényhozó hatalomra szinte megoldhatatlan feladatot hárít.

Külön tanulmány tárgya lehetne, hogy ha az eredményes népszavazás után az Országgyűlés rákényszer-

rülne a törvény megalkotására, akkor – figyelembe véve az 1990 óta e tárgyban folytatott vitákat, szabályozási kísérleteket is – vajon milyen esélyük lenne a kedvezményes állampolgárság megszerzésére a határon túli magyaroknak. Mindenesetre az, hogy a kettős állampolgárság megadásáról népszavazás döntson, jogi és politikai bizonytalansággal jár, határokon belül és kívül. A határon túli magyarok jövőképehez, stratégiájuk kialakításához erős középosztály kell, de ma csak a túlélésre terjed ki a vágyak és álmok szintje, és nincs valódi stratégiai gondolkodás. Ilyen körülmények között *sokkal nagyobb az anyaország közéleti vezetőinek a felelőssége*, mert „a jövőképek három szintje és a falusias magyarság elszegényedése egyszerre magában hordozza a kisebbségi társadalom megrekedésének és szimbolikus eszközökkel való hiszterizálhatóságának lehetőségét is. Ki ne akarna magyar állampolgárságot? Ki ne akarna autonómiát? Ki ne akarna a többségi nyelv és habituális világ megtanulásának és használatának terhéől megszabadulni? A magyarországi politikai osztály nagy felelőssége az, hogy ezzel a vágyrendszerrel mit is akar kezdeni. Ezzel ugyanis nemcsak szimpatizánsokat, az áttelepülőök révén szavazókat, a migrációtól való félelmek felkeltésével ellenszavazatokat lehet szerezni, hanem a kisebbségi közéleten belüli vitákkal a magyar kisebbségi társadalmak instabilitását is állandósítani lehet.”²⁷

JEGYZETEK

1. 5/2003. (III. 2.) AB határozat.
2. 116/2003. (IX. 18.) OVB határozat, Magyar Közlöny, 2003. szeptember 23.
3. *Lichtenstein versus Guatemala*, 1955 WL 1 (ICJ).
4. Kihirdette a 2002. évi III. törvény. Magyarország eljárási kérdésekben tett nyilatkozatot (a 11–12. cikkhez és a 22–23. cikkhez, amely érdemben fenntartás), a határozatban tárgyalta rendelkezéseket a maguk teljességében kell alkalmaznunk.
5. TÓTH Judit: *A diaszpóra a jogszabályok tükrében*, Regio, 1999/3–4, 46–92.
6. A Központi Statisztikai Hivatal, továbbá a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala adatai szerint például a 2003-ban honosítást kérők 89,8 százaléka három környező országból való (Románia, Ukrajna, Szerbia–Montenegró), míg a honosítás feltételét jelentő bevándorlási, illetve letelepedési engedéllyel rendelkezők között e három ország állampolgárainak aránya is hasonlóan magas: 2003. december 31-én a bevándorlási engedéllyel rendelkezők 80,9 százaléka és a letelepedési engedéllyel rendelkezők 84,9 százaléka (Oltalomkeresők, 2004/2–3).
7. A békeszerződés VII. címe alatt szereplő 61–66. cikkek ismertetését és végrehajtását szolgálta a minisz-

térium 1921. évi 6.500. ME rendelete (az idézett szöveg a 12. §-ból való).

8. Az egyezmény a többes állampolgársággal kapcsolatban kevés, ám a részes államra nézve kötelező erejű szabályt tartalmaz. E szerint megőrzendő annak a (többes) állampolgársága, aki *ex lege* szerez állampolgárságot születésével (mert különböző állampolgárságú szülőktől a leszármazás elve alapján nyert állampolgárságot) vagy házasságkötéssel (14. cikk), továbbá megőrzendő annak az eredeti állampolgársága, aki honosítással kívánja a második állampolgárságát megszerezni, ha az eredetiről való lemondás, annak megszüntetése nem lehetséges vagy ésszerűtlen lenne (16. cikk). Egyéb esetekben a részes államok saját szabályozása nem kötött.
9. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Az Egyesült Királyság nem részese a jegyzőkönyvnek, így kiutasított kettős állampolgárságú gyermek szülői felügyeleti jogával rendelkező szülő. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága elfogadhatatlannak minősítette a panaszt, mondván, a gyermek így saját hazájába távozva követi a kiutasított szülőt, nem sérült tehát az egyezmény 8. cikke (*Jaramillo versus UK*, 24865/94, *Sorabjee versus UK*, 25297/94). Más kérdés, hogy közvetett módon a saját állampolgár (brit gyermek, aki így szülői felügyelet nélkül nem maradhat, tehát követi a szülőt) kiutasítása valószínűleg nemzetközi szokásjogot sért, száműzetést jelent.
10. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangement for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, Council Directive 93/109/EC 1 (2), Communication from the Commission on the application of Directive 93/109/EC to the June 1999 elections to the European Parliament. COM (2000) 843 final (eszerint a legutóbbi választásokon másfél millió uniós polgár többször szavazott), Act concerning the elections of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (Official Journal, L 278, 08/10/1976) 8.
11. *Micheletti-ügy*, Case C-369/90, judgement of 7 July 1992.
12. Az Áptv. 23. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon az lakik, akinek bevándorlási, letelepedési engedélye van, menekültként elismerték, illetőleg az uniós polgár, ha EGT tartózkodási engedélye van.
13. 2253/2000. (X. 31.) Korm. határozat az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény elfogadásának 50. évfordulója alkalmából rendezett miniszteri konferencián való részvételről és az egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyvének aláírásáról.

14. TÓTH Judit: *A státustörvényről. A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében*, in *A státustörvény. Előzmények és következmények*, szerk. KÁNTOR Zoltán, Budapest, Teleki László Intézet, 2002 (a továbbiakban *A státustörvény*), 57–69.
15. Általános indoklás a 2003. évi LVII. törvényhez, I. pont.
16. A 2003. évi LVII. törvény által módosított 19. § rögzíti az igazolvány kiadásának feltételeit, beleértve a külképviseletek bevonását a kérelem és a nyilatkozatok begyűjtésébe, kiadásába.
17. A 2001. évi LXII. törvény módosított 21. § (3) bekezdése értelmében vissza kell vonni az igazolványt attól, aki bevándorlási vagy letelepedési engedélyt kapott, esetleg a magyar hatóság menekültként elismerte, a kiutasítás hatálya, illetve beutazási tilalom alatt állónak pedig a 19. § értelmében sem adni, sem megtartania nem lehet az igazolványt.
18. 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt keretegyezményének kihirdetéséről. A 17. cikk szerint „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.” A 18. cikke szerint pedig „a felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más államokkal, kiváltképpen a szomszédos államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét”.
19. A népszavazás körében az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta ezt az alkotmányos követelményt: „A népszavazásra feltett kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy annak alapján valamennyi állampolgár egyértelműen tudjon válaszolni” [1/1990. (II. 12.) AB határozat].
20. Lásd 52/1997. (X. 14.) AB határozat.
21. 50/2001. (XI. 22.) AB határozat.
22. 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek magyarországi beutazásáról, tartózkodásáról és a bevándorlásról, majd a 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Ezen az sem változtat, hogy ha menekültként került az országba, mert az is alapvetően idegenrendészeti szerv eljárását feltételezi, és az itteni tartózkodásra és ellenőrzésre épül [lásd 1989. évi 19. törvényerejű rendelet, 101/1989. (IX. 30.) MT rendelet, majd a helyükbe lépő 1997. évi CXXXIX. törvény].
23. A 2001. évi LXII. törvény új 1. §-a (1) bekezdés. „A törvény hatálya a Horvát Köztársaságban, Romániában, Szerbia és Montenegróban, a Szlovák Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban vagy Ukrajnában (a továbbiakban: szomszédos állam) lakóhellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyre terjed ki.” Ugyanakkor 27. § (2) bekezdés: „e törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésétől az Európai Unió közösségi vívmányaival összhangban kell alkalmazni.”
24. Lásd *A státustörvény*, id. kiad.
25. FÁBIÁN Zoltán, SIK Endre, TÓTH Judit: *Unióra várva. Előítélet, xenofóbia és európai integráció*, in *Migráció és Európai Unió*, szerk. LUKÁCS Éva, KIRÁLY Miklós, Budapest, AduPrint, 2001, 395–412.
26. KUKORELLI István: *A „felelősség klauzula” [Alkotmány 6. § (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei*, in *Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, szerk. TÓTH Judit, Budapest, Lucidus, 2000 (Kisebbségkutatás könyvek), 175–180.
27. BÁRDI Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*, Pozsony, Kalligram, 2004, 257.